



UTREDNING OM NATIONELLA AKTÖRER INOM GRUNDLÄGGANDE OCH MÄNSKLIGA RÄTTIGHETER MÄNNISKORÄTTSCENTRET

Utredning om nationella aktörer inom grundläggande och mänskliga rättigheter

Text: Elina Hakala
Redigering: Susan Villa
Layout: Joonas Tupala

ISSN: 2670-1944
ISBN 978-952-7117-64-4

Människorättscentrets publikationer 1/2022
<https://www.manniskorattsentret.fi/publikationer/>
© Människorättscentret
2022 Helsingfors

Förkortningar	5
Förord	6
1 Inledning	8
1.1 Presentation av utredningen	8
1.2 Utredningens genomförande och struktur	10
1.3 Definition av begrepp	12
2 Nationella aktörer inom grundläggande och mänskliga rättigheter	14
2.1 De högsta laglighetsövervakarna	14
2.1.1 Justitiekanslern i statsrådet	17
2.1.2 Riksdagens justitieombudsman	30
2.2 Finlands nationella människorättsinstitution: Människorättscentret, dess människorättsdelegation och riksdagens justitieombudsman	42
2.3 Specialombudsmän	57
2.3.1 Diskrimineringsombudsmannen	58
2.3.2 Jämställdhetsombudsmannen	71
2.3.3 Dataombudsmannen	80
2.3.4 Underrättelsetillsynsombudsmannen	89
2.3.5 Barnombudsmannen	99
2.3.6 Äldreombudsmannen	105
2.4 Diskriminerings- och jämställdhetsnämnden	109
3 Internationella iakttagelser och kompletterande nationella iakttagelser om strukturerna för grundläggande och mänskliga rättigheter i Finland	119
3.1 Iakttagelser av internationella och regionala övervakningsorgan för konventioner	120
3.2 Iakttagelser i anslutning till utrikesministeriets verksamhetsområde	122
3.3 Iakttagelser i anslutning till justitieministeriets verksamhetsområde	124
3.4 Iakttagelser av nationella experter på grundläggande och mänskliga rättigheter	126

4	Sammanfattning	130
4.1	Allmänt om strukturerna och samarbetet	130
4.2	Uppgiftsfördelning: tydlighet och omfattning	132
4.2.1	Nuläge	132
4.2.2	Allmänna behov av att förtydliga laglighetsövervakningen	135
4.2.3	Luckor i uppgiftsfältet	138
4.3	Verksamhetsförutsättningar	140
4.3.1	Självständighet och oberoende	140
4.3.2	Övriga frågor som påverkar verksamhetsförutsättningarna	150
5	Slutsatser och rekommendationer	152
5.1	Utveckling av strukturer och uppgifter	152
5.2	Verksamhetsförutsättningar	155
6	Källor	160
7	Bilaga: Intervjuteman och frågor för aktörer inom grundläggande och mänskliga rättigheter	178

Förkortningar

CEDAW	Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, FN:s konvention om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor
CRPD	Convention on the Rights of Persons with Disabilities, FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning
GANHRI	Global Alliance of National Human Rights Institutions, det internationella nätverket för nationella människorättsinstitutioner
GREVIO	Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence, Europarådets expertgrupp för bekämpning av våld mot kvinnor och våld i hemmet
HEUNI	The European Institute for Crime Prevention and Control, affiliated with the United Nations, Europeiska institutet för kriminalpolitik
ECRI	European Commission against Racism and Intolerance, Europeiska kommissionen mot rasism och intolerans
Europadomstolen	Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna
ENNHRI	European Network of National Human Rights Institutions, det europeiska nätverket för nationella människorättsinstitutioner
ENO	European Network of Ombudsmen, Europeiska ombudsmannanätverket
ENOC	European Network of Ombudspersons for Children, Europeiska nätverket för barnombudsmän
EQUINET	European Network of Equality Bodies, Europeiska nätverket för likabehandlingsorgan
OSSE	Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa
IOI	International Ombudsman Institute, Internationella justitieombudsmannainstitutet
NHRI	National human rights institution, nationell institution för mänskliga rättigheter
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development, Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling
OPCAT	Optional Protocol to the Convention against Torture, fakultativt protokoll till FN:s konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning
SCA	Sub-Committee on Accreditation, underkommittén för ackreditering av nationella människorättsinstitutioner
FEUF	Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt
UPR	Universal Periodic Review, FN:s universella periodiska granskning

Förord

Strukturerna för de grundläggande och mänskliga rättigheterna i Finland som granskades i denna utredning har utvecklats under de senaste decennierna – och för de högsta laglighetsövervakarna till och med under ett eller flera århundraden. Tillsättandet av nya aktörer har motiverats bland annat med behovet av att övervaka lagligheten i förvaltningsåtgärder, utvidga skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna, förbättra rättsskyddet samt med att verkställa Finlands internationella avtalsförpliktelser. De övergripande strukturerna har granskats i mycket liten utsträckning, med undantag av den utredning om nationella aktörer inom grundläggande och mänskliga rättigheter som justitieministeriets arbetsgrupp gjorde 2015. Jag var ordförande för arbetsgruppen. Utredningen var en användbar, om än ganska begränsad, kartläggning av den aktuella situationen som inte resulterade i några konkreta åtgärder.

Eftersom ett av målen i statsminister Sanna Marins regeringsprogram 2019-2023 var att grunda en ny aktör och en ny uppgift inom grundläggande och mänskliga rättigheter, föreslog jag åt justitieministeriet att utredningen från 2015 skulle uppdateras och att struktu-

rernas utvecklingsbehov skulle utredas. Detta ansågs dock inte vara nödvändigt, eftersom de politiska riktlinjerna redan hade dragits upp och det ankom på ministeriets att bereda propositionerna om noteringarna i regeringsprogrammet.

Under 2020 beslutade jag att det var dags att granska aktörsfältet inom grundläggande och mänskliga rättigheter på nytt, eftersom många ändringar hade genomförts eller pågick. Den här uppgiften lämpade sig väl för Människorättscentret och vi inledde projektet i början av 2021.

Utredningen, som granskade aktörer inom grundläggande och mänskliga rättigheter, färdigställdes våren 2022 och blev mycket mer omfattande än vi ursprungligen hade tänkt oss. Det här visar enligt mig att frågorna gällande strukturerna inom grundläggande och mänskliga rättigheter är mångfaldiga. Faktorer som påverkar förutsättningarna för aktörernas verksamhet är utöver lagstadgade uppgifter och befogenheter, bland annat tillgodoseendet av deras självständighet och oberoende, deras resurser, samt deras föränderliga verksamhetsmiljö.

Vi är medvetna om att det inte varit möjligt att utreda alla frågor ingående eftersom

ämnet är så omfattande. Av olika orsaker var vi dessutom tvungna att lämna vissa aktörer inom grundläggande och mänskliga rättigheter utanför utredningen.

När vi skrev utredningen kände vi inte heller till det nuvarande, avsevärt ändrade säkerhetsläget i Finland och Europa som kan komma att kräva snabba reaktioner av aktörerna om det framkommer utmaningar inom de grundläggande och mänskliga rättigheterna.

Trots avgränsningarna och förändringarna är många av de centrala frågorna inom grundläggande och mänskliga rättigheter alltså de samma. Jag hoppas att Människorättscentrets utredning ger underlag och upphov till en diskussion om hur strukturerna bör och kan utvecklas och stärkas. Rekommendationerna i utredningen riktar sig särskilt till regeringen.

Samarbetet mellan Människorättscentret och aktörerna har förlöpt bra och utredningen har redan i sig bidragit till att stärka interaktionen mellan aktörerna. Människorättscentret ordnade ett möte 25.4.2022 som alla aktörer i utredningen deltog i. Vid mötet diskuterades de observationer som framkommit i samband med utredningen, särskilt i fråga om att stärka samarbetet.

Ett stort tack till alla som på olika sätt har deltagit i utredningen!

Sirpa Rautio
Människorättscentrets direktör

1 Inledning

1.1 Presentation av utredningen

En arbetsgrupp tillsatt av justitieministeriet genomförde 2015 en utredning om ställningen, arbetsfördelningen och resurserna bland nationella aktörer inom grundläggande och mänskliga rättigheter.¹ Finlands nationella människorättsinstitution var starkt representerad i arbetsgruppen, eftersom Människorättscentrets direktör var arbetsgruppens ordförande och en företrädare för riksdagens justitieombudsman var medlem i arbetsgruppen.² Utredningen ansågs vara nödvändig, eftersom fältet av aktörer inom grundläggande och mänskliga rättigheter ansågs ha utvecklats kraftigt under de föregående åren.³

Aktörsfältet inom grundläggande och mänskliga rättigheter har utvecklats ytterligare under de senaste åren. Vissa aktörer har fått nya uppgifter efter 2015 och även nya aktörer har kommit till. Finlands nationella människorättsinstitution anvisades 2016 en lagstadgad uppgift att främja, skydda och följa upp verkställandet av FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Underrättelsetillsynsombudsmannen inledde sin verksamhet

som ny aktör 2019. En tjänst som äldreombudsman inrättades i anslutning till diskrimineringsombudsmannens byrå och ombudsmannen inledde sin verksamhet 2022. Dessutom har diskrimineringsombudsmannen sedan början av 2022 haft uppgiften som rapportör om våld mot kvinnor.

Samtidigt har man startat olika lagprojekt där man granskar vissa befintliga aktörers uppgifter och eventuella tillägg eller ändringar i dem. Det mest centrala projektet har varit utredningen och bedömningen av uppgiftsfördelningen mellan de högsta laglighetsövervakarna. En arbetsgrupp som tillsattes av justitieministeriet lämnade ett betänkande i ärendet 2019.⁴ Regeringens proposition om revideringen av uppgiftsfördelningen utarbetades utifrån betänkandet och lämnades till riksdagen hösten 2021 och godkändes våren 2022.⁵ En delreform av diskrimineringslagen kommer att genomföras. I beredningen av den granskas bland annat befogenheterna och arbetsfördelningen för diskrimineringsombudsmannen, diskriminerings- och jämställdhetsnämnden och arbetarskyddsmyndigheterna som övervakar lagens efterlevnad.⁶

1 Se justitieministeriet (2015).

2 Människorättscentret, dess människorättsdelegation och riksdagens justitieombudsman bildar Finlands nationella människorättsinstitution.

3 Justitieministeriet (2015), 10.

4 Justitieministeriet (2019a).

5 Se RP 179/2021.

6 Justitieministeriet (2021b).

Utöver de förändringar som skett i strukturerna för de grundläggande och mänskliga rättigheterna påverkar även de senaste årens förändringar i verksamhetsmiljön tillgodoseendet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna. De utmaningar som demokratin och rättsstaten möter särskilt på internationell och europeisk nivå har blivit synligare, till exempel i form av försök att försvaga domstolarnas oberoende och civilsamhällets status, samt att inskränka pressfriheten. Även i Finland måste vi reflektera över hur vi ska svara på de allt starkare extrema rörelserna och på hatretoriken och trakasserier på nätet, samt överlag på försöken att radera grunden för demokratin, rättsstaten och de mänskliga rättigheterna. Dessa fenomen påverkar också aktörerna inom grundläggande och mänskliga rättigheter. Samtidigt har dessa aktörer en central roll i upprätthållandet och stärkandet av demokratin och rättsstaten. De fungerar även som indikatorer på hur demokratin och rättsstaten fungerar.

