

Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lagstiftning om diskrimineringsombudsmannen

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås att det skall stiftas en lag om diskrimineringsombudsmannen. Ombudsmannen skall utnämnas för tillsyn och övervakning av förebyggande av etnisk diskriminering, åtgärder mot diskriminering, främjande av goda etniska relationer och principen om etnisk icke-diskriminering. Det bedöms att dessa åtgärder kan effektiviseras jämfört med nuläget med hjälp av en särskild myndighet. Vid samma tidpunkt indras den nuvarande tjänsten som utlänningsombudsman.

Förslaget påverkar inte de högsta laglighetsövervakarnas verksamhet vid behandlingen av klagomål gällande diskriminering. Med de högsta laglighetsövervakarna avses justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman. Förslaget ingriper inte heller i jämställdhetsombudsmannens eller arbetarskyddsmyndigheternas lagstadgade uppgifter i diskrimineringsärenden. Diskrimineringsombudsmannens verksamhet kompletterar det nuvarande rättsskyddet.

Diskriminering kan ha många orsaker. I det här skedet föreslås att diskrimineringsombudsmannens befogenheter inskränks till tillsyn över etnisk diskriminering.

Diskrimineringsombudsmannen skall främja goda etniska relationer samt ställningen och rättigheterna i samhället för dem som hör till etniska minoriteter och för utlänningar, följa hur jämlikheten genomförs, övervaka hur förbudet mot diskriminering på grund av

etniskt ursprung iakttas samt informera och rapportera. Ombudsmannen skall också sköta utlänningsombudsmannens nuvarande uppgifter. Diskrimineringsombudsmannen skall i första hand använda sig av rekommendationer, anvisningar och råd. Ombudsmannen skall kunna ta initiativ som gäller olika etniska grupper eller utlänningars ställning eller missförhållanden i samhället. Vid behov skall de som utsatts för etnisk diskriminering kunna bistås av ombudsmannen i diskrimineringsärenden. Utan hinder av sekretessbestämmelserna skall diskrimineringsombudsmannen ha rätt att få de upplysningar som han eller hon behöver för att sköta sina uppgifter.

Europeiska unionens råd godkände i juni 2000 ett direktiv om genomförandet av principen om likabehandling av personer oavsett deras ras eller etniska ursprung. Direktivet syftar till att skapa grundläggande förutsättningar för bekämpning av diskriminering på grund av etniskt ursprung. Medlemsstaterna skall utse ett organ för främjande av likabehandling av alla utan åtskillnad på grund av etniskt ursprung.

Diskrimineringsombudsmannens byrå skall finnas i anslutning till arbetsministeriet.

Det föreslås att utlänningslagen ändras så, att utlänningsombudsmannens uppgifter blir diskrimineringsombudsmannens uppgifter.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft den 1 september 2001.

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL	1
INNEHÅLLSFÖRTECKNING.....	
ALLMÄN MOTIVERING.....	4
1. Inledning	4
2. Nuläge	4
2.1. Lagstiftning och praxis.....	4
2.1.1. Lagstiftning	4
Finlands grundlag.....	4
Strafflagen.....	4
Lagstiftning om diskriminering i arbetslivet	5
Utlänningsombudsmannen	5
Utlänningslagen	6
Jämställdhetslagen	6
Övrig lagstiftning	6
2.1.2. Beredning av lagstiftning mot diskriminering inom Europeiska unionen	6
2.1.3. Praxis	7
Utländska medborgare och etniska minoriteter i Finland.....	7
Olika myndigheters uppgifter	8
Justitiekanslern och riksdagens justitieombudsman.....	8
Rättsväsendet och polisväsendet	9
Utlänningsombudsmannen	9
Arbetskyddsmyndigheter	10
Jämställdhetsmyndigheter	11
2.1.4. Internationella överenskommelser	12
2.1.5. Diskrimineringsmyndigheter i vissa länder.....	13
Sverige	13
Norge.....	13
Holland	14
2.2. Bedömning av nuläget	14
Bedömning av etnisk diskriminering och regleringens funktionsduglighet.....	14
Uppskattning av förekomsten av etnisk diskriminering i arbetslivet.....	15
3. Propositionens mål och de viktigaste förslagen.....	16
Definition av etnisk diskriminering	16
Inrättande av uppgiften som diskrimineringsombudsman	16
Begränsningar av uppgifterna.....	17
Diskrimineringsgrunder	18
Diskrimineringsombudsmannens ställning.....	18
Samarbete mellan myndigheter	18
Diskrimineringsombudsmannens uppgifter.....	19
4. Propositionens verkningar	20
4.1. Ekonomiska verkningar	20
4.2. Verkningar i fråga om organisation och personal.....	21

4.3.	Verkningar för medborgarna	21
5.	Beredningen av propositionen	21
5.1.	Beredningsskeden och beredningsmaterial	21
5.2.	Utlåtanden	22
DETALJMOTIVERING		23
1.	Lagförslag	23
1.1.	Lag om diskrimineringsombudsmannen	23
1.2.	Utlänningslag.....	26
2.	Närmare bestämmelser	26
3.	Ikraftträdande.....	26
LAGFÖRSLAGEN		27
	om diskrimineringsombudsmannen	27
	om ändring av utlänningslagen	29
BILAGA		31
PARALLELLTEXTER		31
	om ändring av utlänningslagen	31

ALLMÄN MOTIVERING

1. Inledning

Rasism, främlingsfientlighet och främlingsfruktan samt etnisk diskriminering förekommer i olika former i Finland liksom på andra håll i världen. Rasism och diskriminering kan vara allvarliga kränkningar av de mänskliga rättigheterna. I den nationella lagstiftningen, i flera internationella fördrag och i rättsakterna för Europeiska unionen har avseende fästs vid förebyggande och bekämpning av rasism och diskriminering.

Attitydundersökningar och praktiska exempel i Finland visar att invandrare och s.k. gamla etniska minoriteter bosatta i Finland utsätts för diskriminering i samhället och arbetslivet. Också undersökningar om diskriminering i arbetslivet visar att rasistiskt beteende och diskriminering förekommer på både nationell och internationell nivå.

I Finland har man hittills inte fäst tillräckligt avseende vid övervakningen och uppföljningen av förbudet mot diskriminering. För närvarande förmår vi inte systematiskt följa och övervaka rasistiska företeelser och diskriminering. Inom de befintliga tillsynssystemen ställs vissa områden i en död vinkel. Dagens kännedom om förekomsten av diskriminering och rasism är bristfällig och möjligheterna att ingripa är bristfälliga.

Artikel 13 i Amsterdamfördraget, som trädde i kraft vid ingången av maj 1999, ger Europeiska unionen särskilda befogenheter att bekämpa diskriminering på grund av kön, ras eller etniskt ursprung, religion eller övertygelse, handikapp, ålder eller sexuell läggning. Inom EU har man konstaterat att bekämpningen av diskriminering och rasism är en av de största gemensamma utmaningarna.

På basis av den nämnda artikeln lade Europeiska kommissionen i slutet av 1999 fram förslag till direktiv med förbud mot diskriminering samt till ett handlingsprogram med konkreta åtgärder som stöder bekämpning av diskriminering i medlemsstaterna. Direktiven gavs 2000, och när de träder i kraft förutsätter de att diskrimineringsfrågorna övervakas betydligt effektivare och att den nationella lagstiftningen utvecklas i Finland. Arbetsmi-

nisteriet har inlett en författningsberedning för genomförandet av direktiven.

I slutresolutionerna år 2000 från FN:s kommitté för undanröjande av rasdiskriminering fästes avseende bl.a. vid att resurserna för den som bemyndigats att behandla diskrimineringsfrågor bör tryggas.

2. Nuläge

2.1. Lagstiftning och praxis

2.1.1. Lagstiftning

Finlands grundlag

I Finland föreskrivs jämlikhet mellan människor på grundlagsnivå. Enligt 6 § grundlagen är alla lika inför lagen. Ingen får utan godtagbart skäl särbehandlas på grund av kön, ålder, ursprung, språk, religion, övertygelse, åsikt, hälsotillstånd eller handikapp eller av någon annan orsak som gäller hans eller hennes person. Med ursprung avses bl.a. etniskt ursprung. Ras eller hudfärg nämns inte särskilt, eftersom det anses att begreppet ursprung omfattar dessa.

I 17 § sägs att samerna såsom urfolk samt romerna och andra grupper har rätt att bevara och utveckla sitt språk och sin kultur. Enligt 22 § skall det allmänna se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses.

Utgångspunkten är att alla myndigheter skall se till att det inte förekommer diskriminering i deras verksamhet. Här gäller även den förpliktelse som uppställs i regleringen av de grundläggande fri- och rättigheterna. Om diskriminering förekommer, skall polisen och åklagaren efter att ha fått kännedom om detta vidta åtgärder för att de som misstänks ha gjort sig skyldiga till diskriminering åtalas inför allmän domstol.

Strafflagen

Diskriminering på olika grunder är straffbart i Finland. I 11 kap. strafflagen (39/1989) föreskrivs straff för diskriminering. I kapitlet

bestäms att diskriminering skall bestraffas. I 8 § sägs att 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 dömas för hets mot folkgrupp. I 9 § föreskrivs straff för diskriminering i näringsverksamhet, yrkesutövning, betjäning av allmänheten, tjänsteutövning eller något annat offentligt uppdrag samt på grund av någons ras, nationella eller etniska ursprung, hudfärg, språk, kön, ålder, familjeförhållanden, sexuella inriktning eller hälsotillstånd eller religion, samhälleliga åsikter, politiska eller fackliga verksamhet eller någon annan därmed jämförbar omständighet.

Lagstiftning om diskriminering i arbetslivet

Enligt 17 § 3 mom. lagen om arbetsavtal (320/1970) skall arbetsgivaren bemöta sina arbetstagare opartiskt så att ingen utan fog ges en annan ställning än andra på grund av börd, religion, ålder, politisk verksamhet eller fackföreningsverksamhet eller annan därmed jämförbar omständighet. Det föreligger alltså en allmän skyldighet för arbetsgivaren att bemöta sina arbetstagare lika. I 17 § 4 mom. har skyldigheten utsträcks till att gälla även vid anställning.

I 37 § lagen om arbetsavtal förbjuds dessutom uppsägning bl.a. på grunder som hänför sig till arbetstagarens politiska, religiösa eller andra åsikter eller hans eller hennes deltagande i samhälls- eller föreningsverksamhet. Bestämmelser om arbetsgivarens och arbetstagarens föreningsfrihet finns i 52 §.

I 47 kap. 3 § strafflagen bestäms om påföljderna vid överträdelse av 17 § lagen om arbetsavtal. Bestämmelsen i strafflagen har ett vidare tillämpningsområde än 17 § 3 mom. och 4 mom. lagen om arbetsavtal. En arbetsgivare eller en företrädare för denne som vid annonsering om en arbetsplats, vid valet av arbetstagare eller under ett anställningsförhållande utan vägande och godtagbart skäl försätter en arbetssökande eller arbetstagare i en ofördelaktig ställning på grund av ras, nationellt eller etniskt ursprung, hudfärg, språk, kön, ålder, familjeförhållan-

den, sexuell inriktning eller hälsotillstånd eller på grund av religion, samhälleliga åsikter, politisk eller facklig verksamhet eller någon annan därmed jämförbar omständighet skall dömas för diskriminering i arbetslivet.

Arbetsarkyddsmyndigheterna övervakar iakttagandet av bestämmelserna om arbetarskydd enligt vad som bestäms i lagen om tillsynen över arbetarskyddet och om sökande av ändring i arbetarskyddsärenden (131/1973, nedan lagen om tillsynen över arbetarskyddet). I lagen anges arbetsarkyddsmyndighetens befogenheter och förfaranden vid tillsynen över arbetarskyddet. I lagen om arbetarskyddsförvaltningen (16/1993) finns bestämmelser om arbetarskyddsförvaltningens uppgifter. I varje materiell lag, t.ex. lagen om arbetsavtal, föreskrivs att frågorna skall övervakas av arbetsarkyddsmyndigheten. Arbetsarkyddsdistriktet ger råd om tillämpningen av författningarna om anställningsförhållanden och arbetsförhållanden samt övervakar att de följs på arbetsplatserna. Området för den reglering som skall övervakas omfattar även de bestämmelser gällande diskriminering i arbetslivet som finns i lagen om arbetsavtal.

Enligt 2 kap. 2 § i den nya arbetsavtalslagen (55/2001), som träder i kraft den 1 juni 2001, får arbetsgivaren inte utan godtagbart skäl särbehandla arbetstagare på grund av ålder, hälsotillstånd, nationellt eller etniskt ursprung, sexuell inriktning, språk, religion, åsikt, familjeförhållanden, fackföreningsverksamhet, politisk verksamhet eller någon annan därmed jämförbar omständighet. Omotiverad särbehandling är förbjuden diskriminering. Förbjudna diskrimineringsgrunder är bl.a. ras och hudfärg. Arbetsgivaren skall iaktta diskrimineringsförbudet även när arbetstagare anställs.

Utlänningsombudsmannen

Enligt lagen om utlänningsombudsmannen (446/1991) utnämns utlänningsombudsmannen för tryggnad av utlänningars ställning samt för främjande av samarbetet mellan utlänningar, myndigheter och organisationer. Utlänningsombudsmannen skall

- sköta de uppgifter som enligt utlänningslagen ankommer på utlänningsombudsman-

nen,

- genom initiativ, råd och anvisningar samt i samarbete med andra myndigheter och med organisationer arbeta för att utlänningars ställning tryggas, och

- ge allmän information om utlänningars ställning och om lagstiftningen om utlänningar samt medverka till framställningen av informationsmaterial för utlänningar samt följa utlänningarnas förhållanden och ställning inom samhällslivets olika områden.

Då utlänningsombudsmannen observerar diskriminering av utlänningar skall han genom råd och anvisningar försöka förhindra att diskrimineringen fortsätter eller upprepas.

Diskriminering mot personer som tillhör nationella minoriteter faller utanför området för utlänningsombudsmannens tillsyn.

Utlänningslagen

I 33 § utlänningslagen (378/1991) sägs att när utlänningsverket avgör asylansökningar skall utlänningsombudsmannen beredas tillfälle att bli hörd vid behandlingen av asylansökningar, om detta inte är uppenbart onödigt. Enligt 42 § skall utlänningsombudsmannen dessutom alltid beredas tillfälle att bli hörd i ett utvisningsärende. Enligt 46 § får den som inte har fyllt 18 år inte tas i förvar utan att socialmyndigheten eller utlänningsombudsmannen hörs. Beslut om asyl vilka fattats med stöd av utlänningslagen skall enligt 70 § utan dröjsmål delges utlänningsombudsmannen, som också skall få uppgifter på begäran.

Vid inrikesministeriet bereds en totalreform av utlänningslagen. Avsikten är att den arbetsgrupp som bereder revideringen skall bli klar med sitt förslag före utgången av juni 2001.

Jämställdhetslagen

Bestämmelser om jämställdhet mellan kvinnor och män finns i lagen om jämställdhet mellan kvinnor och män (609/1986). Lagen syftar till att hindra diskriminering på grund av kön och främja jämställdheten mellan kvinnor och män samt att i detta syfte förbättra kvinnans ställning i synnerhet i arbetslivet. Tillsynen över lagen ankommer på

jämställdhetsombudsmannen och jämställdhetsnämnden. Bestämmelser om uppgifter och organisation finns i lagen om jämställdhetsombudsmannen och jämställdhetsnämnden (610/1986). Jämställdhetsombudsmannen är en specialmyndighet vars huvudsakliga uppgift är att övervaka jämställdhetslagen. Jämställdhetsombudsmannen har också en lagstadgad skyldighet att främja syftet med jämställdhetslagen.

Övrig lagstiftning

Diskrimineringsförbud eller motsvarande bestämmelser finns också annanstans i lagstiftningen. Exempelvis enligt 17 § lagen om förvaltningsförfarande (598/1982) skall myndigheten se till att saken utreds så att parternas likställighet inte kränks. Bestämmelser om diskrimineringsförbud finns även i statstjänstemannalagen (750/1994), lagen om kommunala tjänsteinnehavares anställningstrygghet (484/1996) och sjömanslagen (423/1978).

2.1.2. *Beredning av lagstiftning mot diskriminering inom Europeiska unionen*

Europeiska gemenskapernas kommission lade den 25 november 1999 fram förslag till rådets direktiv om genomförandet av principen om likabehandling av enskilda personer oavsett ras eller etniskt ursprung, KOM(1999) 566 (rasismdirektivet) och till rådets direktiv om inrättande av allmänna ramar för likabehandling i arbetslivet, KOM(1999) 565 (direktivet om diskriminering i arbetslivet). De baserar sig på artikel 13 i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen. I helheten ingår också ett handlingsprogram som stöder konkreta åtgärder för bekämpning av diskriminering i medlemsstaterna. Direktivförslagen gällde inte diskriminering på grund av kön, eftersom principerna för likabehandling av kvinnor och män redan har fastställts genom direktiv av rådet.

Rådets direktiv 2000/43/EG om genomförandet av principen om likabehandling av personer oavsett deras ras eller etniska ursprung, nedan rasismdirektivet, gavs den 29

juni 2000. Rådets direktiv 2000/78/EG om inrättande av en allmän ram för likabehandling, nedan direktivet om diskriminering i arbetslivet, gavs den 27 november 2000.

Syftet med rasismdirektivet är att genomföra principen om likabehandling oavsett etniskt ursprung i Europeiska unionen. Direktivet tillhandahåller grundläggande förutsättningar för bekämpning av diskriminering på grund av ras eller etniskt ursprung. I direktivet finns bestämmelser om miniminivån på rättsskyddet för dem som utsatts för diskriminering.

I rasismdirektivet förbjuds både direkt och indirekt diskriminering och trakasserier (artikel 2). Bestämmelserna i direktivet representerar miniminivån, och enligt artikel 6 får medlemsländerna införa bestämmelser som är mera fördelaktiga när det gäller att upprätthålla principen om likabehandling än de som anges i direktivet.

I artikel 7 förutsätts att medlemsstaterna skall säkerställa att personer som anser sig förfördelade har möjlighet att överklaga via administrativa eller rättsliga förfaranden. Rättsskyddet utökas av organisationernas rätt att inleda ett administrativt eller rättsligt förfarande för offrets räkning. I direktivet framförs även att bevisbördan skall delas (artikel 8) i sådana fall då diskrimineringen förefaller uppenbar och effektiv tillämpning av principen om likabehandling förutsätter att bevisbördan överförs från sökanden till svaranden.

I direktivet (artikel 9) förutsätts att medlemsstaterna också skall införa förfaranden som skyddar mot hämnd. Det förutsätts dessutom att medlemsstaterna effektivt sprider information i ärenden som gäller rätten till lika möjligheter och lika behandling (artikel 10).

Enligt artikel 13 skall medlemsstaterna utse ett eller flera organ för främjande av likabehandling av personer utan åtskillnad på grund av ras eller etniskt ursprung. Till organens behörighet hör att bistå personer som utsatts för diskriminering när klagomål om diskriminering utreds, genomföra oberoende undersökningar, offentliggöra oberoende rapporter samt lämna rekommendation i alla frågor som berör diskriminering.

Direktivet om diskriminering i arbetslivet syftar till att inom Europeiska unionen fast-

ställa en allmän ram för likabehandling oavsett ras eller etniskt ursprung, religion eller övertygelse, handikapp, ålder eller sexuell läggning. Direktivet gäller tillträde till arbetsplats och yrke, karriär, yrkesutbildning, arbetsförhållanden och medlemskap i bestämda organ. På motsvarande sätt som rasismdirektivet innehåller det förslag till bestämmelser om rättskydd, information och hämndåtgärder. I direktivet finns inte någon bestämmelse om inrättandet av ett särskilt organ.

Medlemsstaterna skall anta de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa rasismdirektivet senast den 19 juli 2003. Kommissionen håller på att tillsätta en arbetsgrupp som skall följa hur de nationella förberedelserna inför genomförandet framskrider i medlemsländerna.

Direktiven om diskriminering medför en klar förändring i regleringen av diskriminering. Den nationella lagstiftningen måste ändras och eventuellt kompletteras med en liknande reglering som enligt den gällande jämställdhetslagen. Förberedelserna för genomförandet av rasismdirektivet och direktivet om diskriminering i arbetslivet har inletts vid arbetsministeriet. Beredningen sker på bred basis som samarbete med olika myndigheter och med beaktande av olika medborgar- och arbetsmarknadsorganisationers åsikter. Den framtida lagstiftningen om diskriminering torde också öka metoderna för tillsyn över och påverkan av etnisk diskriminering i samhället. Detta förändrar även diskrimineringsombudsmannens uppgifter i framtiden.

2.1.3. Praxis

Utländska medborgare och etniska minoriteter i Finland

I Finland bor ca 90 000 utländska medborgare som företräder ca 160 olika nationaliteter. I fjol flyttade ca 14 000 utländska medborgare till landet. I december 1999 uppgick antalet utländska medborgare i arbetsför ålder till ca 65 000, av vilka ca 38 000 beräknades ingå i arbetskraften. Antalet utlänningar som fått finskt medborgarskap och antalet invandrarbarn som fötts som finska medborgare uppskattas till ungefär detsamma som

antalet utländska medborgare, dvs. ca 90 000. På basis av det etniska ursprunget är det omöjligt att på ett helt tillförligt sätt uppskatta hur stor andel av dem som ingår i arbetskraften.

Romer, tatarer, judar, samer och s.k. gammalryssar representerar de historiska minoriteterna i Finland. Tillförlitliga statistiska uppgifter finns bara om utländska medborgare bosatta i Finland. De som i egenskap av finska medborgare hör till etniska minoriteter kan däremot inte på ett statistiskt tillförligt sätt särskiljas som egna grupper inom den finska befolkningen.

Det kan uppskattas att de historiska etniska minoriteterna omfattar ca 50 000 personer, av vilka uppskattningsvis 27 000 ingår i arbetskraften. Delegationen för zigenarärenden, som finns i anslutning till social- och hälsovårdsministeriet, har på basis av olika utredningar om sociala frågor som den låtit utföra slutit sig till att antalet romer i Finland uppgår till ca 13 000, av vilka ca 3 000 lever som invandrare i Sverige.

Samerna är det enda urfolket i norra Fennoskandien. Det finns inte några exakta uppgifter om deras antal, men de uppskattas, beroende på hur de definieras, till sammanlagt 50 000–70 000 eller rentav 100 000 i första hand i de nordliga delarna av Finland, Sverige och Norge. Det beräknas att ca 7 000 samer är bosatta i Finland.

De turkbesläktade tatarerna kommer huvudsakligen från tatarbyarna i Volgaregionen. I Finland bor ca 850 tatarer.

I arbetskraften i vårt land ingår uppskattningsvis ca 100 000 personer som tillhör andra etniska grupper än finländare. Det är också skäl att förbereda sig på att både utländska medborgare och invandrare som fått finskt medborgarskap kommer att utgöra en betydligt större andel av arbetskraften när befolkningens åldersstruktur förändras under de två första årtiondena på 2000-talet.

Undersökningar (M. Jaakkola, 1993, 1998 och 1999) visar att finländarna hade en klart negativ inställning till utlänningar och invandrare på 1990-talet. Den negativa inställningen avtog dock något mot slutet av decenniet. Rasism och etnisk diskriminering förekommer t.ex. i arbetslivet, på bostadsmarknaden, i samband med kontakter med myn-

digheterna och i många vardagssituationer. I undersökningarna klarlades inställningen till invandrare och flyktingar samt traditionella etniska minoriteter.

De finska myndigheternas attityder undersöktes i en studie vid Joensuu universitet 1999. I undersökningen beskrevs gränsbevakarnas, polisernas, socialarbetarnas, arbetskraftsmyndigheternas och lärarnas inställning till invandrare. Det konstaterades att inställningen har samband med yrkeskategorins erfarenheter av möten med invandrare. Gränsbevakarna och poliserna var mest avvisande till utlänningar och personer med utländsk bakgrund. Socialarbetarna och svenskspråkiga lärare var mest positiva.

Enligt en enkätfrågan bland invandrargrupper bosatta i huvudstadsregionen (Karmela Liebkind och Inga Jasinskaja-Lahti) från 1997, som är den första och tills vidare den enda undersökning om invandrarernas erfarenheter av rasism och diskriminering, uppgav 61 % av alla invandrare att de hade utsatts för rasistiska trakasserier på allmänna platser.

Diskriminering av minoriteter behandlades även i många andra undersökningar på 1990-talet. Resultaten och attitydatmosfären är oroväckande ur perspektivet för diskriminering av etniska minoriteter. Den negativa attitydatmosfären leder till diskriminering av människor som har ett annat ursprung.

Olika myndigheters uppgifter

Justitiekanslern och riksdagens justitieombudsman

Justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman övervakar att de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Den tillsyn som justitiekanslern och riksdagens justitieombudsman utövar omfattar inte alla diskrimineringssituationer, eftersom befogenheterna huvudsakligen inskränks till tillsyn över myndigheternas verksamhet. Övervakningen av enskilda personers agerande faller alltså utanför tillsynen. Tillsynen över myndigheterna har karaktären av laglighets-tillsyn i efterhand. Största delen av diskriminerings-

ärendena når justitiekanslern och riksdagens justitieombudsmannen i form av klagomål.

Det är svårt att statistiskt utreda antalet diskrimineringsklagomål, eftersom kategorier av diskrimineringsärenden inte registreras som sådana och ofta hänför sig frågan om diskriminering till andra påståenden.

Var och en får klaga hos riksdagens justitieombudsman i ärenden som hör till justitieombudsmannens befogenheter. Justitieombudsmannen kan också på eget initiativ ingripa i missförhållanden som han eller hon får kännedom om t.ex. i samband med inspektioner hos dem som skall övervakas eller via massmedierna. När klagomålen registreras antecknas inte diskrimineringsärenden som en egen kategori. I justitieombudsmannens verksamhetsberättelse för 1998 konstaterades att antalet klagomål gällande rasdiskriminering hade ökat. Vid justitieombudsmannens kansli bedömdes hösten 1999 att sökordet "rasdiskriminering" eller sökord för etniska minoriteter visade att under åtta års tid hade ca 400 klagomål inkommit där det hade rört sig om misstänkt diskriminering, dvs. i genomsnitt ca 50 klagomål per år. Det motsvarar ca 2 % av alla inkomna klagomål. Klagomålen har oftare än i genomsnitt, dvs. i vart tionde fall, lett till att justitieombudsmannen har vidtagit åtgärder.

Rättsväsendet och polisväsendet

De straffrättsliga utredningarna och processerna täcker inte hela behovet av att övervaka, följa och vid behov ingripa i diskriminering. Polisens statistik över brottsanmälningar ger inte en fullständig bild av situationen. Detta torde delvis bero på de statistiska noteringarna, som har utvecklats under de senaste åren. Enligt polisens statistik över brottsanmälningar 1999 fick polisen kännedom om sammanlagt 35 diskrimineringsbrott. Antalet är ungefär detsamma som året innan.