Människorättscentret har genomfört en utredning om fältet av aktörer inom grundläggande och mänskliga rättigheter i Finland i vilken ovan nämnda förändringar och utvecklingsförlopp har beaktats. Det är viktigt att granska aktörernas helhetsituation så att fokuset för uppgifterna och samarbetet samt själva strukturerna för de grundläggande och mänskliga rättigheterna ska vara så fungerande, hållbara och effektiva som möjligt. Det är också viktigt för att utreda om aktörerna i nuläget har de bästa möjliga förutsättningarna för att övervaka, främja och följa upp de grundläggande och mänskliga rättigheterna inom sina ansvarsområden. Fungerande strukturer och starka aktörer inom grundläggande och mänskliga rättigheter tryggar förverkligandet av individens rättigheter och främjar rättvisa i samhället.

Syftet med utredningen är att:

1. få en aktuell bild av uppgifterna, ställningen, resurserna och samarbetet för de aktörer inom grundläggande och mänskliga rättigheterna som utredningen gäller (efter 2015),
2. utreda vilka styrkor och utmaningar aktörerna ser i sin verksamhet och hur de anser att aktörsfältet borde utvecklas,
3. utreda vilka synpunkter intressegrupperna har på aktörernas situation,
4. utifrån från ovan nämnda syften och från Människorättscentrets iakttagelser ta fram rekommendationer för att förtydliga och utveckla aktörsfältet inom grundläggande och mänskliga rättigheter och därigenom för att stärka tillgodoseendet av grundläggande och mänskliga rättigheter.

I utredningen strävar man efter att ta fram genomgripande information om strukturerna för grundläggande och mänskliga rättigheter. Avsikten är att utredningen och dess rekommendationer ska kunna användas i eventuella framtida projekt som har som mål att förnya strukturer. Människorättscentret kommer att använda utredningen bland annat i sina egna utlåtanden och initiativ samt i sitt samarbete med andra aktörer inom grundläggande och mänskliga rättigheter.

Följande aktörer ingår i utredningen:

- Justitiekanslern i statsrådet
- Riksdagens justitieombudsman
- Den nationella människorättsinstitutionen: Människorättscentret, människorättsdelegationen och riksdagens justitieombudsman
- Diskrimineringsombudsmannen
- Jämställdhetsombudsmannen
- Dataombudsmannen
- Underrättelsetillsynsombudsmannen
- Barnombudsmannen
- Diskriminerings- och jämställdhetsnämnden

Utredningen beaktar även inrättandet av tjänsten som äldreombudsman och äldreombudsmannens byrå samt inrättandet av uppgiften som rapportör om våld mot kvinnor.

Utredningen har begränsats till nämnda aktörer enligt följande kriterier:

- Aktören är en myndighet som har en lagstadgad uppgift att övervaka, främja eller följa upp tillgodoseendet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna i allmänhet eller som har fokus på särskilda teman eller människogrupper.
- Ovan nämnda uppgifter är en central del av aktörens hela verksamhet.
- Aktörens uppgift är inte att verkställa regeringens politik för grundläggande och mänskliga rättigheter, likabehandling och jämställdhet.

Regionförvaltningsverken lämnas utanför utredningen, trots att de har viktiga uppgifter med tanke på tillgodoseendet av grundläggande och mänskliga rättigheter. Arbetskyddsmyndigheterna, som verkar i samband med regionförvaltningsverken, har till exempel behörighet att övervaka likabehandling i arbetslivet. Utredningen om aktörer inom grundläggande och mänskliga rättigheter som

gjordes 2015 konstaterade att regionförvaltningsverkens huvudsakliga uppgift inte är att tillgodose grundläggande och mänskliga rättigheter.⁷ I utvärderingen av diskrimineringslagen 2020 har man dessutom utrett hur tillsynen över likabehandling i arbetslivet fungerar. Utredningen granskar inte heller olika delegationer som verkar i anslutning till ministerierna eller statsrådets nätverk för grundläggande och mänskliga rättigheter.

Människorättscentret har varit medvetet om sin dubbelroll vid utredningen. Centret både utför utredningen och är av de aktörer som behandlas i den. Centret anser att upplägget är motiverat eftersom syftet med utredningen är att stödja en övergripande utveckling av strukturerna för grundläggande och mänskliga rättigheter och det inte skulle ha varit ändamålsenligt att utesluta en aktör som uppfyller ovan nämnda kriterier. Människorättscentrets särskilda roll i utredningen har beaktats till exempel i avsnittet om den nationella människorättsinstitutionen. Avsnittet beskrivs närmare i nästa kapitel. För att säkerställa en jämlik behandling har de aktörer som omfattas av utredningen hörts grundligt. Befintligt material har utnyttjats i stor utsträckning.

1.2 Utredningens genomförande och struktur

Människorättscentret inledde utredningen i mars 2021 genom att samla in material och förbereda intervjuer. Intervjuer med aktörer inom grundläggande och mänskliga rättigheter hölls under våren och sommaren 2021. För att komplettera forskningsmaterialet genomförde Människorättscentret några intervjuer och enkäter med intressegrupper hösten 2021. Det egentliga skrivarbetet började på senhösten 2021 och avslutades i början av 2022.

Kapitlet som följer efter inledningen redogör för de aktörer som omfattas av utred-

7 Justitieministeriet (2015), 11.

ningen. Varje aktör har ett eget avsnitt som behandlar aktörens lagstadgade uppgifter och befogenheter. I fråga om aktörernas självständighet och oberoende går utredningen både in på den nationella lagstiftningen och de internationella kriterierna som gäller aktörerna. Aktörernas egna iakttagelser har samlats in både gällande ovan nämnda ämnen och andra faktorer som väsentligt påverkar deras verksamhetsförutsättningar och verksamhetsutveckling, såsom resurser, verksamhetsmiljö, genomslagskraft och välkändhet, samarbete och samordning, samt aktörsfältet. Aktörerna ombads också ge synpunkter på sin resiliens. I vissa avsnitt om aktörerna behandlas uppgifterna och befogenheterna separat och i vissa som gemensamma helheter, eftersom aktörernas uppgifter avviker från varandra både till sin omfattning och sitt innehåll. Även resurser kan tas upp på olika ställen beroende på aktör.

När det gäller aktörernas iakttagelser är intervjuerna med aktörerna det viktigaste materialet.⁸ Iakttagelserna grundar sig på aktörernas egna synpunkter i intervjuer och andra sammanhang, och Människorättscentret har inte redigerat innehållet utan endast gjort texten enhetlig till struktur och stil. Utöver intervjuerna samlades också kompletterande material om aktörernas verksamhet in. Eftersom Människorättscentret både genomför och är föremål för utredningen behandlas inte Människorättscentrets iakttagelser om grundläggande och mänskliga rättigheter separat i avsnittet om den nationella människorättsinstitutionen. I avsnittet ingår däremot delegationsmedlemmarnas synpunkter på den nationella människorättsinstitutionens verksamhet och dess interna samarbete. Äldreombudsmannen inledde sin verksamhet i slutskedet av denna utredning och därför ingår inte ombudsmannens egna iakttagelser i avsnittet om ombudsmannen för äldreomsorgen.

Efter kapitlet om aktörerna följer internatio-

nella och nationella observationer om strukturerna för de grundläggande och mänskliga rättigheterna i Finland. De internationella observationerna består i huvudsak av de frågor som de internationella och regionala övervakningsorganen har uppmärksammat i Finland, samt av en intervju med utrikesministeriet. De nationella observationerna grundar sig delvis på en intervju med justitieministeriet, som är en central aktör i beredningen av lagstiftningen om aktörer inom grundläggande och mänskliga rättigheter. Justitieministeriet har också en viktig roll när det gäller specialombudsmännens samt diskriminerings- och jämställdhetsnämndens självständighet och oberoende, eftersom dessa aktörer verkar i anslutning till justitieministeriet. Övriga nationella observationer grundar sig på en enkät som Människorättscentret skickade till människorättsdelegationens medlemmar samt till det nätverk för organisationer som arbetar med grundläggande och mänskliga rättigheter som koordineras av Förbundet för mänskliga rättigheter. I enkäten fick respondenterna ge sina synpunkter på uppgifterna och på aktörsfältet inom grundläggande och mänskliga rättigheter.

I utredningen, och i synnerhet i sammanfattningen, har också befintligt material med anknytning till aktörer inom grundläggande och mänskliga rättigheter utnyttjats; bland annat nationella utredningar, verksamhetsberättelser och utlåtanden. Det finns ganska lite forskning i Finland om den strukturhelhet som granskas i utredningen. För att kunna ge bakgrundsinformation om strukturerna bad Människorättscentret några forskare ge sina synpunkter på den nuvarande helheten. En annan utredning som centret gjort parallellt med denna utredning utgör en central jämförelsegrund för sammanfattningen. Den parallella utredningen granskar nationella människorättsstrukturer i Polen, Kroatien, Tyskland och Norge, med särskilt fokus på ländernas människorättsinstitutioner och specialombudsmän i fråga om funktioner som är centrala för Finland. Den utredning om aktörer inom grundläggande och mänskliga

8 Temana för intervjuerna beskrivs närmare i utredningens bilagor.

rättigheter som gjordes 2015 ingår också i jämförelsen. Det sammanfattande kapitlet lyfter fram iakttagelser från intervjuer och annat material och som är centrala med tanke på de grundläggande och mänskliga rättigheternas struktur. Dessa iakttagelser utgör grunden för slutsatserna och rekommendationerna som presenteras i följande kapitel.

1.3 Definition av begrepp

När man granskar uppgifterna samt befogenheterna och deras fördelning för aktörer inom grundläggande och mänskliga rättigheter är det väsentligt att förstå vad som avses med övervakning, främjande och uppföljning av de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Med övervakning avses, med stöd av lagstiftningens förarbeten och lagarna om aktörer inom grundläggande och mänskliga rättigheter, främst sådana uppgifter och befogenheter som aktörerna har för att bedöma om föremålen för övervakningen iakttar den förpliktande lagstiftningen, samt sådana åtgärder som aktörerna har möjlighet att vidta för att avhjälpa de brister i verksamheten som framkommit vid övervakningen. Sådana uppgifter kan, beroende på aktör, till exempel gälla behandling av klagomål och enskilda fall samt inspektioner. Åtgärder kan till exempel vara anmärkningar, förlikningsförslag, utlåtanden och till och med bindande bestämmelser och beslut.