Nyttan av brottsanmälningsstatistiken försvagas också av den dolda diskrimineringen. Att bara ett fåtal diskrimineringsbrott uppdagas torde bero bl.a. på att offren är rädda för att kontakta myndigheterna, i synnerhet polismyndigheterna, efter det att de har utsatts för diskriminering. Tröskeln för att hänskjuta

ärendet till polisen och till behandling i domstol upplevs som hög. De som utsatts för diskriminering kan dessutom vara omedvetna om sitt rättsskydd.

Enligt rättspolitiska forskningsinstitutet visar domstolarnas statistik att med stöd av 11 kap. 8 § strafflagen (hets mot folkgrupp) meddelades dom i två fall 1997 och i ett fall 1998. Med stöd av 11 kap. 9 § strafflagen (diskriminering) meddelades dom i nio fall 1997 och i åtta fall 1998. Enligt Statistikcentralen dömdes 1999 nio fall enligt 11 kap. 8 § strafflagen och åtta fall enligt 11 kap. 9 §.

Utlänningsombudsmannen

Utlänningsombudsmannens verksamhet gäller utlänningar, dvs. personer som har något annat än finskt medborgarskap eller som saknar medborgarskap. Alla utlänningar hör inte till den s.k. synliga befolkningen som vanligen utsätts för etnisk diskriminering och rasism. Finska medborgare kan däremot tillhöra den synliga befolkningen.

Verksamheten och serviceförmågan vid utlänningsombudsmannens byrå har utretts 1998 i rapporten "Utlänningsombudsmannen inom förvaltningen i Finland" (Kaisa Pöllä, Centralen för förvaltningsutveckling). När tjänsten som utlänningsombudsman har funnits för tryggheten av utlänningars ställning har ombudsmannens verksamhet enligt rapporten koncentrerats till att trygga ställningen för enskilda utlänningar, i första hand genom rådgivning. Enligt rapporten är det viktigt att en utomstående kan ingripa i den bemärkelsen att någon ser till att utlänningarna får den service de har rätt till. Verksamheten har i första hand gått upp på annat än att ingripa i diskriminering.

Utlänningarnas erfarenheter av rasism och etnisk diskriminering kartlades vid utlänningsombudsmannens byrå 1996. Det framkom 100 fall, av vilka ungefär hälften hörde hemma i huvudstadsregionen. Cirka 30 % av de anmälda fallen gällde rasistiskt våld eller rasistiska öknamn, ca 30 % diskriminering inom den privata sektorn, ca 25 % diskriminerande förfaranden från myndigheternas sida och ca 10 % diskriminering i arbetslivet.

Till den ordinarie personalen vid byrån hör förutom ombudsmannen en överinspektör

och en avdelningssekreterare. Vid byrån har dessutom under den senaste tiden arbetat tre personer anställda med sysselsättningsmedel i halvårsperioder.

Utlänningsombudsmannens uppgifter och byrå överfördes den 1 mars 1999 från social- och hälsovårdsministeriet till arbetsministeriet. Utvidgningen av utlänningsombudsmannens uppgiftsbeskrivning till att gälla tillsyn över principen om icke-diskriminering skall enligt statsbudgeten för 1999 skötas med ministeriets egna personalresurser. När utvidgningen av uppgiftsområdet inte anvisades några personalresurser i budgeten ändrades inte uppgiftsområdet, eftersom det ansågs att de utökade uppgifterna inte kunde skötas med de dåvarande personalresurserna vid utlänningsombudsmannens byrå och arbetsministeriet kunde inte anvisa tilläggsresurser. Vid arbetsministeriet bereddes under år 2000 ett förslag till utökning av utlänningsombudsmannens uppgifter så att de skulle omfatta etnisk diskriminering.

Arbetarskyddsmyndigheter

Arbetarskyddsdistrikten, som verkar under ledning av social- och hälsovårdsministeriet, sköter den praktiska tillsynen över arbetarskyddet. Det finns elva arbetarskyddsdistrikt. Antalet anställda vid arbetarskyddsdistrikten uppgår sammanlagt till ca 450, av vilka ca 350 är arbetarskyddsinspektörer. Arbetarskyddsdistrikten övervakar ca 240 000 arbetsplatser, och där utförs årligen närmare 30 000 inspektioner.

Arbetarskyddsdistriktens tillsyn kan indelas i myndighetsinitierad och kundinitierad verksamhet. I arbetarskyddsdistrikten utgår tillsynen över iakttagandet av regleringen om diskriminering i arbetslivet huvudsakligen från kunderna, dvs. baserar sig på att kunderna har tagit kontakt.

Den allmänna utgångspunkten för arbetarskyddsmyndigheternas verksamhet består i rådgivning och anvisningar. Den vanligaste och lindrigaste metoden för att i samband med inspektioner ingripa i missförhållanden är att ge muntliga anvisningar eller anvisningar i inspektionsprotokollet om hur bristerna och missförhållandena kan avhjälpas. Dessutom kan ett förpliktande beslut utfär-

das, enligt vilket missförhållandet skall avhjälpas inom en bestämd tid. Om bristfälligheterna inte kan rättas till genom råd och anvisningar, kan arbetsgivaren med stöd av 15 § 1 mom. lagen om tillsynen över arbetarskyddet förpliktas att vidta nödvändiga åtgärder. Bestämmelsen tillämpas främst på arbetsförhållanden, t.ex. brister i anslutning till byggnader och maskiner eller anordningar.

I lagen om tillsynen över arbetarskyddet bestäms också om administrativa tvångsmedel. Med stöd av 15 § 2 mom. kan arbetarskyddsmyndigheten vid behov förplikta arbetsgivaren att vidta behövliga åtgärder vid vite. Vite kan föreläggas arbetsgivaren eller dennes företrädare eller vardera. I 16 § bestäms att den som förrättar inspektionen under vissa förutsättningar har rätt att förbjuda användningen av en anordning eller arbetsmetod eller fortsättandet av arbetet.

I 24 § 1 mom. lagen om tillsynen över arbetarskyddet sägs att om det finns sannolika skäl att befara att någon har begått en gärning som är straffbar enligt 47 kap. strafflagen, skall arbetarskyddsmyndigheten anmäla saken till allmänna åklagaren. Ett exempel är brott som gäller diskriminering i arbetslivet.

I enlighet med tillämpningsområdet för bestämmelsen om diskriminering i arbetslivet enligt 47 kap. 3 § strafflagen gäller arbetarskyddsmyndigheternas skyldighet att underätta allmänna åklagaren diskriminerande annonsering av arbetsplatser, diskriminering när någon anställs och diskriminering medan anställningsförhållandet varar. Jämställdhetslagen övervakas av jämställdhetsombudsmannen och jämställdhetsnämnden i enlighet med de förfaranden som föreskrivs i lagen. Arbetarskyddsmyndigheterna skall dock i enlighet med tillsynslagen till allmänna åklagaren anmäla även de fall som avses i 8 eller 14 § jämställdhetslagen och som gäller diskriminering på grund av kön. Jämställdhetsombudsmannen kan vid behov begära handräckning av arbetarskyddsmyndigheterna och på begäran ge arbetarskyddsmyndigheterna utlåtanden enligt jämställdhetslagen.

Arbetarskyddsmyndigheterna lämnar årligen in några anmälningar om fall av diskriminering i arbetslivet till allmänna åklagaren. Tvångsmedel enligt lagen om tillsynen över

arbetarskyddet har däremot inte egentligen använts i samband med fall av diskriminering i arbetslivet. Tvångsmedel används huvudsakligen i ärenden som gäller arbets säkerheten.

Strafflagens straffbestämmelse om diskriminering i arbetslivet trädde i kraft 1995. Diskriminering i arbetslivet är en gärning som hör under allmänt åtal. Det finns dock ytterst få rättsfall i fråga om brott som gäller diskriminering i arbetslivet. Enligt rättsstatistiska årsboken utdömdes år 1996 böter i sammanlagt fem fall av diskriminering i arbetslivet (i genomsnitt 26 dagsböter), år 1997 väcktes ett åtal om diskriminering i arbetslivet, vilket avslogs, och år 1998 dömdes fem personer (i genomsnitt 49 dagsböter; de stora böterna förklaras av att personerna dömdes för flera gärningar på samma gång). Orsakerna till det ringa antalet brott som gäller diskriminering i arbetslivet har inte utretts. Vid justitiekanslersämbetet och justitieombudsmannens kansli registreras inte klagomål som gäller diskriminering eller diskriminering i arbetslivet särskilt.

I de fall som gäller diskriminering i arbetslivet är det svårt att på basis av kundinitiativen inom en rimlig tid utreda vad det egentligen är fråga om i varje enskilt fall. Ibland lyckas man inte ens utgående från en arbetarskyddsinspektion sammanställa sådant material på basis av vilket orsakssambandet med en diskriminerande omständighet kan misstänkas ens på skäligt sannolika grunder. Arbetarskyddsdistriktet har däremot framställt och utvecklat som bäst olika hjälpmedel för inspektörerna, vilka för sin del främjar tillsynen över diskriminering i arbetslivet. Arbetarskyddsinspektörerna har också fått utbildning i frågor som gäller mobbning på arbetsplatsen och diskriminering i arbetslivet.

I ärenden som gäller diskriminering i arbetslivet arbetar arbetarskyddsmyndigheterna i hög grad utgående från initiativ från kunderna. Det händer dock rätt ofta kunderna inte vill att några åtgärder skall vidtas därför att de alltså är anställda hos arbetsgivaren och är rädda för eventuella motåtgärder. På eget initiativ har arbetarskyddsmyndigheterna främst övervakat arbetsplatsannonserna. Här har det huvudsakligen varit fråga om åldersgränser och ibland diskriminering på

grund av kön.

Vid utredningen av diskriminering i arbetslivet som uppdragats på kundernas initiativ har det varit svårt att få fram bevis på diskrimineringen. Det här kan antas ha flera orsaker, t.ex. känsliga fall och fruktan för eventuella motåtgärder.

I den inkomstpolitiska uppgörelsen för 2001-2002 föreslår centralorganisationerna att social- och hälsovårdsministeriet skall inleda en utredning på trepartsbasis om nuläget i fråga om resurserna för arbetarskyddets distriktsförvaltning, en ändamålsenlig inriktning av resurserna samt det kvantitativa behovet av resurser med hänsyn till arbetarskyddsdistriktets insatsområden och nya uppgifter. Avsikten är att social- och hälsovårdsministeriet skall tillsätta en arbetsgrupp för att utreda resursfrågorna.

Jämställdhetsmyndigheter

Jämställdhetsombudsmannen och jämställdhetsnämnden övervakar att jämställdhetslagen iakttas i frågor som gäller jämställdheten mellan könen både inom den privata verksamheten och i de offentliga myndigheternas verksamhet. Jämställdhetsombudsmannen skall i första hand genom anvisningar och råd försöka se till att de förpliktelser som anges i lagen iakttas och att lagens bestämmelser således inte överträds. Jämställdhetsombudsmannen har, vid behov vid vite, rätt att få de uppgifter som behövs för tillsynen. Jämställdhetsombudsmannen har också rätt att utföra inspektioner på arbetsplatserna.

Jämställdhetsombudsmannens uppgifter koncentreras till förhandskontroll av tillämpningen av jämställdhetslagen. En viktig tillsynsform är att ge skriftliga utlåtanden vid eventuella brott mot jämställdhetslagen. Årligen har jämställdhetsombudsmannen fått något mindre än 200 begäran om utlåtande. Jämställdhetsombudsmannen har gett 150-200 utlåtanden per år.

Jämställdhetsombudsmannen kan vid behov bistå den som utsatts för diskriminering vid domstolsbehandlingen. Detta har inte hänt i praktiken, vilket beror bl.a. på att personalresurser saknas. Omkring 30-40 % av arbetstiden vid jämställdhetsombudsmannens

byrå går åt till telefonrådgivning.

Jämställdhetslagen övervakas förutom av jämställdhetsombudsmannen av jämställdhetsnämnden, som är förhandstillsynsmyndighet. Statsrådet utser ordföranden och medlemmarna. Jämställdhetsnämnden skall bl.a. ge utlåtande till domstolen i ärenden som gäller erläggande av gottgörelse enligt jämställdhetslagen samt beslut om att vite skall betalas. I praktiken har nämnden spelat en obetydlig roll. Under den tid nämnden har funnits har bara ett ärende anhängiggjorts och avgjorts. Ärendet anhängiggjordes av jämställdhetsombudsmannen och gällde förbud mot ett lagstridigt förfarande. Åren 1994 - 1996 gavs årligen ett utlåtande till domstol, år 1997 inte ett enda. År 1998 inkom inte enda ärende.

Vid jämställdhetsombudsmannens byrå har sedan den 1 januari 1999 funnits 15 tjänster. Jämställdhetsombudsmannens byrå finns i anslutning till social- och hälsovårdsministeriet.

2.1.4. Internationella överenskommelser

Ett flertal internationella överenskommelser innehåller normer som förbjuder diskriminering. Nedan presenteras de viktigaste fördragen.

Enligt artikel 2 i den allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna (1948) är envar berättigad till alla de fri- och rättigheter som uttalas i förklaringen utan åtskillnad av bl.a. ras, hudfärg, kön, språk, religion, politisk eller annan uppfattning.

Förbud mot diskriminering ingår i den inom ramen för Europarådet år 1950 ingångna konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (FördrS 18-19/1990, Europeiska människorättskonventionen) och i det tolfte tilläggsprotokollet till konventionen, vilket allmänt förbjuder diskriminering, samt i Europeisk social stadga (FördrS 43-44/1991).

Bland Förenta Nationernas konventioner betonas människornas jämlikhet och förbjuds diskriminering i konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter från år 1966 (FördrS 7-8/1976, artiklarna 26 och 27), den internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter från år

1966 (FördrS 6/1976, artikel 2), konventionen om avskaffande av alla former av rasdiskriminering från år 1965 (FördrS 37/1970, artikel 2) och konventionen om barnets rättigheter från år 1989 (FördrS 59-60/1991, artikel 2).

De stater som tillträtt konventionen om avskaffande av alla former av rasdiskriminering har förbundit sig att regelbundet rapportera om sina åtgärder vid sammanträdena för FN:s kommitté för avskaffandet av rasdiskriminering, vilken tillsattes genom överenskommelse. Representanter för Finlands regering hördes senast i augusti 2000. I kommitténs slutsatser uppmärksammades då bl.a. att de rasistiska företeelserna ökar i Finland och att arbetslöshetssiffrorna alltfjämt är höga bland invandrare och romer och att det förekommer problem i fråga om boende, utbildning och social service. Enligt kommittén bör resurserna för den ombudsman som handlägger diskrimineringsärenden ökas.

Kommittén för FN:s internationella konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter konstaterar i sina slutsatser och rekommendationer i december 2000 i fråga om Finland att de viktigaste orosmomenten är de rasistiska attityderna bland befolkningen i Finland, vilka medför att minoriteter och utlänningar kontinuerligt utsätts för diskriminering i synnerhet i arbetslivet, trots att den fördragsslutande staten har tagit många initiativ för att avvärja rasdiskriminering. Kommittén uppmanar den fördragsslutande staten att fortsätta och effektivisera sina strävanden att avvärja rasism och främlingsfientlighet.

Principen om likabehandling erkänns i ett flertal av Internationella arbetsorganisationens (ILO:s) konventioner. Den centrala ILO-konventionen med tanke på diskriminering i arbetslivet är konvention nr 111 angående diskriminering i fråga om anställning och yrkesutövning (FördrS 63/1970) från år 1958. UNESCO:s (FN:s organisation för utbildning, vetenskap och kultur) konvention mot diskriminering inom undervisningen (FördrS 59/1971) från år 1960 är viktig inom undervisningen.

2.1.5. Diskrimineringsmyndigheter i vissa länder

Sverige

Även i frågor som gäller diskriminering varierar myndighetskulturen och myndighets-traditionen i hög grad i olika länder. Sverige har gått in för en modell med ombudsman. Holland och Norge har gått in för en avvikande, dock inbördes likriktad modell.

Sverige har två separata lagar gällande förebyggande av rasism och etnisk diskriminering: lag om ombudsmannen mot etnisk diskriminering/1999:131 och lag om åtgärder mot etnisk diskriminering i arbetslivet/1999:130. Den sistnämnda lagen syftar till att i fråga om arbete, anställningsvillkor och andra arbetsvillkor samt utvecklingsmöjligheter i arbetet främja lika rättigheter och möjligheter oavsett etnisk tillhörighet. I strafflagen finns dessutom flera paragrafer som gäller rasism.

Enligt lagen om ombudsmannen mot etnisk diskriminering avses med etnisk diskriminering att en person eller en grupp av personer missgynnas i förhållande till andra eller på annat sätt utsätts för orättvis eller kränkande behandling på grund av ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung eller trosbekännelse.

Den viktigaste uppgiften för ombudsmannen mot etnisk diskriminering är att verka för att etnisk diskriminering inte förekommer i arbetslivet eller på andra områden av samhällslivet. Ombudsmannen skall genom råd och på annat sätt medverka till att den som utsatts för etnisk diskriminering kan ta till vara sina rättigheter. Ombudsmannen skall vidare genom överläggningar samt genom opinionsbildning, information och på annat liknande sätt ta initiativ till åtgärder mot etnisk diskriminering. Ombudsmannen skall särskilt motverka att arbetssökande utsätts för etnisk diskriminering. Ombudsmannen skall också i kontakt med arbetsgivare och arbetstagarorganisationer främja ett gott förhållande mellan olika etniska grupper i arbetslivet. Ombudsmannen övar tillsyn över efterlevnaden av lagen med åtgärder mot etnisk diskriminering i arbetslivet. Diskrimineringsombudsmannen sänder vid behov besvär

över etnisk diskriminering i arbetslivet till Nämnden mot diskriminering. Nämnden beslutar även om vitesföreläggande.

Det har bedömts att ombudsmannen mot etnisk diskriminering har rätt goda möjligheter att förhindra och förebygga diskriminering. Möjligheterna har förstärkts av att bevisbördan kan delas. Under hösten 2000 arbetade tolv fast anställda vid ombudsmannens byrå. Dessutom sköttes informationen genom projektarbete.

År 1999 behandlades 998 ärenden, av vilka 577 var privata. Av dessa gällde 184 arbetslivet. Ärendena indelades i privata, allmänna och administrativa. De privata ärendena gällde bl.a. arbete, bostäder, lån, kommunal service, t.ex. hälso- och socialvård, tillträde till restauranger, utbildning, rättsväsendet och försäkringar.

Norge

Stortinget godkände i september 1998 regeringens proposition med förslag om inrättande av ett center mot etnisk diskriminering (Senter mot etnisk diskriminering). I Norge finns inte någon särskild diskrimineringsombudsman som i Sverige. Centret mot etnisk diskriminering skall sköta ärenden som gäller diskriminering på grund av religion, ras, hudfärg eller nationalitet och etniskt ursprung. Det oavhängiga och självständiga centret, som lyder under kommun- och regionministeriet, skall förebygga etnisk diskriminering, samla information, informera, utbilda och erbjuda avgiftsfri rätts hjälp för dem som utsatts för diskriminering.

Centret mot diskriminering har organiserats så att det trots sin självständiga ställning kan motsvara en statlig myndighet. Centret skall dessutom stöda myndigheter på region- och lokalnivå i deras arbete för att förebygga etnisk diskriminering och hjälpa offren. Centret har tilldelats rätt stora expert- och personalresurser för åren 1998-2002. Vid centret finns en direktion, som består av sju medlemmar och tre suppleanter. Medlemmarna skall företräda de mänskliga rättigheterna, kännedom om arbets- och näringslivet och rättsväsendet. Hälften av direktionsmedlemmarna skall ha invandrarbakgrund eller etnisk minoritetsbakgrund.

Centrets verksamhet och resultatet i fråga om förebyggande av etnisk diskriminering evalueras 2002. Norges regering skall då besluta hur myndigheterna skall organisera sitt arbete för motverkande av etnisk diskriminering.

Holland

I Hollands grundlag finns en allmän paragraf som förbjuder alla former av diskriminering. Bestämmelser om etnisk jämlikhet finns dessutom på grundlagsnivå och i en speciallag från 1994. I strafflagen finns flera paragrafer som gäller rasism och etnisk diskriminering. Än så länge finns det inte någon särskild diskrimineringsombudsman.

I Holland finns en oavhängig kommitté för likabehandling, som tillsatts av regeringen och som företräder yrkesskicklighet på hög nivå. Kommittén tillhandahåller juridisk hjälp och rådgivning för privatpersoner som utsatts för diskriminering. Kommittén skall övervaka diskriminering som hänför sig till religion, ras, kön, politisk inriktning, nationalitet, sexuell läggning och det äktenskapligaståndet. I Holland betonas den dolda rasismens centrala betydelse. Myndigheten beviljar årligen en betydande summa för framställning av utbildnings- och informationsmaterial för motverkande av etnisk diskriminering och rasism. I speciallagen finns bestämmelser om diskriminering i arbetslivet både vid anställning och under anställningsförhållanden.

2.2. Bedömning av nuläget

Bedömning av etnisk diskriminering och regeringens funktionsduglighet

Det är svårt att få exakta uppgifter om hur pass allmänt diskriminering förekommer, eftersom olika myndigheter inte konsekvent följer klagomål och begäran om utredning under just den benämningen. Den nuvarande grunden för kännedomen om diskrimineringens utbreddhet och innehåll baserar sig på polisens och rättsväsendets statistik och på enskilda klagomål till de högsta tillsynsmyndigheterna samt på fristående undersökningar och utredningar om rasism och attityder. Än

så länge har ingen systematisk uppföljning ordnats i Finland.

De högsta laglighetsövervakarna, justiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman, utreder medborgarnas klagomål över myndigheternas och tjänstemännens verksamhet. Tillsynen kan inte ses som systematisk uppföljning, och dessutom omfattar tillsynen bara en del av behovet av uppföljning av diskriminering.

Efter den separata snäva kartläggningen vid utlänningsombudsmannens byrå 1996 har ingen utredning upplevts av rasism eller diskriminering gjorts. Diskrimineringsfallen har inte heller följts systematiskt. Det kan bedömas att utlänningsombudsmannen har otillräckliga befogenheter och möjligheter att få information, målgruppen utläningar är alltför snäv, personalresurserna är små och verksamheten koncentreras i hög grad till annat än uppföljning av diskriminering.

I en utredning 1998 bedömdes att otillräckliga personalresurser är ett centralt problem i jämställdhetsombudsmannens verksamhet. Byrån har därför också anlitat arbetstagare utifrån och bl.a. låtit utomstående sammanställa publikationer.

Separata utredningar har tagit fasta på att utreda finländarnas attityder gentemot och inställning till flyktingar, invandrare och utläningar samt etniska minoriteter. Eventuell diskriminering på grund av religion har inte utretts särskilt. Det finns dock beröringspunkter mellan diskriminering på grund av religion och diskriminering på grund av etniskt ursprung. Diskrimineringen kan samtidigt grunda sig på etniskt ursprung och religion, och då är det svårt att särskilja den egentliga orsaken. Attitydundersökningarna påvisar människornas attityder, men attityderna omtalar inte om de negativa attityderna leder till diskriminering och rasistiska åtgärder. Det kan dock antas att så är fallet.

En riksomfattande undersökning av offren planeras, och den skall finansieras gemensamt av olika myndigheter. Genom ett urval bland de etniska grupperna utreds människornas egna erfarenheter av rasism och diskriminering. Avsikten är att undersökningen skall inledas under våren 2001.

Det europeiska centrumet för övervakning av rasism och främlingsfientlighet i Wien

kommer att samla in uppgifter från medlemsländerna om förekomsten av rasism och diskriminering. Den nationella insamlingen av uppgifter ordnas på basis av en tävling.

Det kan uppskattas att en betydande del av den etniska diskrimineringen i Finland stannar i det fördolda. Det är svårt att följa ärendena hos myndigheterna eftersom de inte statistikförs under benämningen diskriminering. Å andra sidan behandlas diskrimineringen eventuellt aldrig av myndigheterna, eftersom tröskeln för att anhängiggöra ärendena är hög. Invandrare och utlänningar eller företrädare för andra etniska minoriteter kan uppleva det som skrämmande att kontakta polisen och då görs ingen anmälan om diskriminering. Företrädare för olika etniska grupper är ofta sårbarare än genomsnittet när det gäller social ställning och de litar inte nödvändigtvis på polisen eller polisen förmåga eller vilja att utreda rasistiska brott. Även rädsla för hämndåtgärder kan stå i vägen för en anmälan, inte bara i fråga om rasistiska brott utan även i fall av diskriminering i arbetslivet. Dessa omständigheter medför att bara en del av diskrimineringsfallen behandlas i domstol.

Det kan också anses att en domstolsprocess i praktiken är tung för den som utsatts för diskriminering, eftersom diskrimineringsärendena är förenade med en stor mängd bevisningssvårigheter. Sannolikt är också att en del av dem som blivit utsatta för diskriminering inte ens vet till vilken myndighet de skall vända sig när de utsatts för en rättskränkning. För invandrarna torde språksvårigheterna göra det svårare att lämna in en anmälan. I en rapport om rasism i Finland 2000 av Förbundet för mänskliga rättigheter rf (Timo Makkonen 2000) antas att de grövsta rasistiska brotten anmäls till polisen medan situationen är den motsatta i fråga om mera ordinära brott, t.ex. diskriminering och rasistiska trakasserier.

Sammantaget kan konstateras att de myndigheter vars uppgifter omfattar övervakning av och tillsyn över etnisk diskriminering inte på ett övergripande sätt samlar in eller behandlar uppgifter om rasism och etnisk diskriminering. I Finland finns inte någon instans som skulle kunna samordna de olika myndigheternas åtgärder och som systematiskt skulle samla in och behandla uppgifter

om olika former av rasism och etnisk diskriminering. Myndigheterna lider också brist på personalresurser. I ett flertal attitydundersökningar har det påvisats att attityderna mot invandrare och etniska minoriteter är rätt negativa. Negativa attityder leder till diskriminering. Det kan därför antas att etnisk diskriminering förekommer i Finland inom både den offentliga och den privata sektorn, trots att det är svårt att uppskatta antalet eller omfattningen.

I Finland är diskussionen om diskriminering, dess begrepp och innehåll en förhållandevis ny företeelse, och därför behövs klart mera debatter i offentligheten, information och utbildning både för myndigheterna och för den breda allmänheten. Ingripandet i och övervakningen av etnisk diskriminering bör effektiveras.

Uppskattning av förekomsten av etnisk diskriminering i arbetslivet

Den första övergripande undersökningen om hur etniska minoriteter utsatts för diskriminering i arbetslivet färdigställdes av Migrationsinstitutet i maj 2000.

I undersökningen utreddes invandrades och romers tillträde till arbetslivet och deras erfarenheter av arbetslivet. De största problemen möter dem redan när de skall försöka få ett arbete. De största orsakerna till svårigheterna att få arbete var enligt invandrarna den höga arbetslösheten i Finland och den hårda konkurrensen, låg värdering av utlänningarnas arbetserfarenhet och bristfälliga språkkunskaper. Enligt Arbetskraftsmyndigheterna är fördomarna det största hindret för att minoriteter skall rekryteras. Företagens återhållsamma inställning till invandrare beror enligt Arbetskraftsmyndigheterna huvudsakligen på rädsla, språkkonsekvenser och olikartade vanor. Däremot ansågs inte religion, hudfärg eller handledningsbelastningen inverka på negativiteten.