Aktörernas uppgift att främja och följa upp de grundläggande och mänskliga rättigheterna kan utifrån lagstiftningen uppfattas på olika sätt. Främjandet av grundläggande och mänskliga rättigheter inom ramen för aktörens lagstadgade uppgift kan bland annat innebära utbildning och fostran, kommunikation och information samt påverkan på attityder eller beslutsfattande. Tillgodoseendet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna kan även främjas på olika sätt genom internationellt samarbete på människorättsområdet. Å andra sidan kan främjandet ingå i övervakningen av

de grundläggande och mänskliga rättigheterna, så som det framgår av kapitlet om aktörer och deras iakttagelser. Det kan bland annat vara fråga om handlingar av förebyggande karaktär, att man till exempel framför sådana synpunkter som kan medföra att föremålet för övervakningen förbättrar sina förfaranden för att tillgodose de grundläggande och mänskliga rättigheterna.

Aktörernas lagstadgade uppgift att följa upp de grundläggande och mänskliga rättigheterna kan å ena sidan innebära att man granskar hur de nationella grundläggande fri- och rättigheterna och de internationella människorättskyldigheterna tillgodoses allmänt eller specifikt för någon grupp eller enligt något visst tema. Å andra sidan kan uppföljningen också innebära att man bildar sig en allmän uppfattning om utvecklingen inom grundläggande och mänskliga rättigheter och fenomenen som påverkar dem, samt om utvecklingen inom olika delområden i samhället. Alla aktörer som granskats i denna utredning producerar genom sin egen verksamhet information om hur de grundläggande och mänskliga rättigheterna tillgodoses, även de aktörer som inte har uppföljning som lagstadgad uppgift.

För att definiera aktörernas självständighet och oberoende används främst europeiska författningsdokument och internationella rekommendationer som gäller aktörer inom grundläggande och mänskliga rättigheter. Kapitlet om aktörerna redogör närmare för dessa. Även om dokumenten och rekommendationerna uttryckligen gäller endast vissa aktörer, såsom justitieombudsmannen, den nationella människorättsinstitutionen, diskriminerings- och jämställdhetsorganen eller myndigheter som övervakar dataskyddet, upprepas temana ofta i dem och alla aktörer som omfattas av denna utredning granskas utifrån dem. Dokumenten och rekommendationerna fäster uppmärksamhet vid aktörernas formella självständighet och oberoende, det vill säga att deras ställning, uppgifter och befogenheter regleras i lag. Därutöver betonas den faktiska självständigheten

och det faktiska oberoendet, det vill säga att aktörerna i praktiken själva kan besluta om sin verksamhet, användningen av sina resurser och utnämningen av sin personal utan utomstående ingripande. I fråga om formell och faktisk självständighet och oavhängighet lyfter dokumenten och rekommendationerna fram återkommande observationer om aktörernas processer för ledningen beträffande val och utnämningar, bindningar, mandatperiodernas längder och antal, samt uppsägningsgrunder. I vissa rekommendationer fäster man också uppmärksamhet vid aktörernas strukturella självständighet och oberoende, till exempel den administrativa positionen i förhållande till den verkställande makten.

Termen resiliens har ingen tydlig svenskspråkig motsvarighet. Begreppet används särskilt inom det psykologiska vetenskapsområdet, men också när man talar om samhällets övergripande säkerhet.⁹ Med resiliens avses i denna utredning kriställighet hos en aktör inom grundläggande och mänskliga rättigheter, det vill säga aktörens förmåga att klara av eventuella utmaningar och hot som den möter eller utsätts för. Det är viktigt att granska resiliensen särskilt på grund av de tidigare nämnda förändringarna i verksamhetsmiljön för de grundläggande och mänskliga rättigheterna, men också på grund av coronapandemins effekter.

9 Se t.ex. Hyvönen m.fl. (2019), 9-14. I denna publikation av statsrådet definieras resiliens som en egenskap som förbättrar möjligheten för en individ, organisation, samhället eller annan aktör som granskas att stå emot och tåla negativa effekter av en störningssituation.

2 Nationella aktörer inom grundläggande och mänskliga rättigheter

2.1 De högsta laglighetsövervakarna

Finland har två högsta laglighetsövervakare: justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman. Som institutioner har de högsta laglighetsövervakarna funnits till en betydligt längre tid än de övriga aktörer inom grundläggande och mänskliga rättigheter som behandlas i denna utredning. Justitiekanslerns historia sträcker sig ända tillbaka till den tid då Finland var en del av Sverige. Justitiekanslern – prokuratorn under Finlands självstyre – hade i uppgift att på den rådande makthavande partens vägnar överse att lagarna och förordningarna följdes. Efter Finlands självständighet i och med regeringsformen 1919 fick justitiekanslern, enligt svensk modell, en annan laglighetsövervakare vid sin sida, när den av riksdagen valda justitieombudsmannen inledde sin verksamhet 1920. Justitieombudsmannens laglighetsövervakning var småskalig under de första verksamhetsåren, och fokuserade främst på ärenden som gällde domstolarna och fängvården.¹⁰ Justitiekanslers- och justitieombudsmannainstitutionernas ursprung har till viss del anknytning till nuläget, men samtidigt har de högsta laglighetsövervakarnas uppgifter och ställning utvecklats betydligt under deras långa historia.

Internationellt sett är systemet med två högsta laglighetsövervakare förhållandevis unikt. Den grundar sig på tanken att de två statsorganen statsrådet och riksdagen var och en har en egen laglighetsövervakare.¹¹ Justitiekanslern och justitieombudsmannen är ändå inte en del av statsrådet eller riksdagen, utan ska vara självständiga och oberoende av dem. Förhållandena som justitiekanslerns och justitieombudsmannens laglighetsövervakning har till statsrådet och riksdagen är också olika. I förarbetena till grundlagen, som trädde i kraft år 2000, konstateras att "inom den helhet som utgörs av justitiekanslerns laglighetsövervakning dominerar i praktiken övervakningen av statsrådets och presidentens ämbetsåtgärder. Detta har påverkats av justitiekanslerns ställning i samband med statsrådet (69 §), som har möjliggjort en tät uppföljning av statsrådets och republikens presidents verksamhet."¹² Riksdagens grundlagsutskott har å sin sida ansett att riksdagens justitieombudsman är ett "riksdagsorgan vars konstitutionella uppgift är att övervaka all offentlig förvaltning på riksdagens vägnar."¹³ Statsrådet och republikens

10 Hidén (1970), 11-15; Inha (1997), 33-59; Kari (2020), 24 och 38; Seppinen (2009), 39-40; Pajuoja & Pölönen (2011), 103-106.

11 Se t.ex. Hidén (1970), 11-14 och 18; Pajuoja & Pölönen (2011), 47-49; Paunio (2010), 7-8.

12 RP 1/1998, 165.

13 GrUU 14/2018, 11-12.

president är alltså enligt grundlagen föremål för justitiekanslerns (och, enligt vad som nedan anges enligt grundlagen, även justitieombudsmannens) laglighetsövervakning, medan ingendera av de högsta laglighetsövervakarna övervakar riksdagens riksmöten, som riksdagens talman och grundlagsutskottet ansvarar för.¹⁴ Däremot rapporterar justitiekanslern och justitieombudsmannen årligen till riksdagen om sin verksamhet och sina iakttagelser inom laglighetsövervakningen.

Justitiekanslerns och justitieombudsmannens ställning är konstitutionell.¹⁵ Till skillnad från Människorättscentret, specialombudsmännen samt diskriminerings- och jämställdhetsnämnden fastställs de högsta laglighetsövervakarnas uppgifter och juridiska ansvar i grundlagen. Justitieombudsmannens och justitiekanslerns ställning som högsta laglighetsövervakare grundar sig enligt grundlagsutskottet också på att de har omfattande behörighet att övervaka alla myndigheter och aktörer som sköter offentliga uppdrag, inklusive andra övervakare av grundläggande och mänskliga rättigheter.¹⁶

Justitieombudsmannens och justitiekanslerns uppgifter inom laglighetsövervakningen är parallella och de övervakar inte varandras verksamhet. Närmare information om dessa uppgifter finns i de avsnitt som behandlar justitiekanslern och justitieombudsmannen. Båda har grundlagsenlig rätt att få de uppgifter som de behöver för sin laglighetsövervakning av myndigheter och andra som sköter offentliga uppdrag. De kan även få handräckning

av behöriga myndigheter.¹⁷ De högsta laglighetsövervakarna övervakar inte privata aktörer såvida de inte sköter ett offentligt uppdrag. I sitt uppdrag som besöksorgan mot tortyr kan justitieombudsmannen dock också genomföra inspektioner på privata verksamhetsställen där frihetsberövade personer hålls eller kan hållas.¹⁸

Trots att justitiekanslern och justitieombudsmannen har parallella uppgifter och befogenheter har de specialuppgifter som anvisats i lagen och som uppkommit i praktiken. Fördelningen av de högsta laglighetsövervakarnas uppgifter fastställs i lag, men enligt grundlagen kan ingenderas behörighet inskränkas genom lagstiftning.¹⁹ Ifrågavarande lag om uppgiftsfördelningen reformerades för att bättre motsvara de förändringar som skett i samhället, den nationella rättsordningen och den internationella verksamhetsmiljön. Målet med reformen är att stödja specialiseringen och förutsebarheten i justitieombudsmannens och justitiekanslerns laglighetsövervakning. Justitieombudsmannen skulle i större utsträckning än tidigare ansvara för övervakningen av att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses på individnivå, medan justitiekanslerns laglighetsövervakning skulle fokusera på strukturella och systematiska frågor som gäller tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna.²⁰

14 GrUU 14/2018, 10-11. Enligt 2 § i riksdagens arbetsordning (40/2000) omfattar justitiekanslerns uppgifter granskning av riksdagsledamöternas fullmakter.

15 Se t.ex. GrUU 14/2018, 12.

16 GrUU 14/2018, 11-12.

17 Finlands grundlag (731/1999), 111 § 1 mom.; lag om justitiekanslern i statsrådet (193/2000), 8 §; lag om riksdagens justitieombudsman (197/2002), 6 §.

18 Riksdagens justitieombudsman (2021), 89.

19 Finlands grundlag (731/1999), 110 § 2 mom.

20 RP 179/2021, 15, 31 och 65.

Den nya lagen om uppgiftsfördelning motsvarar den tidigare gällande lagen om överföring av ärenden. Justitiekanslern eller justitieombudsmannen ska överföra ett ärende som har riktats till en annan laglighetsövervakare, om hen inte av särskilda skäl anser det ändamålsenligt att personligen sköta ärendet.²¹ Orsaken till att ett ärende som tillhör en annan laglighetsövervakare inte har överförts ska således alltid motiveras. Till skillnad från den tidigare lagen införs en bestämmelse om informationsutbyte mellan de högsta laglighetsövervakarna i den reformerade lagen, som enligt förarbetena förutsätter att laglighetsövervakarna utbyter information om "tyngdpunkterna i sin verksamhet och om strategierna för sin utveckling och riktlinjerna för sin beslutspraxis".²²

Reformen av uppgiftsfördelningen förutsätter effektivare kommunikation av de högsta laglighetsövervakarna och att de utvecklar rådgivningen så att klagomålen riktas till rätt instans.²³ Uppgiftsfördelningen behandlas mer ingående i följande avsnitt.

21 RP 179/2021, 37.

22 RP 179/2021, 38.

23 RP 179/2021, 42.

2.1.1 Justitiekanslern i statsrådet

Justitiekanslerns grundlagsenliga befogenheter har inte förändrats under de senaste åren. Vissa nya uppgifter och befogenheter för de högsta laglighetsövervakarna har fastställts genom vanlig lagstiftning. Närmare information om dessa finns nedan och i avsnittet om justitieombudsmannen. Tyngdpunkterna i justitiekanslerns verksamhet har däremot ändrat och fortsätter att ändra i och med omfördelningen av de högsta laglighetsövervakarnas uppgifter. Det strukturella perspektivet har betonats i justitiekanslerns verksamhet under de senaste åren: i laglighetsövervakningen fäster man horisontellt uppmärksamhet vid hur verkningfull lagstiftningen är och hur konsekvent den tillämpas, vid verksamhetsstyrning, egenkontroll, resurser och ledningspraxis samt vid tillgodoseendet av rätten att delta, möjligheten att påverka, rättsskyddet och god förvaltning.²⁴ I enlighet med grundlagsutskottets ställningstaganden har justitiekanslern också ökat sin förhandskontroll av författningar.²⁵

Dessutom har en arbetsgrupp tillsatt av justitieministeriet utarbetat ett förslag enligt vilket justitiekanslern i statsrådet ska fungera som en centraliserad, oberoende och extern kanal för att ta emot anmälningar så som avses i direktivet om skydd för personer som rapporterar om överträdelser av unionsrätten, det vill säga det så kallade visselblåsardirektivet.²⁶ Det slutliga innehållet i lagen som utarbetats för att genomföra direktivet var ännu oklart när denna utredning skrevs.²⁷

Under de senaste åren har justitiekanslersämbetet tagit emot cirka 2000–2300 klagomål per år. År 2020 inleddes dock klart fler klagomål än tidigare år (2844) och antalet verkade öka även 2021.²⁸ År 2020 avgjordes också fler klagomålsärenden än under de föregående fyra åren. Klagomålen i anslutning till coronapandemin förklarar ökningen endast delvis – det är också fråga om en allmän ökning av antalet klagomål. Ärenden som gäller statsrådet och domstolarna har ökat mest. Antalet ärenden som kräver utredningsåtgärder och som innehållsmässigt är krävande har också ökat. Antalet klagomål som inte föranleder åtgärder har däremot inte ökat proportionellt sett.²⁹ Klagomålen som inleddes vid justitiekanslersämbetet gäller oftast polisen utöver statsrådet, ministerierna och domstolarna.³⁰

År 2020 uppgick justitiekanslersämbetets anslag i statsbudgeten till 3 513 000 euro och år 2021 till 3 812 000 euro. Förslaget till anslag för 2022 är 3 817 000 euro.³¹ I statsbudgeten placeras justitiekanslersämbetets anslag under huvudtiteln statsrådets kansli, men under ett eget kapitel.

Beslutanderätten i justitiekanslerns laglighetsövervakning utövas av justitiekanslern, biträdande justitiekanslern samt biträdande justitiekanslerns ställföreträdare. Dessa avgör självständigt med stöd av grundlagen de

24 Justitiekanslersämbetet (2020), 3–4. RP 179/2021, 9.

25 Se t.ex. justitiekanslern i statsrådet (2018), 16–23; GrUU 19/2016, 3; GrUB 5/2018, 3.

26 Skriftliga tilläggsuppgifter av justitiekansler Tuomas Pöysti 16.9.2021. Se även justitieministeriet (2018).

27 Direktivet skulle verkställas nationellt före 17.12.2021, men beredningen av den nationella lagen fördröjdes.

28 Intervju med biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen 25.5.2021 och intervju med justitiekansler Tuomas Pöysti 14.6.2021. Utredningen granskar i första hand antalet ärenden hos aktörerna som inlemts 2020 eller antalet kontakter 2020. När utredningen färdigställdes hade alla aktörer ännu inte offentliggjort siffrorna för 2021.

29 Intervju med biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen 25.5.2021 och intervju med justitiekansler Tuomas Pöysti 14.6.2021.

30 Se t.ex. justitiekanslern i statsrådet (2021b), 238.

31 Finansministeriet (2021a).

ärenden som ankommer på dem.³² I och med nivåhöjningen 2021 fick justitiekanslersämbetet anslag för några ytterligare anställda, som styrs till både avdelningen för statsrådsärenden och avdelningen för rättsövervakning. Vid avdelningen för statsrådsärenden behandlas ärenden som gäller förhandsövervakning av statsrådets åtgärder, klagomålsärenden som gäller tillsynen över statsrådet och andra laglighetsövervakningsärenden (egna initiativ, tillsynsbesök och inspektioner) samt ärenden som gäller tillsynen över advokater, offentliga rättsbiträden och rättegångsbiträden med tillstånd. Vid avdelningen för rättsövervakning behandlas övriga klagomål som anförs hos justitiekanslern samt bland annat ärenden som gäller övervakningen av rättsväsendet. Justitiekanslersämbetet har också en förvaltningsenhet utöver ovan nämnda avdelningar.³³ Efter nivåhöjningen har justitiekanslersämbetet 35 anställda.³⁴

Övervakningsområde

Justitiekanslern övervakar att statsrådets och republikens presidents ämbetsåtgärder är lagenliga. I denna uppgift utför han eller hon förutom efterhandsgranskning även förhandsgranskning, till skillnad från justitieombudsmannen. Justitiekanslern övervakar att domstolarna och andra myndigheter samt tjänstemännen, offentligt anställda arbetstagare och även andra, när de sköter offentliga uppdrag, följer lag och fullgör sina skyldigheter. Vid utövningen av sitt ämbete övervakar justitiekanslern att de grundläggande fri- och rättigheterna

samt de mänskliga rättigheterna tillgodoses.³⁵ Dessutom övervakar justitiekanslern verksamheten för advokater samt rättegångsbiträden med tillstånd. Detta är en specialuppgift som tilldelats justitiekanslern och som inte hör till justitieombudsmannen. De högsta laglighetsövervakarna kan dock båda övervaka de offentliga rättsbiträdenas verksamhet, eftersom de offentliga rättsbiträdena är tjänstemän.³⁶ Justitiekanslern har också specialuppgifter gällande övervakning av lagskipning, som berättas om i del Uppgifter och befogenheter.

Uppgifter och befogenheter

Om justitiekanslerns viktigaste uppgifter och befogenheter föreskrivs i grundlagen och i lagen om justitiekanslern i statsrådet. I annan lagstiftning föreskrivs dessutom närmare om vissa av justitiekanslerns uppgifter, såsom tillsynen över advokater och rättegångsbiträden med tillstånd.³⁷ Den rättsliga grunden för justitiekanslerns uppgifter påverkas också väsentligt av den nya lagen om fördelningen av de högsta laglighetsövervakarnas uppgifter. Enligt den koncentreras till justitiekanslern ärenden som gäller:

- utveckling av förvaltningens automatiska system och de allmänna grunderna för deras underhåll
- organisering av åtgärderna mot korruption
- offentlig upphandling, konkurrens och ärenden som gäller statligt stöd.³⁸

32 Lag om justitiekanslern i statsrådet (193/2000), 10–11 §; Finlands grundlag (731/1999), 108 § 1 mom.

33 Justitiekanslern i statsrådet (2021b), 35; Justitiekansler Tuomas Pöystis skriftliga tilläggsuppgifter 16.9.2021.

34 Intervju med biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen 25.5.2021 och intervju med justitiekansler Tuomas Pöysti 14.6.2021.

35 Finlands grundlag (731/1999), 108 § 1 mom.

36 Lag om justitiekanslern i statsrådet (193/2000), 1 § 2 mom.; Justitieministeriet (2019), 22.

37 Se lagen om advokater (496/1958) och lagen om rättegångsbiträden med tillstånd (715/2011).

38 RP 179/2021, 33 och 69; GrUB 3/2022, 3–6.

Förhandskontroll av lagligheten

Justitiekanslern övervakar på förhand lagligheten i statsrådets åtgärder när det gäller beslut som fattas av statsrådet i det allmänna sammanträdet eller av republikens president, särskilt under lagberedningens och lagbehandlings olika skeden. Detta innebär avgivande av utlåtanden under remissbehandlingen av regeringspropositioner, förhandsgranskning av propositionsutkast innan föredragningslistan delas ut vid statsrådets allmänna sammanträde, granskning av själva föredragningslistan och i detta sammanhang övervakning av regeringens propositioner och statsrådets eller republikens presidents förordningar, samt avgivande av skriftliga och muntliga utlåtanden till riksdagens utskott. Justitiekanslern övervakar också planer och beslut som gäller lagberedningen samt förfarandet för fastställande av lagar som godkänts av riksdagen, och ingriper vid behov om fel har uppstått.³⁹ Granskningen av utkasten till regeringspropositioner har utvecklats vid justitiekanslersämbetet under de senaste åren: granskningarna utförs mer systematiskt och justitiekanslern ber aktivt att få propositionerna för granskning.⁴⁰

Justitiekanslern sköter övervakningen av lagberedningen på eget initiativ och på begäran av ministerierna. Enligt grundlagen ska justitiekanslern på begäran ge presidenten, statsrådet och ministerierna information och utlåtanden om juridiska frågor. I denna uppgift fungerar justitiekanslern som en rättslig expert som är oberoende av regeringen och ministeriernas grundlagsenliga beredning.⁴¹ I fråga om regeringens propositioner strävar justitiekanslern särskilt efter att se till att propositionerna har beretts på behörigt sätt och att de beaktar och lyfter fram frågor som är viktiga med tanke

på grundlagen samt de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna.⁴² Enligt förarbetena till grundlagen är det i denna principiellt viktiga uppgift fråga om förhandskontroll av lagarnas grundlagsenlighet.⁴³

För att övervaka lagligheten i statsrådets och republikens presidents beslutsfattande ska justitiekanslern vara närvarande vid statsrådets sammanträden och vid föredragning för republikens president i statsrådet.⁴⁴ Justitiekanslern övervakar till exempel att statsrådets protokoll upprättas korrekt. Om justitiekanslern finner att lagligheten i ett beslut eller en åtgärd av statsrådet eller en minister eller republikens president ger anledning till anmärkning, ska justitiekanslern framställa en motiverad anmärkning. Om den lämnas obeaktad, ska justitiekanslern låta anteckna sin ståndpunkt i statsrådets protokoll och vid behov vidta andra åtgärder. Om ett beslut av presidenten är lagstridigt, ska statsrådet efter att ha fått yttrande av justitiekanslern meddela att beslutet inte kan verkställas och föreslå presidenten att beslutet ändras eller återtogs.⁴⁵

Efterhandskontroll av lagligheten

I sin övervakningsuppgift behandlar justitiekanslern skriftliga klagomål och myndighetsanmälningar som riktats till justitiekanslern. Klagomål och anmälningar kan lämnas in av individer och myndigheter, och även sammanlutningar. Myndigheternas anmälningar gäller till exempel situationer där myndigheten har fått kännedom om misstankar om eventuella lagstridigheter. Justitiekanslern undersöker ett klagomål om det finns anledning att misstänka att en person, en myndighet eller någon annan

39 RP 179/2021, 8; skriftliga tilläggsuppgifter av justitiekansler Tuomas Pöysti 16.9.2021.

40 Statsrådets justitiekansler (2018), 19-20.

41 Statsrådets justitiekansler (2018), 17; Finlands grundlag (731/1999), 108 § 2 mom.

42 Statsrådets justitiekansler (2021b), 75.

43 RP 1/1998, 166.

44 Finlands grundlag (731/1999), 111 § 2 mom. Justitieombudsmannen har rätt att vara närvarande vid dessa sammanträden och föredragningar.