Av de invandrare som varit i arbete uppgav 19,8 % att de hade upplevt ojämlig behandling från arbetsgivarens sida. Enligt invandrarna berodde behandlingen på omständigheter av etnisk karaktär, t.ex. nationalitet, medborgarskap och språksvårigheter. 18,7 % an-

såg att arbetskamraterna hade behandlat invandrarna ojämnt. Av romerna uppgav 52,2 % att de övriga arbetstagarna hade behandlat dem ojämnt. Båda grupperna ansåg att det icke-jämlika bemötandet tog sig uttryck i fördomsfullhet eller tystnad, undvikande av kontakt, stirrande och förtal.

Arbeterskyddsmyndigheterna har en synnerligen viktig roll när det gäller att övervaka och motverka diskriminering. Problemet är att i lagstiftningen har myndigheternas befogenheter definierats närmast med tanke på tillsynen över de fysiska arbetsförhållandena.

Undersökningarna ger vid handen att det är synnerligen viktigt att lagstiftningen om diskriminering och diskriminering i arbetslivet görs känd. Övervakningen av etnisk diskriminering i arbetslivet försvåras av att diskriminering förekommer allmänt antingen innan eller i samband med att någon skall anställas. I det skedet är det svårare att ingripa än när det är fråga om diskriminering inom ett anställningsförhållande eller på en arbetsplats.

Det kan antas att uppdagandet av fall av diskriminering i arbetslivet påverkas av kundernas initiativtagande. Kundinitierad tillsyn förutsätter alltid att kunden tar kontakt, och i fråga om diskriminering i arbetslivet kan tröskeln för att ta kontakt vara högre än vanligt. Det kan också antas att såväl myndigheterna som de som utsatts för diskriminering är i behov av utbildning och information. För att rättsmedel skall kunna användas förutsätts att de olika parterna har tillräcklig kännedom om dem. De bestämmelser om diskriminering i arbetslivet som finns i lagen om arbetsavtal och strafflagen torde i och för sig vara tillräckliga. Det har dock knappast alls uppkommit några riktlinjer eller sanktionsförfaranden.

3. Propositionens mål och de viktigaste förslagen

Definition av etnisk diskriminering

Etnisk diskriminering definieras inte i den finska lagstiftningen. Enligt rasismdirektivet anses direkt diskriminering förekomma när en person på grund av ras eller etniskt ursprung behandlas mindre förmånligt än en

annan person behandlas, har behandlats eller skulle ha behandlats i en jämförbar situation. Indirekt diskriminering anses förekomma när en skenbart neutral bestämmelse eller ett skenbart neutralt kriterium eller förfaringssätt särskilt missgynnar personer av en viss ras eller ett visst etniskt ursprung jämfört med andra personer, om inte bestämmelsen, kriteriet eller förfaringssättet objektivt motiveras av ett berättigat mål och medlen för att uppnå detta mål är lämpliga och nödvändiga.

Avsikten är etnisk diskriminering skall definieras vid den nationella beredningen av genomförandet av rasismdirektivet. Definitionen tas in i den proposition som avläts i ärendet. Etnisk diskriminering definieras inte i lagen om diskrimineringsombudsmannen.

Inrättande av uppgiften som diskrimineringsombudsman

Det föreslås att det skall inrättas en tjänst som diskrimineringsombudsman för förebyggande av etnisk diskriminering, främjande av goda etniska relationer, tryggnad av ställningen för etniska minoriteter och utläningar samt för övervakning av principen om etnisk icke-diskriminering.

Propositionen syftar dels till att genom en komplettering av de nuvarande rättsskyddsmedlen effektivisera tillsynen över de diskrimineringsförbud som förekommer på bred front i den finska lagstiftningen, dels till att öka och förbättra förebyggande åtgärder för främjande av etniska minoriteters och utläningars ställning och rättigheter samt etniska relationer i samhället. Goda och spänningsfria relationer mellan olika delar av befolkningen ökar välbefinnandet både för minoriteterna och överlag.

I fråga om diskrimineringsombudsmannens uppgifter och befogenheter föreslås ett förfarande i två steg så, att ombudsmannens uppgiftsbeskrivning och befogenheter ses över på nytt utgående från olika utredningar när det är dags att genomföra Europeiska unionens rasismdirektiv. Det är viktigt att diskrimineringsombudsmannen kan inleda sitt arbete redan innan rasismdirektivet genomförs. Diskrimineringsombudsmannen kan främja beredningen av den kommande lagstiftningen

bl.a. genom effektiv övervakning av etnisk diskriminering.

Genomförandet av rasismdirektivet i juli 2003 förutsätter att lagstiftningsåtgärder vidtas i Finland. En möjlighet är att stifta en helt ny lag på motsvarande sätt som jämställdhet mellan könen föreskrivs i jämställdhetslagen. Diskrimineringsombudsmannen kan vara en central myndighet som ansvarar för övervakningen av diskriminering, vars befogenheter senare kan utökas i enlighet med rasismdirektivet och direktivet om diskriminering i arbetslivet samt den nationella lagstiftning som bereds på grundval av dem.

Utlänningsombudsmannens uppgifter och tjänst dras in. Till utlänningsombudsmannens uppgifter hör för närvarande bl.a. etnisk diskriminering. Den gällande definitionen av uppgiften och den begränsade målgruppen, utlänningar, omfattar inte etnisk diskriminering som helhet. Diskriminering gäller oftast inte medborgarskap utan etniskt ursprung eller ras. Den grupp som utsätts för etnisk diskriminering bör ges en bredare definition som utöver utlänningar också omfattar traditionella och andra etniska minoriteter i Finland.

De utlänningar som bor och vistas i Finland behöver förutom för behandlingen av frågor i anslutning till diskriminering fortfarande en ombudsman som främjar deras ställning i samhället, eftersom en betydande del av de ärenden som utlänningsombudsmannen behandlar i dag gäller uppehållstillstånds- och asylförfaranden. Avsikten är att diskrimineringsombudsmannen skall fortsätta att sköta de uppgifter som enligt utlänningslagen åligger utlänningsombudsmannen.

Begränsningar av uppgifterna

Diskriminering kan förekomma på många områden av samhällslivet, utöver diskriminering i arbetslivet även inom olika privata och offentliga tjänster, t.ex. på bostadsmarknaden och inom utbildningen, den sociala tryggheten samt hälso- och sjukvården. I praktiken kan det vara svårt att göra skillnad mellan diskriminering, mobbning eller trakasserier. Förutom direkt diskriminering kan det förekomma indirekt diskriminering. Utredningen

bör utgå från erfarenheterna hos den som utsatts för diskriminering. Etnisk diskriminering förekommer bl.a. när en person på grund av etniskt ursprung behandlas mindre förmånligt än en annan person behandlas i en jämförbar situation eller på annat sätt behandlas orättvist, trakasserande eller kränkande. I stället för en individ kan även en människogrupp utsättas för etnisk diskriminering.

Inrättandet av tjänsten och uppgiften som diskrimineringsombudsman förutsätter gränsdragningar gentemot andra system dels ur administrativt perspektiv, dels ur perspektivet för etnisk diskriminering som på olika grunder förekommer i samhället.

Förslaget påverkar inte uppgifterna för de högsta laglighetsövervakarna, domstolarna eller arbetarskyddsmyndigheterna. Uppgifterna för justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman ändras inte. Arbetarskyddsmyndigheten är den behöriga tillsynsmyndigheten i de fall som gäller diskriminering i arbetslivet. Det är ändamålsenligt att diskriminering i arbetslivet alltså övervakas av en myndighet vars särskilda sakkunskaper innefattar frågor om diskriminering i arbetslivet. Diskriminering i arbetslivet på grund av etniskt ursprung hör således i första hand till arbetarskyddsmyndigheternas uppgifter.

Förslaget om inrättande av en tjänst som diskrimineringsombudsman inkräktar inte heller på jämställdhetsombudsmannens befogenheter och uppgifter. Med stöd av den gällande lagstiftningen är jämställdhetsombudsmannen behörig myndighet i de fall där invandrare eller personer som tillhör en etnisk minoritet har utsatts för diskriminering i första hand på grund av kön eller etniskt ursprung.

Diskrimineringsombudsmannens uppgifter kompletterar det gällande systemet, därför att de omfattar även de områden som befinner sig i en död vinkel inom den nuvarande tillsynen. I egenskap av en förvaltningsmyndighet som sköter en särskild uppgift kan ombudsmannen även ta hänsyn till ändamålsenlighetsaspekter och aktivt främja förebyggande åtgärder.

Diskrimineringsgrunder

Ett diskrimineringsärende kan ha flera orsaker samtidigt. Diskriminering förekommer t.ex. på grund av ålder, handikapp, religion eller sexuell läggning. Diskriminering på grund av religion kan ingå i diskriminering på grund av etniskt ursprung. Samma person kan samtidigt utsättas för diskriminering på grund av sitt etniska ursprung och sitt kön eller på grund av sitt etniska ursprung och sin religion.

Trots att det i ett och samma fall kan föreligga flera olika diskrimineringsgrunder och trots att det i sak är motiverat att också låta bl.a. diskriminering på grund av religion eller diskriminering på grund av sexuell läggning ingå i diskrimineringsombudsmannens uppgifter, föreslås att förfarandet i fråga om befogenheterna skall framskrida stegvis och att andra grunder än sådana som hänför sig till etnisk diskriminering i detta skede skall falla utanför befogenheterna. Den viktigaste orsaken till avgränsningen är bristen på ekonomiska resurser. Diskrimineringsombudsmannen bör få möjligheter att faktiskt bemöta det tilltagande uppgiftsområdet.

Eftersom det kan bedömas att diskriminering på grund av etniskt ursprung kommer att öka när internationaliseringen tilltar, gäller det att först trygga åtgärder som motverkar etnisk diskriminering. Det gäller att övervaka situationen. Det är viktigt att kunna ingripa på ett effektivt sätt innan den får en ännu starkare ställning i samhället. Diskrimineringsombudsmannens befogenheter och resurser bör omprövas i enlighet med de ekonomiska resurserna och senast när genomförandet av Europeiska unionens diskrimineringsdirektiv inleds.

Diskrimineringsombudsmannens ställning

För att diskrimineringsombudsmannen skall kunna sköta sitt uppdrag självständigt bör han eller hon ha en självständig position och vara så oberoende av förvaltningsmyndigheterna som möjligt. Administrativt bör en dylik enhet dock placeras i anslutning till en större förvaltningsenhet samtidigt som den förblir oberoende. Ombudsmän för spe-

cialområden har inte placerats i anslutning till riksdagens justitieombudsman utan i anslutning till det förvaltningsområde som ansvarar för frågor som gäller förvaltningsområdet. I reglementet för statsrådet (1522/1995) har förebyggande av rasism och främjande av goda etniska relationer anvisats som en uppgift för arbetsministeriet att skötas tillsammans med undervisningsministeriet. Det föreslås därför att diskrimineringsombudsmannen skall finnas i anslutning till arbetsministeriet.

Samarbete mellan myndigheter

Diskrimineringsombudsmannens primära uppgift skall vara att övervaka diskriminering på grund av etniskt ursprung på andra områden i samhället än i arbetslivet. Flera olika myndigheter deltar i diskriminerings tillsynen och det kan finnas flera olika diskrimineringsgrunder. Det är därför sannolikt att diskrimineringsombudsmannen och de övriga aktörerna kommer att ha gemensamma kunder och ärenden. Det är viktigt att diskrimineringsombudsmannen och de övriga myndigheterna, också bl.a. distriktsmyndigheterna inom arbetarskyddet, bedriver ett nära samarbete.

Inrättandet av uppgiften som diskrimineringsombudsman undanröjer inte direkt problemet med flera olika myndigheters befogenheter. När ett diskrimineringsärende skall behandlas gäller det alltid att finna den ansvariga myndigheten, till vilken diskrimineringsombudsmannen kan anvisa genom att ge råd, om han eller hon inte själv har befogenheter att sköta ärendet. Genom tillsättandet av en specialmyndighet säkerställs således att individerna har lättare att finna den myndighetsinstans som kan åta sig ärendet. Om ärendet i första hand ankommer på en annan myndighet skall ombudsmannen, på samma sätt som övriga myndigheter, föra ärendet vidare.

Klagomål eller besvär skall alltid kunna anhängiggöras via diskrimineringsombudsmannen, som vid behov skall hänskjuta ärendet till polisen för utredning eller till t.ex. arbetarskyddsmyndigheterna eller jämställdhetsombudsmannen för behandling. Efter överföringen skall arbetarskyddsmyndighe-

terna och jämställdhetsombudsmannen samt de övriga myndigheterna underrätta diskrimineringsombudsmannen om de åtgärder som vidtagits efter överföringen. I oklara fall och i sådana fall där det är svårt att särskilja de centrala diskrimineringsgrunderna skall myndigheterna vid behov efter samråd komma överens om den ansvariga myndigheten. I ärenden som gäller diskriminering på grund av etniskt ursprung och etnisk diskriminering skall diskrimineringsombudsmannen i samband med överföringen kunna avge ett expertutlåtande om den etniska diskrimineringen till myndigheterna. Olika myndigheter och domstolar skall även i andra fall kunna begära ett utlåtande eller andra ytterligare uppgifter eller stöd av diskrimineringsombudsmannen med anledning av ett ärende som anhängiggjorts. Diskrimineringsombudsmannen åläggs inte en ovillkorlig skyldighet att avge utlåtande utan han eller hon skall arbeta inom ramen för byråns resurser.

Möjligheten att alltid kunna anhängiggöra ett ärende via diskrimineringsombudsmannen är viktig, eftersom det kan vara svårt för i synnerhet invandrare och utlänningar att veta vilken besvärsinstans som är den rätta i ärendet. Om ärendet överförs skall den som saken gäller informeras om detta på ett begripligt sätt.

Det är viktigt att ombudsmannen kan sköta sitt arbete självständigt, trots att befogenheterna förutsätter rikligt och nära samarbete med andra aktörer, både i principiella frågor och i fall som gäller ett enskilt diskrimineringsärende.

Utöver myndighetskontakterna är det viktigt att diskrimineringsombudsmannen har fungerande kontakter med olika intressegrupper. För fullföljandet av övervakningsuppgiften och främjandet av goda etniska relationer bör samarbete ordnas med olika organisationer, i synnerhet de etniska minoriteternas egna organisationer. Det gäller också att i mån av möjlighet lyssna till de lokala aktörernas åsikter.

Det är nödvändigt att effektivera samarbetet och samordningen mellan diskrimineringsombudsmannen, arbetarskyddsmyndigheterna och jämställdhetsombudsmannen, övriga myndigheter samt olika organisationer genom att etablera en fungerande kontakt i

form av ett samarbetsorgan. Som ett sådant organ föreslås en delegation med uppgift att utveckla samarbetet och förfarandena mellan diskrimineringsombudsmannen och övriga myndigheter samt organisationer och arbetsätten för överföring av information om diskriminering samt för övervakning och ingripande i situationen. Delegationen har en viktig uppgift att som nationellt samarbetsorgan främja likabehandling både inom verksamheten i samhället och i arbetslivet. Med delegationens hjälp konstrueras behövliga samarbetsnätverk med inhemska och internationella aktörer.

Delegationen bör stödja diskrimineringsombudsmannen genom att aktivt verka för utveckling av attityderna i samhället och spridning av information om diskrimineringsförbudet. Delegationen kan bl.a. ta initiativ i diskrimineringsärenden. Till delegationen kallas företrädare för olika behöriga myndigheter och organisationer. Delegationen ingriper inte i enskilda fall.

Diskrimineringsombudsmannens uppgifter

Det föreslås att det skall stiftas en lag om diskrimineringsombudsmannen och hans eller hennes uppgifter. Diskrimineringsombudsmannen skall

- 1) främja goda etniska relationer i samhället,
- 2) följa och förbättra utlänningars och etniska minoriteters ställning och rättigheter,
- 3) rapportera om jämlikheten för olika etniska grupper samt om olika etniska gruppers förhållanden och ställning i samhället samt ta initiativ till undanröjande av diskriminering och missförhållanden som han eller hon observerat,
- 4) ge information om lagstiftningen om diskriminering på grund av etniskt ursprung och om lagstiftningen om etniska minoriteter och utlänningars ställning samt om tillämpningen av den, samt
- 5) utföra diskrimineringsombudsmannens uppgifter enligt utlänningslagen.

Diskrimineringsombudsmannen skall dessutom övervaka att förbudet mot diskriminering på grund av etniskt ursprung iakttas.

Uppgifterna innebär till stor del att diskri-

mineringsombudsmannen är sakkunnigmyndighet och att han eller hon skall utveckla frågor som hänför sig till utbildning och informationsförmedling samtidigt som uppgifterna också omfattar behandling av enskilda besvär och klagomål samt rådgivning och vägledning av dem som utsatts för diskriminering, de övriga myndigheterna och den breda allmänheten. Behandlingen av enskilda besvär bör redan av skäl som hänför sig till resurserna ta fasta på principiella frågor och frågor av allmänbildande betydelse. Tyngdpunkten i den egentliga verksamheten anges av diskrimineringsombudsmannen enligt situationen i verksamhetsplanen för enheten.

De metoder som behövs för tillsynen motsvarar i det här skedet lagstiftningen om utlänningsombudsmannen, vilket innebär att de är njudda och kompletterar de befintliga tillsynsmekanismerna. I ett senare skede kan tillsynsmetoderna utökas, eventuellt med stöd av en särskild lagstiftning.

Så kallad mjuk styrning är diskrimineringsombudsmannens främsta metod. Diskrimineringsombudsmannen skall inte kunna ändra beslut eller domar eller utfärda straff. När diskrimineringsombudsmannen observerar etnisk diskriminering skall han eller hon i första hand genom anvisningar och råd försöka förhindra att diskrimineringen fortsätter eller upprepas. Förutom i diskriminerings-situationer skall diskrimineringsombudsmannen kunna ta initiativ och ge rekommendationer eller råd som syftar till att förbättra goda etniska relationer och främja etniska minoriteters ställning genom lagstiftningsåtgärder eller på annat sätt. Diskrimineringsombudsmannen kan också ta egna initiativ trots att någon anmälan inte har lämnats in. Initiativen kan också gälla förslag som lämnats till regeringen gällande lagändringar som syftar till att undanröja missförhållanden och förebygga diskriminering på alla områden i samhället.

Den som utsatts för etnisk diskriminering skall alltid kunna överlåta sitt ärende till diskrimineringsombudsmannen, som kan vidareöverlåta eller anmäla det till den behöriga myndigheten, t.ex. arbetarskyddsmyndigheten eller polis- eller åklagarmyndigheten. I dessa och även i andra fall kan diskrimine-

ringsombudsmannen bistå den som utsatts för diskriminering när det gäller att trygga dennes rättigheter.

Diskrimineringsombudsmannen skall ha rätt att utan hinder av sekretessbestämmelserna få uppgifter av andra myndigheter. Ombudsmannen skall ha en byrå med flera anställda än vid den nuvarande utlänningsombudsmannens byrå.

4. Propositionens verkningar

4.1. Ekonomiska verkningar

Diskrimineringsombudsmannen är en specialmyndighet med uppgift att förebygga diskriminering på grund av etniskt ursprung samt att medverka i tillsynen över diskrimineringsförbudet. Förutom utläningar kan även personer som tillhör olika etniska minoriteter utsättas för diskriminering. Uppdraget omfattar även de uppgifter som för närvarande sköts av utlänningsombudsmannen. Den övergripande kontrollen över etnisk diskriminering ökar uppgifterna betydligt, trots att det på basis av tillgängliga uppföljningsuppgifter är synnerligen svårt att uppskatta antalet enskilda besvär- och klagomålsförfaranden gällande etnisk diskriminering. Jämfört med utlänningsombudsmannens uppgifter ökar även de uppgifter som hänför sig till främjande av goda etniska relationer samt uppföljning och rapportering.

Antalet kända rättsfall är litet. Det låga antalet beror bl.a. på statistikföringen och registreringen. Det kan antas att den effektiverade tillsynen åtminstone till en början medför att flera diskrimineringsärenden tas upp till behandling. Resurserna för diskrimineringsombudsmannens byrå bör ökas allteftersom befogenheterna utökas.

Vid utlänningsombudsmannens byrå finns för närvarande tre ordinarie tjänster, utlänningsombudsmannen samt en överinspektör och en avdelningssekreterare. Vid byrån arbetar dessutom en expeditionsvakt som anställts med sysselsättningsmedel. År 1999 användes ca 718 000 mk för löneutgifter och ca 270 000 mk för omkostnader, dvs. sammanlagt ca 988 000 mk under de tio månader som ombudsmannens byrå fanns vid arbetsministeriet. På årsnivå rör sig utgifterna kring

1,2 milj. mk.

Det föreslås att tjänsten som utlänningsombudsman skall dras in och att en tjänst som diskrimineringsombudsman inrättas vid samma tidpunkt. Samtidigt utökas ombudsmannens uppgifter så att de omfattar tillsyn över att principen om icke-diskriminering iakttas i fråga om alla etniska minoriteter.

Den utvidgade uppgiftsbeskrivningen förutsätter fler anställda vid diskrimineringsombudsmannens byrå. Det är nödvändigt att få mer personal till byrån, i synnerhet personer med juridiska sakkunskaper. Oavsett utbildningsvillkoren är överinspektör den lämpligaste titeln för ett dylikt uppdrag. Det föreslås därför att vid diskrimineringsombudsmannens byrå inrättas en överinspektörstjänst i löneklaass A 26 och en överinspektörstjänst i löneklass A 24.

Avdelningssekreteraren och expeditivakten skall ansvara för kontorsarbetet och den första kundservicen. Expeditivakten skall också sköta vaktmästarens uppgifter.

När utlänningsombudsmannens byrå utvidgas till diskrimineringsombudsmannens byrå ökar utgifterna med kostnaderna för inrättandet av två tjänster. På årsnivå föranleder lönerna merkostnader om 570 000 mk och omkostnaderna 40 000 mk. Under det första året uppgår inrättningskostnaderna till 60 000 mk. Ändringen kräver inga nya lokaler.

Utgifterna för diskrimineringsombudsmannens byrå uppgår till sammanlagt 1,8 milj. mk per år. Här ingår merkostnaderna, som på årsnivå uppgår till sammanlagt 610 000 mk. Diskrimineringsombudsmannens uppgift att informera förutsätter ekonomiska resurser som bör beaktas särskilt efter det att verksamheten inletts i full skala.

Det föreslås att diskrimineringsombudsmannens byrå skall inrättas den 1 september 2001. År 2001 uppgår merkostnaderna således till ca 250 000 mk och de täcks med de anslag för omkostnader som reserverats för arbetsministeriet för 2001.

4.2. Verknings i fråga om organisation och personal

Avsikten är att diskrimineringsombudsmannen skall effektivisera verksamheten när det gäller etniska diskrimineringsfrågor. Till-

sättandet påverkar inte uppgifterna för andra myndigheter som är behöriga i diskrimineringsfrågor utan kompletterar t.ex. jämställdhetsombudsmannens, arbetarskyddsmyndigheternas, polisens och rättsväsendets verksamhet.

Det föreslås att tjänsten som utlänningsombudsman skall dras in vid samma tidpunkt som tjänsten som diskrimineringsombudsman inrättas. Personalen från utlänningsombudsmannens byrå överförs till diskrimineringsombudsmannens byrå, dvs. överinspektören och avdelningssekreteraren samt eventuella visstidsanställda.

Det föreslås att två nya tjänster skall inrättas vid diskrimineringsombudsmannens byrå. Diskrimineringsombudsmannen skall besluta om utnämmandet till tjänsterna. Bestämmelser om utnämmandet samt om behörighetskraven skall utfärdas genom förordning av statsrådet.

Skötseln av uppgifterna förutsätter att diskrimineringsombudsmannen bedriver ett nära samarbete med olika myndigheter på olika nivåer inom förvaltningen, också med bl.a. distriktsförvaltningsmyndigheterna inom arbetarskyddet och med kommunala myndigheter.

4.3. Verknings för medborgarna

Lagförslaget syftar till att främja människornas jämlikhet i samhället samt till att främja ett samhälle fritt från diskriminering på grund av ras eller etniskt ursprung samt från rasism. Detta uppnås genom de som tillhör etniska minoriteter får större möjligheter att få ärenden som gäller diskriminering behandlade.

Förslaget gäller indirekt även andra grupper av medborgare än etniska minoriteter, eftersom syftet är att främja goda etniska relationer i samhället.

5. Beredningen av propositionen

5.1. Beredningskeden och beredningsmaterial

Arbetsministeriet tillsatte i december 1999 en utredningsman med uppgift att bereda ett förslag till ändring av tjänsten som utlän-

ningsombudsman och till utökning av ombudsmannens uppgifter till en tjänst som diskrimineringsombudsman. I uppdraget ingick bl.a. att bedöma regleringen av diskriminering i arbetslivet och dess funktionsduglighet samt att utvärdera myndighetsorganisationen.

Utredningsmannen föreslog att det skall inrättas en tjänst som diskrimineringsombudsman. Förslaget grundade sig dels på en bedömning av den nationella situationen och funktionsdugligheten, dels på den åtgärds-helhet för förebyggande av diskriminering som bereds inom Europeiska unionen. Lagförslaget baserar sig på utredningsmannens förslag om ändring av tjänsten som utlänningsombudsman och utökning av uppgifterna till en tjänst som diskrimineringsombudsman. Lagförslaget har beretts som tjänsteuppdrag vid arbetsministeriet. Utlåtandena i ärendet har beaktats i tillämpliga delar.

5.2. Utlåtanden

De första utlåtandena om utredningsmannens förslag begärdes medan arbetet pågick. Utlåtande gavs av bl.a. riksdagens justitieombudsman och justitiekanslern i statsrådet. Båda ansåg att förslaget är motiverat.

Följande instanser har gett utlåtande om förslaget till ändring av tjänsten som utlänningsombudsman och utökning av uppgifterna till en tjänst som diskrimineringsombudsman:

Utrikesministeriet, inrikesministeriet, justitieministeriet, social- och hälsovårdsministeriet, undervisningsministeriet, riksdagens justitieombudsman, Stakes, utlänningsombudsmannen, jämställdhetsombudsmannen, Finlands Kommunförbund, Delegationen för etniska relationer, Servicearbetsgivarna tillsammans med Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliitto - Industrins och Arbetsgivarnas Centralförbund, Akava, Finlands Tekniska Funktionärsorganisationers Centralförbund FTFC rf, Finlands Röda Kors, Sametinget, Flyktingrådgivningen, Förbundet för mänskliga rättigheter, Seksuaalinen tasavertaisuus - Sexuellt likaberättigande SETA ry och Mino-

rity Rights Group Internationals avdelning i Finland.