45 Finlands grundlag (731/1999), 112 §; Lag om justitiekanslern i statsrådet (193/2000), 2 §.

institution som omfattas av justitiekanslerns övervakningsbehörighet har handlat lagstridigt eller underlåtit sig att fullgöra sina skyldigheter, eller om justitiekanslern annars anser att det finns orsak härtill. Justitiekanslern vidtar med anledning av klagomålet de åtgärder som han eller hon anser vara befogade med tanke på efterlevnaden av lagen, rättsskyddet eller tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. I ärendet inhämtas sådana utredningar som justitiekanslern anser behövliga.⁴⁶

Tidsfristen för undersökning av ett klagomål är densamma som för justitieombudsmannen: justitiekanslern behandlar inte ärenden som är äldre än två år, om det inte finns särskilda skäl till det. Justitiekanslern undersöker inte heller ett ärende som behandlas av en behörig myndighet eller om det kan överklagas. Justitiekanslern kan också avvisa ett ärende av andra skäl. Justitiekanslern kan samtidigt informera den klagande om vilka rättsmedel som står till buds och ge annan behövlig handledning. Dessutom kan han eller hon överföra behandlingen av ett klagomål till en behörig myndighet om det är motiverat med hänsyn till ärendets art.⁴⁷

Utöver behandlingen av klagomål har justitiekanslern rätt att på eget initiativ verkställa inspektioner hos myndigheter, inrättningar och andra verksamhetsenheter som omfattas av justitiekanslerns övervakningsbehörighet.⁴⁸ Justitiekanslern granskar också domstolarnas straffdomar som en del av laglighetsövervakningen i efterhand. Granskningen av domar grundar sig på slumpmässigt urval.⁴⁹

Med anledning av ett ärende som justitiekanslern behandlar eller på eget initiativ kan justitiekanslern:

- ge en anmärkning om en tjänsteman, en offentligt anställd arbetstagare eller någon annan som sköter ett offentligt uppdrag har handlat lagstridigt eller underlåtit sig att fullgöra sina skyldigheter och när justitiekanslern anser att det inte finns orsak att väcka åtal. Också myndigheter och andra institutioner kan ges en anmärkning.
- fästa vederbörandes uppmärksamhet vid det förfarande som lag och god förvaltningssed kräver
- vidta åtgärder för rättande av lagstridiga eller felaktiga beslut eller förfaranden om ett allmänt intresse kräver det. En sådan åtgärd kan till exempel vara en framställning riktad till en behörig myndighet om att ett fel ska rättas eller ett missförhållande avhjälpas. Justitiekanslern kan också rikta en framställning till myndigheten om hur meningskiljaktigheter ska lösas eller skador gottgöras.⁵⁰ De högsta laglighetsövervakarna har dessutom rätt att ansöka om återbrytande av ett lagakraftvunnet beslut hos Högsta domstolen och högsta förvaltningsdomstolen.⁵¹
- göra en anmälan till riksdagens grundlagsutskott för undersökning av lagligheten av en statsrådsmedlems ämbetsåtgärd eller till riksdagen om att justitiekanslern anser att republikens president har gjort sig skyldig till landsförräderibrott, högförräderibrott eller brott mot mänskligheten.⁵² Riksdagens

46 RP 175/1999, 14; Lag om justitiekanslern i statsrådet (193/2000), 3 § 1 mom., 4 § 1-2 mom.

47 Lag om justitiekanslern i statsrådet (193/2000), 4 § 3-5 mom.

48 Lag om justitiekanslern i statsrådet (193/2000), 3 § 1-2 mom.; RP 175/1999, 14.

49 Lag om justitiekanslern i statsrådet (193/2000), 3 § 3 mom.; Statsrådets justitiekansler (2021b), 116.

50 Lag om justitiekanslern i statsrådet (193/2000), 4 § 2 mom. och 6 § 1-3 mom.; Statsrådets justitiekansler (2021b), 32.

51 Lag om rättegång i förvaltningsärenden (808/2019), 118 § 2 mom.; RP 29/2018, 56.

52 Finlands grundlag (731/1999), 113 § och 115 § 1 mom. 1 punkten.

justitieombudsman har motsvarande behörighet. De högsta laglighetsövervakarnas behörighet i ärenden som gäller ministeransvarighet och statschefens rättsliga ansvar är principiellt mycket betydande och internationellt sällsynt.⁵³

- Bestämma att polisundersökning eller förundersökning ska verkställas för utredning av ett ärende som justitiekanslern prövar.⁵⁴
- förordna att åtal ska väckas i ärenden som gäller laglighetsövervakningen och även utföra åtal.⁵⁵

Rätten att förordna om polisundersökning eller förundersökning och åtalsrätten är justitiekanslerns högsta befogenheter. I enlighet med grundlagsutskottets ställningstaganden tolkar de högsta laglighetsövervakarna att de kan förordna förundersökning eller polisundersökning även i ministeransvarighetsärenden innan ovan nämnda anmälan görs till grundlagsutskottet.⁵⁶ Endast riksdagens justitieombudsman eller justitiekanslern i statsrådet kan besluta att åtal ska väckas mot en domare.⁵⁷ De högsta laglighetsövervakarna har också ensamrätt att pröva åtalsrätten i ärenden som gäller åklagare.⁵⁸ I tjänstebrottmål som gäller riksåklagaren och biträdande riksåklagaren kan endast justitiekanslern i statsrådet eller riksdagens justitieombudsman vara åklagare.⁵⁹

I tjänstebrottmål som gäller andra åklagare kan de högsta laglighetsövervakarna förordna

en annan åklagare.⁶⁰ Detta är en ny behörighet som gäller åklagare och som skrevs in i lagen om åklagarmyndigheten (som trädde i kraft 2019) för att trygga åklagarväsendets oberoende. För justitiekanslerns del har den nya åklagarlagen inneburit mer arbete, eftersom de högsta laglighetsövervakarna har kommit överens om att polisen i första hand meddelar justitiekanslern om eventuella tjänstebrott som gäller åklagare. Motsvarande praxis tillämpas vid tjänstebrottmål som gäller domare.⁶¹ Dessutom ska hovrätten enligt domstolslagen underrätta justitiekanslern i statsrådet om sådana omständigheter som den fått kännedom om och som kan leda till att tjänsteåtal väcks vid hovrätten.⁶²

Utöver sin allmänna laglighetsövervakningsuppgift har justitiekanslern andra särskilda övervakningsuppgifter. Enligt lagen har justitiekanslern rätt att inleda ett tillsynsärende i tillsynsnämnden, som verkar i anslutning till Advokatförbundet, om justitiekanslern anser att en advokat, ett offentligt rättsbiträde eller ett rättegångsbiträde med tillstånd inte uppfyller sina förpliktelser.⁶³ Justitiekanslern kan inleda ett ärende till exempel med anledning av ett klagomål som anförts hos justitiekanslern. När det gäller advokater, offentliga rättsbiträden och rättegångsbiträden med tillstånd övervakar justitiekanslern i huvudsak övervakningen, det vill säga fäster uppmärksamhet vid att övervakningssystemet som gäller dem fungerar ändamålsenligt. Justitiekanslern granskar bland annat avgöranden som fattats av rättegångsbi-

53 Skriftliga tilläggsuppgifter av justitiekansler Tuomas Pöysti 16.9.2021.

54 Lag om justitiekanslern i statsrådet (193/2000), 5 a §.

55 Finlands grundlag (731/1999), 110 § 1 mom.

56 Skriftliga tilläggsuppgifter av justitiekansler Tuomas Pöysti 16.9.2021. Se t.ex. GrUU 66/2010 rd.

57 Finlands grundlag (731/1999), 110 § 1 mom.

58 Lag om åklagarmyndigheten (32/2019), 8 §.

59 Lag om åklagarmyndigheten (32/2019), 27 § 1 mom.

60 Lag om åklagarmyndigheten (32/2019), 27 § 2 mom.

61 Intervju med justitiekanslern 14.6.2021; 27 § i lagen om åklagarmyndigheten (32/2019).

62 Domstolslag (673/2016), 2 § 2 mom. Momentet innehåller också en skyldighet för hovrätten att rapportera till de högsta laglighetsövervakarna om sådant som observerats i samband med tingsrättens övervakning.

63 Lag om advokater (496/1958), 6 § 3 mom.; Lag om rättegångsbiträden med tillstånd (715/2011), 10 §.

trädesnämnden, som beslutar om beviljande och återkallande av tillstånd för tillsynsnämnden och rättegångsbiträden.⁶⁴ Justitiekanslern har rätt att överklaga vissa av nämndernas beslut hos hovrätten.⁶⁵

Om justitiekanslern i sin övervakningsuppgift upptäcker att det finns brister eller motsägelser i lagstiftningen och andra bestämmelser, eller om de har föranlett ovisshet eller olika tolkningar i rättskipningen eller förvaltningen, har justitiekanslern rätt att lägga fram förslag till utveckling och ändring av dessa.⁶⁶ Dessutom ger justitiekanslern årligen till riksdagen och statsrådet en berättelse om sina ämbetsåtgärder och sina iakttagelser om lagstiftningens efterlevnad.⁶⁷

Självständighet och oberoende

Internationella kriterier

Europeiska kommissionen för demokrati genom lag, som lyder under Europarådet, det vill säga den så kallade Venedigkommissionen, utarbetade 2019 sina rekommendationer för att främja och skydda ombudsmannainstitutionerna.⁶⁸ Principerna kan också anses vara tillämpliga på statsrådets justitiekansler på grund av de högsta laglighetsövervakarnas parallella befogenheter och konstitutionella ställning. Både justitiekanslern och riksdagens justitieombudsman är medlemmar i Europeiska ombudsmannanätverket och internationella

ombudsmannainstitutet. Venedigkommissionens principer behandlas närmare i avsnittet om justitieombudsmannen.⁶⁹

Nationell lagstiftning

Varken grundlagen eller vanlig lagstiftning nämner uttryckligen justitiekanslerns oberoende och självständiga ställning. I förarbetet till grundlagen nämns dock följande: "Trots sin organisatoriska ställning är justitiekanslern en av statsrådet oberoende laglighetsövervakare."⁷⁰ Även 69 § i grundlagen hänvisar till detta i och med formuleringen "'vid' statsrådet finns en justitiekansler och en biträdande justitiekansler", inte "'i' statsrådet."⁷¹ Även i förarbetena till lagen om justitiekanslern i statsrådet hänvisas det till justitiekanslerns oberoende.⁷²