Förslaget ansågs vara viktigt eller stöddes av samtliga ministerier, Akava, jämställdhetsombudsmannen, Delegationen för etniska relationer, Finlands Röda Kors, Flyktingrådgivningen och Förbundet för mänskliga rättigheter. Alla remissinstanser lämnade in anmärkningar eller förslag till ändringar i fråga om vissa detaljer. Inrikesministeriet önskade minska diskrimineringsombudsmannens befogenheter enligt utlänningslagen jämfört med utlänningsombudsmannens nuvarande befogenheter. Social- och hälsovårdsministeriet ansåg att gränsdragningarna gentemot de övriga myndigheterna, i första hand arbetarskyddsmyndigheterna, var oklara. Enligt SETA borde Finland få en diskrimineringsombudsman vars befogenheter omfattar flera diskrimineringsgrunder.

Utlänningsombudsmannen förhöll sig reserverad till förslaget. Servicearbetsgivarna och Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliitto - Industrins och Arbetsgivarnas Centralförbund ansåg att inrättandet av tjänsten inte är ändamålsenligt men motsatte sig inte de ansvarsområden som föreslås under det inledande skedet eller förslaget att diskriminering i arbetslivet alltså skall höra till arbetarskyddsmyndigheternas uppgifter.

I samband med utlåtanden sommaren 2000 om regeringens program mot rasism uttalade sig vissa instanser också om förslaget gällande diskrimineringsombudsmannen. Instanserna var Suomen Sosiaalidemokraattinen Puolue - Finlands Socialdemokratiska Parti rp, Suomen Kristillinen Liitto - Finlands Kristliga Förbund rp, Samlingspartiet rp, Svenska folkpartiet, Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC rf och Kyrkostyrelsen. Förslaget gällande diskrimineringsombudsmannen sågs huvudsakligen som nödvändigt. Samlingspartiet rp konstaterade att frågan blir aktuell inom en snar framtid när det blir dags att genomföra rasismdirektivet. Det gäller dock att förhålla sig kritiskt till inrättandet av en ny administrativ organisation.

DETALJMOTIVERING

1. Lagförslag

1.1. Lag om diskrimineringsombudsmannen

1 §. *Verksamhetsområde.* I paragrafen anges diskrimineringsombudsmannens verksamhetsområde. Principen om likabehandling förutsätter att diskriminering på grund av etniskt ursprung inte får förekomma vare sig direkt eller indirekt.

Avsikten är att diskrimineringsombudsmannens uppgifter skall komplettera de övriga behöriga myndigheternas uppgifter. Etnisk diskriminering är utbredd i samhället och dess strukturer. I praktiken kan överlappningar förekomma t.ex. i situationer av etnisk diskriminering i arbetslivet. I ärenden som gäller diskriminering i arbetslivet är diskrimineringsombudsmannen sakkunnig i etniska frågor. Om situationen kräver det bör myndigheterna förhandla om tillvägagångssätten för att skapa en ändamålsenlig och smidig praxis.

Det föreslås att diskrimineringsombudsmannen skall finnas i anslutning till arbetsministeriet på motsvarande sätt som utlänningsombudsmannen i dag. Att diskrimineringsombudsmannen arbetar i anslutning till ministeriet innebär att där finns en självständig verksamhetsenhet, som förvaltningsmässigt och i fråga om verksamhetsanslag är en del av ministeriet. Vid arbetsministeriet finns för närvarande utlänningsombudsmannens byrå och riksförlikningsmannens byrå i anslutning till ministeriet, och på motsvarande sätt finns jämställdhetsombudsmannens byrå i anslutning till social- och hälsovårdsministeriet.

Bestämmelser om behörighetskraven och utnämningen av diskrimineringsombudsmannen skall utfärdas genom förordning av statsrådet. Avsikten är att diskrimineringsombudsmannen skall utnännas av statsrådet för en viss tid, dvs. fem år. Av diskrimineringsombudsmannen förutsätts juris kandidatexamen eller annan lämplig högskoleexamen samt god förtrogenhet med tjänstens uppgiftsområde och i praktiken visad ledar-

förmåga.

2 §. *Uppgifter.* Paragrafen innehåller en förteckning över diskrimineringsombudsmannens uppgifter. Uppgifterna presenteras inte i viktighetsordning. Avsikten är att tyngdpunkten skall ligga på förebyggande och principiella åtgärder som hänför sig till att utveckla lagstiftningen, systemen och förfarandena samt en positiv atmosfär. Även enskilda kunder skall få service. Insatsområdena vid respektive tidpunkt anges av diskrimineringsombudsmannen enligt situationen och behoven.

Förebyggande av diskriminering bör utgöra en viktig del av verksamheten. Man kan överlag förebygga rasism och diskriminering genom att slå vakt om och främja goda etniska relationer i samhället, distribuera information, främja minoriteternas ställning, ge information om och till minoriteter samt i tid ingripa i konflikter och ta sig an problem. Avsikten är att diskrimineringsombudsmannen skall vara en opinionsbildare och delta i den offentliga debatten och diskussionen om värderingar i samhället.

Diskrimineringsombudsmannen kan främja ställningen för människor med olika etniskt ursprung genom att skapa nätverk och kontakter mellan olika aktörer, sammanjämka åtgärder och informera. Verksamheten riktar sig förutom till myndigheter, minoriteter och utlänningsområden även till hela landets befolkning. Diskrimineringsombudsmannen bör också hålla kontakt med medborgarorganisationer och andra organisationer samt främja samarbetet mellan olika organisationer och deras relationer till myndigheterna.

Diskrimineringsombudsmannen skall också följa hur minoritetsrättigheterna tillgodoses i fråga om etniska minoriteters ställning och rättigheter. Så långt resurserna tillåter kan diskrimineringsombudsmannen också ta emot och behandla ärenden som gäller ställningen för minoriteter som hör till etniska minoriteter.

Ombudsmannen skall också trygga utlänningsområdenas ställning. Med tryggande av utlänningsområdenas ställning avses motsvarande uppgifter som skötts av utlänningsombudsmannen.

nen: ärenden som gäller uppehållstillstånd, asyl, avlägsnande ur landet, förening av familjer och erhållande av medborgarskap samt i enskilda fall se till att man på nivån för linjedragningar och författningar beaktar att möjligheterna att överklaga i uppehållstillståndsärenden har ökat. Diskrimineringsombudsmannen skall också ge i utlänningslagen avsedda utlåtanden om asylansökningar och utvisning.

Diskrimineringsombudsmannen skall följa diskrimineringen som en samhällsföreteelse. Övervakningen innefattar även kontakter med internationella organisationer och övervakning av åtgärder i anslutning till likabehandling inom Europeiska unionen samt medverkan i verksamheten vid Europeiska unionens centrum för övervakning av rasism och främlingsfientlighet.

Ombudsmannen skall övervaka lagstiftningen, massmedierna och myndigheternas verksamhet och försöka påverka bl.a. statistikföringen och registerföringen så att man i fortsättningen kan få tidsenliga uppgifter om hur diskrimineringen kommer till uttryck och hur pass allmänt den förekommer. Övervakningen ingår i diskrimineringsombudsmannens tjänstearbete, vilket även kompletteras av undersökningar och utredningar som utförs på basis av uppdragen. Uppföljningsrapporterna offentliggörs i syfte att tillhandhålla material även för debatten i offentligheten.

Diskrimineringsombudsmannen skall dessutom informera om principen om likabehandling, minoriteternas ställning, orsakerna till och följderna av etnisk diskriminering, den nationella och internationella situationen och de åtgärder genom vilka såväl enskilda medborgare som myndigheter kan främja goda etniska relationer. Information produceras som underlag för de politiska beslutsfattarna och myndigheterna men även för organisationerna, den breda allmänheten, massmedierna, utlänningsarna och de etniska minoritetsgrupperna. Informationen omfattar bl.a. meddelanden, rapporter, publikationer, infon och framträdanden på seminarier. I det finländska samhället är frågor som gäller etnisk diskriminering någonting så pass nytt att det förutom information också behövs utbildning för myndigheterna inom olika förvaltningsområden. Dessutom bör man i ut-

bildningen vid läroanstalter på olika nivåer och t.ex. i utbildningen för värnpliktiga ta upp diskrimineringsfrågan som en angelägenhet som hänför sig till de grundläggande fri- och rättigheterna.

Det är speciellt viktigt att de myndigheter som har representanter för etniska minoriteter som sina kunder iakttar principerna om god förvaltning enligt lagen om förvaltningsförfarande. Rådgivningsskyldigheten accentueras särskilt i fråga om invandrare och utlänningsfrågor. Ombudsmannen skall framhäva vikten av principerna om god förvaltning i myndigheternas verksamhet.

I den gällande lagstiftningen har övervakningen av diskrimineringsförbudet koncentrerats till rättsmyndigheterna i fråga om brottsärenden och till arbetarskyddsmyndigheterna i fråga om diskriminering i arbetslivet. Diskrimineringsombudsmannens verksamhet som en myndighet som övervakar etnisk diskriminering kompletteras av befintliga metoderna. Diskrimineringsombudsmannen utför tillsynen i samarbete med andra myndigheter och vid behov med medborgarorganisationerna.

3 §. *Befogenheter.* I en diskrimineringsituation behöver de som blivit utsatta för etnisk diskriminering råd och praktisk hjälp. Diskrimineringsombudsmannen kan ta emot och behandla sådana ärenden av enskilda personer som gäller diskriminering på grund av etniskt ursprung. Ombudsmannen bör i första hand försöka få slut på diskrimineringen genom att kontakta den andra parten.

Diskrimineringsombudsmannen kan undersöka etnisk diskriminering på initiativ av någon annan men även på grundval av diskriminering som han eller hon själv observerat. Metoderna är i första hand s.k. mjuka metoder, dvs. anvisningar och råd. Ombudsmannen kan försöka nå enighet genom förhandlingar och avbryta åtgärder som han eller hon finner diskriminerande. Diskrimineringsombudsmannen kan inte bestämma eller ändra myndigheternas beslut eller bestraffa. Ombudsmannen är en förvaltningsmyndighet, vilket innebär att avgörandena inte har rättskraft utan karaktären av expertutlåtanden på samma sätt som i fråga om jämställdhetsombudsmannen.

Den som har kontaktat diskrimineringsom-

budsmannen i ett diskrimineringsärende bör alltid få ett konkret avgörande, antingen av ombudsmannen eller av en annan myndighet till vilken ombudsmannen eventuellt har hänskjutit ärendet.

Arbetet för att främja goda etniska relationer sköts genom vägledning, råd, förhandlingar, rekommendationer och information om goda förfaranden. Diskrimineringsombudsmannen kan ta initiativ till bl.a. ändringar i lagstiftningen och undanröjande av diskriminerande förfaranden. Rekommendationer och råd kan ges till både dem som utsatts för diskriminering och andra privatpersoner, myndigheterna samt massmedierna.

Ombudsmannen kan ge rekommendationer, anvisningar och råd även i fråga om minoritetsrättigheter samt anvisa ärendet vidare eller ta initiativ.

Ett ärende som gäller etnisk diskriminering skall alltid kunna anhängiggöras via diskrimineringsombudsmannen oavsett vilken myndighet som slutligen skall handlägga det. Efter det att den som utsatts för etnisk diskriminering har kontaktat diskrimineringsombudsmannen skall han eller hon ha rätt att med samtycke av den som saken gäller hänskjuta ärendet till den behöriga myndigheten. Om det är fråga om ett fall av diskriminering i arbetslivet hänskjuts ärendet till arbetarskyddsmyndigheterna. Diskrimineringsombudsmannens befogenheter vid etnisk diskriminering förändrar naturligtvis inte arbetarskyddsmyndigheternas rätt och skyldighet att göra åtalsanmälan eller rätt att delta i handläggningen. I dessa fall inskränks diskrimineringsombudsmannens befogenheter till rådgivning, eventuellt bistånd till den som utsatts för diskriminering samt sakkännedom i etniska frågor. Denna ställning som sakkunnig kan diskrimineringsombudsmannen visa genom att när ärendet hänskjuts bifoga ett utlåtande med sin åsikt om den etniska diskrimineringen. Diskrimineringsombudsmannen skall ha rätt att få kännedom om de åtgärder som utredningen av ärendet har resulterat i.

I praktiken kan flera myndigheter ta sig an samma problem. Den som saken gäller kan i dessa fall, på motsvarande sätt som i ärenden som gäller jämställdhet mellan könen, välja mellan olika rättsmedel beroende på situatio-

nen och egna önskemål. Om två myndigheter är behöriga, får behandlingen av det huvudsakliga ärendet dock inte i onödan fördröjas på grund av utredningen av den primära diskrimineringsgrunden. Myndigheterna bör därför skapa gemensamma och smidiga förfaranden. Onödig överföring av ärenden mellan myndigheterna bör förebyggas.

4 §. *Rättshjälp*. På samma sätt som utlänningsombudsmannen skall diskrimineringsombudsmannen kunna bistå den som blivit utsatt för etnisk diskriminering när han eller hon själv vill trygga sina rättigheter eller vägleda honom eller henne i att anlita rättshjälpsbyråer och advokater. Vid behov kan ombudsmannen också förordna någon av sin personal att bistå.

Ombudsmannen skall skaffa rättshjälp för den som utsatts för etnisk diskriminering när ombudsmannen anser att ärendet är av avgörande betydelse för rättskyddet för den som saken gäller eller att ärendet är av principiell betydelse för förebyggande av etnisk diskriminering.

5 §. *Delegation*. Diskrimineringsombudsmannen skall stödjas av en delegation bestående av företrädare för olika myndigheter vilkas behörighet omfattar frågor som gäller etnisk diskriminering. I delegationen skall också finnas företrädare för arbetsmarknadsparterna samt övriga organisationer. I delegationen kan man tillsammans dra upp riktlinjer för principiella frågor. Närmare bestämmelser om delegationen utfärdas genom förordning.