Enligt grundlagen utnämner republikens president justitiekanslern och biträdande justitiekanslern. Presidenten fattar sitt beslut i statsrådet utifrån statsrådets förslag till avgörande. Presidenten utser dessutom en ställföreträdare för biträdande justitiekanslern för högst fem år, som vid förhinder för biträdande justitiekanslern sköter dennes uppgifter.⁷³ Statsrådets förordning om justitiekanslersämbetet fastställer att justitiekanslern utnämner tjänstemännen vid justitiekanslersämbetet, med undantag av kanslichefen, som enligt lagen om justitiekanslern i statsrådet utnämns av republikens president på framställning av justitiekanslern.⁷⁴ Justitiekanslersämbetet lyder inte under något ministerium.⁷⁵

64 Justitiekanslern i statsrådet (2021b), 32, 132 och 135. Även offentliga rättsbiträden övervakas av tillsynsnämnden.

65 Lag om advokater (496/1958), 10 § 2-3 mom.; Lag om rättegångsbiträden med tillstånd (715/2011), 25 § 1-2 mom.

66 Lag om justitiekanslern i statsrådet (193/2000), 7 §.

67 Finlands grundlag (731/1999), 108 § 3 mom.

68 På engelska European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission).

69 Se även Venice Commission (2019).

70 RP 1/1998, 120.

71 Finlands grundlag (731/1999), 58 § 1 mom. och 69 § 1 mom.

72 RP 175/1999 rd, 9-10.

73 Finlands grundlag (731/1999), 69 § 1 mom.

74 Statsrådets förordning om justitiekanslersämbetet (253/2000), 6 § 1 mom.; Lag om justitiekanslern i statsrådet (193/2000), 14 §.

75 Justitieministeriet (2019), 20.

Grundlagen fastställer utmärkta lagkunskaper som behörighetsvillkor för justitiekanslern och biträdande justitiekanslern i statsrådet. Samma villkor gäller också justitieombudsmannen och de biträdande justitieombudsmännen.⁷⁶ Enligt statstjänstemannalagen ska justitiekanslern och biträdande justitiekanslern dessutom vara finska medborgare.⁷⁷

Statstjänstemannalagen föreskriver om justitiekanslerns och biträdande justitiekanslerns bindningar. Justitiekanslerns och biträdande justitiekanslern ska före utnämningen lämna en redogörelse för sin näringsverksamhet, sitt ägande i företag och annan förmögenhet samt för sina uppgifter utanför tjänsten, sina bisysslor och för sina andra bindningar som kan vara av betydelse vid bedömningen av hans eller hennes förutsättningar att sköta de uppgifter som hör till den tjänst som ska tillsättas. Justitiekanslern och biträdande justitiekanslern ska utan dröjsmål anmäla ändringar och bristfälligheter i ovan nämnda uppgifter samt även annars lämna motsvarande redogörelse när den behöriga myndigheten begär en sådan. Dessutom ska de informera den behöriga myndigheten om de arbetsuppgifter utanför tjänsten som följer av tjänsteställningen samt om den eventuella inkomsten från dessa arbetsuppgifter.⁷⁸

Justitiekanslern i statsrådet och biträdande justitiekanslern utnämns till permanenta tjänster. Statstjänstemannalagen föreskriver om grunderna för uppsägning av justitiekanslern och biträdande justitiekanslern och fastställer att de kan sägas upp då det med hänsyn till tjänstens natur finns ett godtagbart och motiverat skäl till det. Denna grund utvidgar grun-

derna för uppsägning av justitiekanslern och biträdande justitiekanslern, eftersom det på andra ställen i statstjänstemannalagen konstateras att ett tjänsteförhållande kan sägas upp av skäl som beror på tjänstemannen endast om skälet är synnerligen vägande.⁷⁹ Å andra sidan stärks justitiekanslerns ställning av att tjänsterna som justitiekansler och biträdande justitiekansler samt tjänsten som kanslichef vid justitiekanslersämbetet inte får inrättas, dras in eller deras benämning ändras, om detta inte har specificerats i statsbudgeten.⁸⁰

Grundlagen föreskriver om undersökning av lagligheten i de högsta laglighetsövervakarnas ämbetsåtgärder, om väckande av åtal mot dem i tjänsteutövning samt om handläggningen av åtal. Bestämmelserna gäller statsrådets medlemmar, men de omfattar också de högsta laglighetsövervakarna. Enligt grundlagen beslutar riksdagen om väckande av åtal efter att ha inhämtat ställningstagande av grundlagsutskottet. Utskottet vara fulltaligt när det behandlar ärendet. Innan riksdagen fattar beslut om väckande av åtal ska den bereda den högsta laglighetsövervakaren tillfälle att avge förklaring. Åtal mot den högsta laglighetsövervakaren utförs av riksåklagaren och åtalet behandlas i riksretten. Grundlagen föreskriver också om de förutsättningar utifrån vilka ett ärende som gäller de högsta laglighetsövervakarnas rättsliga ansvar kan inledas i grundlagsutskottet.⁸¹

76 Finlands grundlag (731/1999), 69 §.

77 Statstjänstemannalag (750/1994), 7 § 1 mom. 1 punkten.

78 Statstjänstemannalag (750/1994), 8 a § 1 och 3 mom.

79 Statstjänstemannalag (750/1994), 25 § 2 mom. 26 §.

80 Statstjänstemannalag (750/1994), 4 § 2 mom. 1 punkten.

81 Finlands grundlag (731/1999), 101 § 1 mom. och 114-115 §.

Justitiekanslerns och biträdande justitiekanslerns iakttagelser⁸²

Uppgifter och befogenheter

Justitiekanslern i statsrådet upprätthåller och utvecklar rättsstaten. I sin upprätthållande roll behandlar justitiekanslern frågor som gäller medborgarnas misstro samt övervakar fortlöpande regeringsmaktens verksamhet. Samtidigt eftersträvas ett allmänt utvecklande av rättsstaten genom att ingripa i missförhållanden.

Justitiekanslern har i likhet med riksdagens justitieombudsman en allmän uppgift att övervaka att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Justitiekanslerns arbete för de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna har dock vissa tyngdpunkter. Till justitiekanslerns fokusområden hör att övervaka att god lagberedningssed iakttas, att vara delaktig i det samhälleliga beslutsfattandet samt att säkerställa av att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses på ett balanserat sätt i lagstiftningen. Syftet är att trygga och främja alla människogrupper delaktighet på bred front med stöd av paragraferna 2 (demokrati och rättsstatsprincipen), 14 (rösträtt och rätt till inflytande) och 20 (ansvar för miljön) i grundlagen. Även rätten till en rättvis rättegång betonas. I justitiekanslerns verksamhet ingår även varierande uppgifter som gäller god förvaltning, såsom att ärenden behandlas utan dröjsmål, samt offentlighetsprincipen och tillgodoseendet av rätten att få information. I och med den nya lagen om fördelningen av uppgifter kommer bland annat digitalisering, offentliga upphandlingar, konkurrens och statliga stöd att prioriteras. I laglighetsövervakningen betonas även rättigheterna för dem som utsatts för familjevåld.

Justitiekanslerns strukturella förhållningsätt framgår av de ämnen som granskas inom laglighetsövervakningen, men även av tillvägagångssätten. Detta innebär att olika perspektiv kombineras i till exempel klagomål, inspektioner och fall som lyfts fram av medierna. Att kombinera olika perspektiv kan till exempel innebära att iakttagelser från inspektioner utnyttjas i justitiekanslerns utlåtanden om lagförslag, vilket förstärker genomslagskraften av justitiekanslerns laglighetsövervakning. På så sätt kan till exempel en enskild socialarbeters synpunkter förmedlas till dem som bereder lagstiftningen. Från och med 2018 har antalet inspektioner ökat.

Ibland är de missförhållanden som justitiekanslersämbetet fått kännedom om så betydande att justitiekanslern inleder undersökning på eget initiativ. Ett sådant fall var till exempel ett som förekom i medierna om en bristande utredning om människohandel. Biträdande justitiekanslern väntande inte på Polisstyrelsens åtgärder utan utredde bristerna på eget initiativ.

Justitiekanslerns ställning och uppgifter anknuter till laglighetsövervakningen och justitiekanslern har inte någon separat uppgift att främja de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna i motsats till vissa specialombudsmän. Justitiekanslern främjar de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna genom att fullgöra sina övervakningsuppgifter. Justitiekanslerns laglighetsövervakning, och det därtill hörande främjandet av tillgodoseende av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna, lägger vikt vid att de olika grundläggande rättigheterna tillgodoses på ett balanserat sätt i lagstiftningen och i styrningen av den offentliga förvaltningen. Justitiekanslern anser själv att det främjande arbetet lämpar sig bättre för riksdagens justitieombudsman.

I internationella diskussioner har man lyft fram möjligheten att ge sådana aktörer som justitiekanslern motsvarande tvångsmedelsbefogenheter som dataombudsmannen har, men

82 Intervju med biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen 25.5.2021. Intervju med justitiekansler Tuomas Pöysti 14.6.2021.

justitiekanslern anser att detta inte lämpar sig för den högsta laglighetsövervakningen. Det finns redan andra metoder som justitiekanslern kan tillämpa, såsom möjligheten att föreslå gottgörelse.

Självständighet, oberoende och resurser

Justitiekanslerns oberoende är en del av den finländska konstitutionella kulturen och den grundlagsenliga grunden för uppgifterna och befogenheterna kan anses vara stabil. De intervjuade anser att garantierna för justitiekanslerns självständighet och oberoende är goda under rådande omständigheter. Justitiekanslerns formella oberoende skulle dock kunna stärkas. Enligt biträdande justitiekanslern bör man fastställa i grundlagen att de högsta laglighetsövervakarna är oberoende av statsrådet, lagstiftaren och de som de övervakar. Fördelen med utjämningsprocessen för justitiekanslern och biträdande justitiekanslern kan anses vara att två olika institutioner deltar: utnämningen framställs av statsrådet och presidenten ansvarar för utnämningen.

Justitiekanslersämbetets anslag behandlas den vanliga budgetprocess. Vid eventuella problem gällande anslag kan ämbetet enligt justitiekanslern få stöd av riksdagen. En av garantierna för oberoende är att justitiekanslern har ett separat budgetmoment. Det innebär att riksdagen beslutar direkt om justitiekanslerns anslag utan att ärendet till slut ligger i regeringens händer.

Ämbetsverkets anslag har hållits på samma nivå under de senaste åren. Tilläggsanslag har begärts måttligt och det primära målet har varit att trygga de nuvarande resurserna. Nivåförhöjningen som justitiekanslersämbetet får hänför sig inte till reformen av de högsta laglighetsövervakarnas uppgiftsfördelning. Justitiekanslern har konstaterat att de ändringar som föranleds av lagen om fördelningen av

uppgifter inte påverkar ämbetsverkets budget. För att kunna fungera som en centraliserad extern kanal för att ta emot anmälningar i enlighet med EU:s visseblåsdirektiv krävs ändamålsenliga resurser.