6 §. *Byrå*. Diskrimineringsombudsmannen skall ha en byrå i likhet med utlänningsombudsmannen. Personalen från utlänningsombudsmannens byrå överförs till diskrimineringsombudsmannens byrå. Vid diskrimineringsombudsmannens byrå anställs extra personal i samband med förändringen.

7 §. *Rätt att få uppgifter*. För att diskrimineringsombudsmannen skall kunna sköta sina uppgifter med framgång måste han eller hon ha rätt att få uppgifter. Utan tillräcklig information är det omöjligt att bedöma eventuella fall av diskriminering eller diskriminerande förfaranden. Det föreslås därför att diskrimineringsombudsmannen utan hinder av sekretessbestämmelserna skall ha rätt att få de uppgifter som behövs.

Det föreslås inte att i lagen tas in en särskild bestämmelse om diskrimineringsombudets och dennes byråpersonals tystnadsplikt, eftersom saken på ett täckande sätt har reglerats i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999).

8 §. *Närmare bestämmelser.* Det föreslås bli bestämt att närmare bestämmelser om verkställigheten av lagen kan utfärdas genom förordning av statsrådet. Bestämmelser om behörighetskraven för diskrimineringsombudsmannen och om utnämningen och anställningen av tjänstemän skall utfärdas genom förordning av statsrådet.

9 §. *Ikraftträdande.* I paragrafen bestäms om ikraftträdandet. Genom den nya lagen upphävs lagen om utlänningsombudsmannen.

1.2. Utlänningslag

33 §. *Avgörande av asylansökan.* Asylansökningar avgörs av utlänningsverket. Diskrimineringsombudsmannen skall på motsvarande sätt som utlänningsombudsmannen beredas tillfälle att bli hörd vid behandlingen av asylansökningar, om detta inte är uppenbart onödigt.

42 §. *Beslut om utvisning.* Enligt utlänningslagen fattas beslut om utvisning av utlänningsverket på framställning av polisen. Diskrimineringsombudsmannen skall alltid ges tillfälle att bli hörd i ett utvisningsärende.

46 §. *Förvar.* Enligt paragrafen får en utlänning tas i förvar på de grunder som fastställs i lagen. Om det är fråga om en person som inte har fyllt 18 år skall socialmyndigheten eller diskrimineringsombudsmannen höras.

69 §. *Diskrimineringsombudsmannen och samarbetet mellan myndigheterna.* I utlänningslagen sägs att i samband med social- och hälsovårdsministeriet finns en utlän-

ningsombudsman. Utlänningsombudsmannen och ombudsmannens byrå flyttade från social- och hälsovårdsministeriet till arbetsministeriet den 1 mars 1999. Det föreslås att paragrafen till denna del ändras så att den motsvarar nuläget. Bestämmelser om diskrimineringsombudsmannens uppgifter och organisationen av verksamheten föreslås i lagen om diskrimineringsombudsmannen.

70 §. *Anmälningar.* Diskrimineringsombudsmannen skall utan dröjsmål delges frågor i anslutning till utlänningslagens bestämmelser om behov av skydd och ansökan om asyl, avvisning och utvisning, inreseförbud, förvar samt beslut om överklagande av beslut. På begäran skall diskrimineringsombudsmannen också delges beslut om återkallande av uppehållstillstånd, beviljande av arbetstillstånd, utlänningsförseelse och arbetstillståndsbrott. Inrikesministeriet skall meddela anvisningar om hur diskrimineringsombudsmannen skall delges besluten.

2. Närmare bestämmelser

Avsikten är att närmare bestämmelser om verkställigheten av lagen om diskrimineringsombudsmannen samt om behörighetskraven och utnämningen av diskrimineringsombudsmannen och föredragande tjänstemän vid diskrimineringsombudsmannens byrå skall utfärdas genom förordning av statsrådet.

3. Ikraftträdande

Lagarna föreslås träda i kraft den 1 september 2001.

Med stöd av vad som anförts ovan förelägs Riksdagen följande lagförslag:

*Lagförslagen***1.****Lag****om diskrimineringsombudsmannen**

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

1 §

Verksamhetsområde

För förebyggande av etnisk diskriminering, främjande av goda etniska relationer, tryggnade av etniska minoriteters och utlänningars ställning och rättigheter samt för övervakning av principen om etnisk icke-diskriminering finns en diskrimineringsombudsman i anslutning till arbetsministeriet.

Bestämmelser om behörighetsvillkoren för och utnämningen av diskrimineringsombudsmannen utfärdas genom förordning av statsrådet.

av diskriminering och missförhållanden som han eller hon observerat,

4) ge information om lagstiftningen om diskriminering på grund av etniskt ursprung och om lagstiftningen om etniska minoriteters och utlänningars ställning samt om tillämpningen av den, samt

5) utföra de uppgifter som diskrimineringsombudsmannen enligt utlänningslagen (378/1991) har.

Diskrimineringsombudsmannen skall dessutom i samarbete med andra myndigheter övervaka att alla behandlas lika oavsett etniskt ursprung.

3 §

Befogenheter

När diskrimineringsombudsmannen observerar etnisk diskriminering skall han eller hon genom anvisningar och råd försöka förhindra att diskrimineringen fortsätter eller upprepas.

Diskrimineringsombudsmannen kan ta initiativ och ge rekommendationer och råd som syftar till att förbättra goda etniska relationer och främja etniska minoriteters ställning.

Ärenden som gäller etnisk diskriminering kan anhängiggöras via diskrimineringsombudsmannen. I fråga om de ärenden gällande

2 §

Uppgifter

Diskrimineringsombudsmannen skall

1) främja goda etniska relationer i samhället,

2) följa och förbättra utlänningars och etniska minoriteters ställning och rättigheter,

3) rapportera om hur förverkligas jämlikheten för olika etniska grupper samt om olika etniska gruppers förhållanden och ställning i samhället samt ta initiativ till undanröjande

etnisk diskriminering som anmälts till diskrimineringsombudsmannen har han eller hon rätt att med samtycke av den som saken gäller hänskjuta eller vidareanmäla ärendena till den behöriga myndigheten. Diskrimineringsombudsmannen kan bifoga sitt utlåtande i de ärenden som hänskjuts. Den behöriga myndigheten skall underrätta diskrimineringsombudsmannen om de åtgärder som vidtagits i ett ärende.

4 §

Rättshjälp

Om diskrimineringsombudsmannen anser att ett ärende är av avsevärd betydelse för förebyggande av etnisk diskriminering, kan ombudsmannen bistå eller förordna en underlydande tjänsteman att bistå den som blivit utsatt för etnisk diskriminering då det gäller att trygga hans eller hennes rättigheter eller vid behov i detta syfte skaffa den diskriminerade rättshjälp.

5 §

Delegation

För frågor som gäller förebyggande, kontroll och övervakning av etnisk diskriminering samt för främjande av samarbetet mellan olika myndigheter bistås diskrimineringsombudsmannen av en delegation mot diskriminering. Närmare bestämmelser om delegationens uppgifter, sammansättning och arbete utfärdas genom förordning av statsrådet.

6 §

Byrå

Diskrimineringsombudsmannen har en byrå, där det inom ramen för statsbudgeten finns ett behövligt antal tjänstemän som är föredragande samt annan personal.

7 §

Rätt att få uppgifter

Utan hinder av sekretessbestämmelserna har diskrimineringsombudsmannen rätt att av övriga myndigheter avgiftsfritt få de uppgifter som behövs för skötseln av åliggandena enligt denna lag och utlänningslagen.

8 §

Närmare bestämmelser

Närmare bestämmelser om utnämnannde eller anställning av personal samt om verkställigheten av denna lag utfärdas genom förordning av statsrådet.

9 §

Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den 20 .
Genom denna lag upphävs lagen den 1 mars 1991 om utlänningsombudsmannen (446/1991) jämte ändringar.

Åtgärder som verkställigheten av lagen förutsätter får vidtas innan lagen träder i kraft.

De tjänstemän som är föredragande samt annan personal vid utlänningsombudsmannens byrå kan när lagen träder i kraft överföras till diskrimineringsombudsmannens byrå, utan att tjänsterna ledigförklaras. Arbetsministeriet beslutar om överföringarna.

2.

Lag**om ändring av utlänningslagen**

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i utlänningslagen av den 22 februari 1991 (378/1991) 33 § 2 mom., 42 § 2 mom.,
46 § 2 mom., 69 § 1 mom. och 70 §, av dessa lagrum 70 § sådan den lyder delvis ändrad i lag
1269/1997, som följer:

<p style="text-align: center;">33 §</p> <p style="text-align: center;"><i>Avgörande av asylansökan</i></p> <hr style="border-top: 1px dashed black;"/> <p>Diskrimineringsombudsmannen skall beredas tillfälle att bli hörd vid behandlingen av asylansökningar, om detta inte är uppenbart onödigt.</p> <hr style="border-top: 1px dashed black;"/>	<p>förvar utan att socialmyndigheten eller diskrimineringsombudsmannen hörs.</p> <hr style="border-top: 1px dashed black;"/>
<p style="text-align: center;">42 §</p> <p style="text-align: center;"><i>Beslut om utvisning</i></p> <hr style="border-top: 1px dashed black;"/> <p>Utlänningen och diskrimineringsombudsmannen skall alltid ges tillfälle att bli hörda i ett utvisningsärende.</p> <hr style="border-top: 1px dashed black;"/>	<p style="text-align: center;">69 §</p> <p style="text-align: center;"><i>Diskrimineringsombudsmannen och samarbetet mellan myndigheterna</i></p> <p>I samband med arbetsministeriet finns en diskrimineringsombudsman. Om diskrimineringsombudsmannens uppgifter och hur verksamheten skall ordnas bestäms särskilt.</p> <hr style="border-top: 1px dashed black;"/>
<p style="text-align: center;">46 §</p> <p style="text-align: center;"><i>Förvar</i></p> <hr style="border-top: 1px dashed black;"/> <p>Den som inte har fyllt 18 år får inte tas i</p>	<p style="text-align: center;">70 §</p> <p style="text-align: center;"><i>Anmälningar till diskrimineringsombudsmannen</i></p> <p>Beslut som nämns i 31—33, 34 a, 39, 42, 43, 47, 49, 51, 55 och 57 § skall utan dröjsmål delges diskrimineringsombudsmannen. På begäran av diskrimineringsombudsmannen skall också beslut som nämns i 21, 26, 63 och 64 § delges honom eller henne.</p> <p>Inrikesministeriet meddelar efter att ha hört</p>

arbetsministeriet anvisningar om hur diskri- Denna lag träder i kraft den
mineringsombudsmannen skall delges beslu- 20 .
ten.

Helsingfors den 20 april 2001

Republikens President

TARJA HALONEN

Arbetsminister Tarja Filatov

*Bilaga
Parallelltexter*

2.

Lag

om ändring av utlänningslagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i utlänningslagen av den 22 februari 1991 (378/1991) 33 § 2 mom., 42 § 2 mom., 46 § 2 mom., 69 § 1 mom. och 70 §, av dessa lagrum 70 § sådan den lyder delvis ändrad i lag 1269/1997, som följer:

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

33 §

Avgörande av asylansökan

Utlänningsombudsmannen skall beredas tillfälle att bli hörd vid behandlingen av asylansökningar, om detta inte är uppenbart onödigt.

Diskrimineringsombudsmannen skall beredas tillfälle att bli hörd vid behandlingen av asylansökningar, om detta inte är uppenbart onödigt.

42 §

Beslut om utvisning

Utlänningen och utlänningsombudsmannen skall alltid ges tillfälle att bli hörda i ett utvisningsärende.

Utlänningen och *diskrimineringsombudsmannen* skall alltid ges tillfälle att bli hörda i ett utvisningsärende.

46 §

Förvar

Den som inte har fyllt 18 år får inte tas i förvar utan att socialmyndigheten eller utlänningsombudsmannen hörs.

69 §

Utlänningsombudsmannen och samarbetet mellan myndigheterna

I samband med social- och hälsovårdsministeriet finns en utlänningsombudsman. Om ombudsmannens uppgifter och hur verksamheten skall ordnas stadgas särskilt.

70 §

Anmälningar till utlänningsombudsmannen

Beslut som nämns i 31- 33, 34a, 39, 42, 43, 47, 49, 51, 54, 55 och 57 §§ skall utan dröjsmål delges utlänningsombudsmannen. På begäran av utlänningsombudsmannen skall också beslut som nämns i 21, 26, 63 och 64 §§ delges honom.

Inrikesministeriet meddelar efter att ha hört social- och hälsovårdsministeriet anvisningar om hur utlänningsombudsmannen skall delges besluten.

Den som inte har fyllt 18 år får inte tas i förvar utan att socialmyndigheten eller *diskrimineringsombudsmannen* hörs.

69 §

Diskrimineringsombudsmannen och samarbetet mellan myndigheterna

I samband med arbetsministeriet finns en *diskrimineringsombudsman*. Om *diskrimineringsombudsmannens* uppgifter och hur verksamheten skall ordnas bestäms särskilt.

70 §

Anmälningar till diskrimineringsombudsmannen

Beslut som nämns i 31—33, 34 a, 39, 42, 43, 47, 49, 51, 55 och 57 § skall utan dröjsmål delges *diskrimineringsombudsmannen*. På begäran av *diskrimineringsombudsmannen* skall också beslut som nämns i 21, 26, 63 och 64 § delges honom eller henne.

Inrikesministeriet meddelar efter att ha hört *arbetsministeriet* anvisningar om hur *diskrimineringsombudsmannen* skall delges besluten.

Denna lag träder i kraft den
20 .