Verksamhetsmiljö och resiliens

Justitiekanslerns styrka är dess ställning som auktoritet och institution. Emellertid har även hård kritik riktats mot justitiekanslern och ämbetets föredragande, till exempel i al-Hol-fallet samt för statsrådets och statsministerns agerande i olika EU-frågor, bland annat i samband med Europeiska rådets möten.⁸³ Även biträdande justitiekanslern får ta emot kritik, oftast av klaganden som är missnöjda med ett avgörande. Dessa fall behandlas som nya klagomål. Justitiekanslern får vanligtvis inga negativa reaktioner från dem som avgörandena gäller – det vill säga tjänstemän och myndigheter – fränsett några sällsynta undantagsfall. I regel brukar de kommentarer eller bedömningar som kommer till justitiekanslerns kännedom uttrycka förståelse och godkännande av laglighetsövervakningens bedömning. I undantagsfall kan vissa enskilda lösningar, särskilt om det fråga om ett laddat ämne, utsättas för hård kritik av forskare, medier eller politiker. Dessa fall har dock inte gett anledning till omvärdering av avgörandet. Respons kan även ges om enskilda avgöranden till exempel i samband med klagomål som gäller domstolar och advokater.

83 I al-Hol-fallet ombads justitiekanslern undersöka tjänstemännens förfarande vid utrikesministeriet i ett ärende som bland annat gällde påstådda påtryckningar av utrikesministeriets konsulära chef vid hemtagningen av finländare från lägret al-Hol i Syrien och förordnandet av en särskild representant för skötseln av al-Hol-ärenden. Se t.ex. justitiekanslern i statsrådet (2021a).

Justitiekanslern och biträdande justitiekanslern anser att verksamhetsmiljön har blivit mer utmanande.⁸⁴ Justitiekanslerns roll har ifrågasatts både när det gäller övervakningen av statsrådet samt efterhandskontrollen av författningarna. Justitiekanslern anser att även samhällets förväntningar på justitiekanslersinstitutionen har förändrats och ökat. Samtidigt har antalet ärenden vid justitiekanslersämbetet ökat.⁸⁵

Justitiekanslern anser att de allt högre förväntningarna syns i medierna och samhällsdebatten. Förhandskontrollen har utvecklats på grundlagsutskottets begäran; eventuellt har detta väckt hopp om ett allt starkare ingripande i regeringspropositioner som anses vara bristfälliga. Tidigare förhöll man sig negativt i den offentliga debatten till att regeringspropositioner förkastades vid justitiekanslerns förhandskontroll, men nu har det enligt justitiekanslerns bedömning rentav ansetts önskvärt. Den ökade öppenheten i bland annat justitiekanslerns kommunikation har också väckt kritik mot justitiekanslerns verksamhet. En möjlig förklaring till att förväntningarna och antalet ärenden har ökat är enligt justitiekanslern medborgarnas ökade medvetenhet om sina rättigheter. I stället för att anta en underdånig roll vill man i allt högre grad att övervakningen av grundlagen ska

trygga individens rättigheter. En del av fallen som styrs till justitiekanslersämbetet blandar samman politik och juridik; man vill backa upp politiska strävanden och syften med juridiska argument.

Andra orsaker till att trycket på den allmänna laglighetsövervakningen har ökat, och därmed antalet ärenden, är brister i lagberedningen till följd av en mer komplicerad lagstiftning och brådslande tidsplaner, samt brister i de övervakade myndigheternas egenkontroll och i de administrativa reformer som olika regeringar har genomfört. Dröjsmål i myndigheters behandling av ärenden, till exempel vid arbets- och näringsbyråerna, leder till klagomål hos justitiekanslern och justitieombudsmannen. Detsamma gäller om handläggningen är överbelastad i konsumenttvistenämnden, dataombudsmannens byrå eller diskriminerings- och jämställdhetsnämnden.

Både riksdagens justitieombudsman och statsrådets justitiekansler har också egna specialuppgifter som påverkar arbetsmängden. Vid justitiekanslersämbetet har till exempel övervakningen av advokater, offentliga rättsbiträden och rättegångsbiträden med tillstånd inneburit en ansevärd mängd arbete, eftersom både antalet ärenden och åtgärdsavgöranden har ökat. Brister har observerats bland annat i behörigheten hos rättsbiträden för asylsökande.

Justitiekanslern anser att förutsättningarna för rättsstatens säkerhetsgarantier bör granskas grundligt i större utsträckning. Man bör även fästa större vikt vid justitiekanslersämbetets egen resiliens samt vidta konkreta åtgärder för att stärka ämbetets handlingskraft vid eventuella utmaningar. Ämbetsverket har redan nu arbetet under exceptionella förhållanden i och med expeditiönsministären i Finland 2019 och coronapandemin året därpå. Det ökade antalet ärenden har ökat belastningen på personalen.

Vissa beredningsplaner har gjorts vid justitiekanslersämbetet. I början av pandemin kom justitiekanslern och justitieombudsmannen

84 Justitiekanslerns roll och den förhandskontroll som justitiekanslern utfört kritiserades under våren 2021 när riksdagens grundlagsutskott konstaterade flera juridiska problem i regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om temporär begränsning av rörelsefriheten och nära kontakter. Se justitiekanslerns svar på kritiken: <https://oikeuskansleri.fi/-/lakiesitysten-laillisuusvalvonta-covid-19-epidemiassa>. Riksdagens justitieombudsman har tagit upp utmaningarna med överlappande funktioner i systemet med två högsta laglighetsövervakare, bland annat i riksdagens justitieombudsmans verksamhetsberättelse år 2016 (se riksdagens justitieombudsman 2017, 20-28).

85 Se justitiekanslern i statsrådet (2021b), 245.

överens om hur övervakningen av statsrådet säkerställs om både justitiekanslern, biträdande justitiekanslern och biträdande justitiekanslerns ställföreträdare skulle insjukna i covid-19. I ett sådant fall skulle justitieombudsmannen ha deltagit i statsrådets sammanträden. När statsrådet sammanställde en lista över aktörer som är kritiska för samhällets funktioner påpekade justitiekanslern att de högsta laglighetsövervakarna bör finnas med på listan.

Genomslag och synlighet

Justitiekanslerns påverkansarbete har inte sitt fokus på det samhälleliga perspektivet utan på att lyfta fram missförhållanden och brister i lagstiftningen och i verkställandet av den. Föremål för påverkan är till exempel ministerierna och, i fråga om verkställandet av lagstiftningen, förvaltningen och i vidare bemärkelse rättsskipningen. Genom avgörandena kan resultatet av justitiekanslerns verksamhet följas upp; i dem ombeds de som övervakats att i ett senare skede rapportera vilka åtgärder som vidtagits med anledning av avgörandet.

Kommunikationen om justitiekanslerns uppgifter och roll i förhandskontrollen av författningar bör förtydligas. I kommunikationen bör det betonas att justitiekanslern inte ansvarar för lagberedningen och att justitiekanslerns uppgift inte är att korrigera dåliga lagförslag. Den grundlagsenliga skyldigheten att på begäran ge presidenten, statsrådet och ministerierna information och utlåtanden i juridiska frågor är problematisk ur justitiekanslerns synvinkel och skapar ovisshet i medierna och bland medborgarna. Justitiekanslern anser att denna skyldighet bör slopas från justitiekanslerns uppgifter. Alternativt bör grundlagen i större grad betona att det är fråga om förhandsgranskning av författningar och inte beredning av ärenden, som enligt grundlagen ankommer på ministerierna.

Justitiekanslern är synlig i offentligheten främst när det gäller statsrådsärenden. De

intervjuade upplever att justitiekanslern är mindre synlig än justitieombudsmannen i rättsbevakningsärenden, även om justitiekanslern har gett avgöranden i samhällligt betydelsefulla ärenden. Samtidigt konstaterar de att synligheten för rättsbevakningsärenden har varierat och ökat under den senaste tiden. För att öka genomslagskraften vore det önskvärt att ytterligare förbättra avgörandenas synlighet. Enligt biträdande justitiekanslern skulle även en tydligare kommunikation öka den allmänna genomslagskraften.

Justitiekanslersämbetet har inte bedömt sin genomslagskraft. Genomslagskraften uppstår inte endast av justitiekanslerns verksamhet utan också av andra institutioners verksamhet och därför kan den vara svår att bedöma. Justitiekanslerns synlighet i medierna följs upp med hjälp av automatiserade ordsökningar samt praktikanter. Justitiekanslerns kommunikationsresurser är knappa.

Samarbete och samordning

Justitiekanslern har under de senaste åren ökat sitt internationella och europeiska samarbete med intressegrupper. Till de viktigaste intressegrupperna hör ombudsmannanätverk på europeisk och internationell nivå. Justitiekanslern har också samarbetat med Europeiska ombudsmannen i fråga om EU-initiativ. Tematiska samarbetet bedrivs, och har även bedrivits under pandemiförhållanden, med OECD, Europarådet, OSSE och EU:s olika institutioner. Mer informell samverkan förekommer också med institutioner i andra länder som övervakar grundlagsenligheten, såsom det franska konstitutionella rådet (Conseil constitutionnel) och det franska statsrådet⁸⁶ (Conseil d'État).

86 Det franska statsrådet avser sitt namn till trots inte den franska regeringen, utan dess uppgift är bl.a. att ge regeringen råd om lagförslagen. Conseil d'État är också Frankrikes högsta förvaltningsdomstol. Se: <https://www.conseil-etat.fr/le-conseil-d-etat/missions>.

I Finland har justitiekanslern strävat efter att stärka sitt samarbete med medborgarorganisationerna. En stor del av samarbetet med medborgarorganisationer består av höranden: medborgarorganisationer har till exempel bjudits in för diskussion i samband med beredningen av justitiekanslerns egna initiativ eller för att begära utlåtanden av dem. Dessutom för man dialoger med myndigheter, men justitiekanslerns hierarkiska ställning som högsta laglighetsövervakare ställer ramvillkor för sådant samarbete.

Aktörsfältet inom grundläggande och mänskliga rättigheter

Justitiekanslern och biträdande justitiekanslern anser att en ändring av de högsta laglighetsövervakarnas uppgiftsfördelning är bra och nödvändig. Enligt biträdande justitiekanslern är det viktigt att det även i fortsättningen finns två högsta laglighetsövervakare i Finland som utför laglighetsövervakning i efterhand. Med hjälp av modellen med två övervakare kan man också bättre svara på de utmaningar som rättsstaten står inför.⁸⁷ För att svara på utmaningarna behövs både ett strukturellt perspektiv och ett ingripande i rättsstatens enskilda smärtpunkter. Riksdagens justitieombudsman och justitiekanslern i statsrådet kompletterar varandra.

Enligt justitiekanslern har riksdagens grundlagsutskott en central roll dels när det gäller att trygga de högsta laglighetsövervakarnas ställning enligt konstitutionen, dels som deras övervakare. Grundlagsutskottet har till exempel i samband med de lagändringar som EU-förordningarna förutsätter konstaterat att dataombudsmannen inte kan övervaka de högsta laglighetsövervakarna och att åklagarna vid Europeiska åklagarämbetet står under justitiekanslerns och justitieombudsmannens

tillsyn i sin verksamhet i Finland.⁸⁸ Utifrån dessa utgångspunkter är justitiekanslerns årliga rapportering till riksdagen viktig. Å andra sidan har grundlagsutskottet tagit ställning till några av biträdande justitiekanslerns avgöranden och framfört avvikande tolkningar av dem (ärendet om sommarspalm i skolorna och avgörandet om lämnande av uppgifter till riksdagen i samband med social- och hälsovårdsreformen).⁸⁹

Justitiekanslern anser att strukturen för aktörerna inom grundläggande och mänskliga rättigheter ska vara så tydlig som möjligt, så att alltför stora förväntningar ställs på enskilda små övervakare. Olika specialombudsmän som övervakar de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna, såsom diskrimineringsombudsmannen och dataombudsmannen, samt diskriminerings- och jämställdhetsnämnden är viktiga aktörer och deras resurser bör stärkas. Diskrimineringsombudsmannen och diskriminerings- och jämställdhetsnämnden bör ha tillräckliga allmänna befogenheter för att ingripa i den ojämlikhet som orsakas av digitaliseringen. Med beaktande av justitiekanslerns roll och uppgifter är det inte ändamålsenligt att sådana ärenden hopas vid justitiekanslersämbetet. Det är också viktigt att det finns aktörer som har en allmän rådgivningsuppgift. Biträdande justitiekanslern anser att de högsta laglighetsövervakarnas ställning och uppgifter i förhållande till specialombudsmännen är tydliga. De ombudsmän som arbetar med likabehandling och jämställdhet skulle kunna föras samman. Diskrimineringsärenden har gemensam juridik och övervakning och befogenheterna borde vara de samma gällande alla diskrimineringsgrunder och livsområden.

Människorättsdelegationen är en viktig diskussionskanal eftersom den för samman olika aktörer. Biträdande justitiekanslern önskar att justitiekanslersämbetet skulle öka samarbetet

87 Se även Petri Jääskeläinens förord i justitieombudsmannens verksamhetsberättelse år 2020, s. 27.

88 Se GrUU 14/2018 och GrUU 39/2020.

89 Se GrUB 2/2014 och GrUU 30/2020.

med Människorättscentret. Inom till exempel laglighetsövervakningen skulle man oftare kunna utnyttja internationella avgöranden, och i synnerhet för det ändamålet vore Människorättscentret en bra samarbetspartner.

Enligt biträdande justitiekanslern är det viktigt att hitta en balans i aktörsfältet inom grundläggande och mänskliga rättigheter. Både en onödigt stor centralisering och en splittring av fältet försämrar balansen. Det finns inget behov av nya aktörer inom grundläggande och mänskliga rättigheter. Justitiekanslern anser det till exempel inte motiverat att inrätta en separat myndighet för artificiell intelligens.

Vidare betonar justitiekanslern att en fungerande förvaltning är en del av strukturerna för de grundläggande och mänskliga rättigheterna och att inte endast övervakarna kan ansvara för den. Domstolarna bör också ha en starkare roll i efterhandskontrollen av tillgodoseendet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Dessutom bör kravet på uppenbar konflikt mellan grundlagen och vanlig lag slopas i 106 § i grundlagen, som gäller grundlagens företräde vid domstolsbehandling.⁹⁰ För att förbättra domstolarnas tillgänglighet och minimera kostnadsrisken skulle man kunna utarbeta förenklade domstolsprocesser, vilket skulle minska belastningen på andra som övervakar de grundläggande och mänskliga rättigheterna.

90 Mer om ämnet: Människorättscentret (2021).

2.1.2 Riksdagens justitieombudsman

En av de viktigaste åtgärderna för att utveckla justitieombudsmannainstitutionens verksamhet kan anses vara utvidgandet av justitieombudsmannens uppgifter från den traditionella laglighetsövervakningen till att övervaka tillgodoseendet av - och till och med främja - de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna.⁹¹ I början av 2010-talet har justitieombudsmannens uppgifter och befogenheter fortsatt att utvecklas. År 2011 förnyades undersökningen av klagomål till de högsta laglighetsövervakarna, då preskriptionstiden för klagomål förkortades från fem till två år och de högsta laglighetsövervakarna fick mer prövningsrätt i fråga om vilka åtgärder ett klagomål föranleder. I lagen om riksdagens justitieombudsman fastställdes till exempel att justitieombudsmannen kan överföra ett klagomål till en behörig myndighet om det är motiverat med hänsyn till ärendets art.⁹² Sedan 2012 utgör Människorättscentret, centrets människorättsdelegation och justitieombudsmannen, som inrättats i anslutning till justitieombudsmannens kansli, Finlands nationella människorättsinstitution.⁹³ Justitieombudsmannens uppgifter som grundar sig på internationella människorättskonventioner har också ökat.⁹⁴

Antalet klagomål till justitieombudsmannen har tredubblats sedan 1998, då en andra tjänst som biträdande justitieombudsman inrättades vid justitieombudsmannens kansli. År 2020 in-

kom 6 962 klagomål till justitieombudsmannen. Därtill överfördes 97 klagomål från justiekanslern till justitieombudsmannen. Enligt de intervjuade verkar antalet klagomål öka med 10 procent per år.⁹⁵ Justitieombudsmannen får flest klagomål som gäller socialvården, polisen och hälso- och sjukvården.⁹⁶

I statsbudgeten finns anslagen för justitieombudsmannens kansli i ett eget kapitel under riksdagens huvudtitel. År 2022 var anslaget för justitieombudsmannen 7 090 000 euro i statsbudgeten. År 2021 var anslaget 6 555 000 euro och 2020 6 371 000 euro.⁹⁷ När denna utredning sammanställs finns det 60 tjänster vid justitieombudsmannens kansli.⁹⁸ Under 2022 kommer justitieombudsmannen att få ytterligare anställda på grund av den ökade arbetsmängd som ändringen av fördelningen av uppgifter mellan de högsta laglighetsövervakarna medför.

Beslutanderätten vid justitieombudsmannens kansli ligger hos justitieombudsmannen, de biträdande justitieombudsmännen och ställföreträdaren för den biträdande justitieombudsmannen.⁹⁹ Riksdagens justitieombudsmans kansli har tre sektioner och en förvaltningssektion för förvaltningsärenden. Dessa bereder laglighetsövervakningsärenden och andra uppgifter som ankommer på dem som har beslutanderätt.

91 Se t.ex. Kari (2020), 163; Riksdagens justitieombudsman (2015), 24.

92 Se RP 205/2010; Lag om riksdagens justitieombudsman (197/2002), 3 § 5 mom.

93 Den nationella människorättsinstitutionen behandlas närmare i avsnittet om Människorättscentret och dess människorättsdelegation.

94 Justitieombudsmannen har till exempel sedan 2014 fungerat som det nationella besöksorganet enligt det fakultativa protokollet till FN:s konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Mer information: se t.ex. riksdagens justitieombudsman (2014), 22-26.

95 Intervju med ledningen för justitieombudsmannens kansli 10.6.2021; Riksdagens justitieombudsman (2021), 452.

96 Se t.ex. riksdagens justitieombudsman (2021), 457.

97 Finansministeriet (2021a); Riksdagens justitieombudsman (2021).

98 I denna siffra ingår inte Människorättscentrets tjänster.

99 Människorättscentrets direktör avgör de ärenden som hör till Människorättscentret och som inte hör till justitieombudsmannen eller människorättsdelegationen. Se lagen om riksdagens justitieombudsman (197/2002), 19 c § och arbetsordningen för riksdagens justitieombudsmans kansli (2012).

Övervakningsområde

Justitieombudsmannen övervakar lagligheten på ett övergripande sätt. Justitieombudsmannen ska övervaka att domstolarna och andra myndigheter samt tjänstemännen, offentligt anställda arbetstagare och också andra, när de sköter offentliga uppdrag, följer lag och fullgör sina skyldigheter. Vid utövningen av sitt ämbete övervakar justitieombudsmannen även att de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Dessutom kan justitieombudsmannen övervaka lagligheten i statsrådets, statsrådets medlemmars och republikens presidents beslut och åtgärder i enlighet med vad som bestäms i grundlagen, men i praktiken sköts denna uppgift av justiekanslern.¹⁰⁰

Uppgifter

Bestämmelser om riksdagens justitieombudsmans viktigaste uppgifter och befogenheter fastställs i grundlagen och i lagen om riksdagens justitieombudsman. En del av justitieombudsmannens övervakningsuppgifter grundar sig också på annan lagstiftning.

För att utföra laglighetskontroll enligt grundlagen samt och för att övervaka att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses behandlar justitieombudsmannen klagomål, gör inspektioner och tar egna initiativ. Dessutom kan justitieombudsmannen göra statsrådet eller något annat organ som svarar för beredning av lagstiftning uppmärksam på brister som han eller hon observerat i bestämmelser eller föreskrifter samt göra framställningar om hur dessa ska utvecklas och bristerna avhjälpas.¹⁰¹

100 Finlands grundlag (731/1999), 109 §; Lag om riksdagens justitieombudsman (197/2002), 1 § 2 mom.; Justitieministeriet (2019), 24.

101 Lag om riksdagens justitieombudsman (197/2002), 2 § 1 mom., 4 §, 5 § och 11 § 2 mom.

Justitieombudsmannen ger årligen till riksdagen en berättelse om sin verksamhet, om tillståndet inom rättskipningen och om de brister i lagstiftningen som justitieombudsmannen har observerat.¹⁰² Justitieombudsmannen har också möjlighet att på eget initiativ informera riksdagens utskott om sina iakttagelser.¹⁰³ Justiekanslern har inte denna möjlighet.¹⁰⁴

Riksdagens justitieombudsman har olika specialuppgifter som följer av internationella avtal. År 2014 blev justitieombudsmannen nationella besöksorgan enligt det fakultativa protokollet till FN:s konvention mot tortyr (OPCAT). OPCAT har sitt fokus på att övervaka att frihetsberövades rättigheter tillgodoses samt att förebygga tortyr och annan förbjuden behandling.¹⁰⁵ År 2016 fick den nationella människorättsinstitutionen i sin tur i uppgift att främja, skydda och följa upp verkställandet av FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (CRPD) i enlighet med justitieombudsmannens, Människorättscentrets och människorättsdelegationens befintliga lagstadgade uppgifter.¹⁰⁶

Justitieombudsmannen har också andra särskilda övervakningsuppgifter. Inrikesministeriet, finansministeriet och försvarsministeriet har en lagstadgad skyldighet att årligen lämna justitieombudsmannen en berättelse om hur hemliga tvångsmedel och hemliga metoder för inhämtande av information har använts i deras verksamhet. I sin övervakning av hemligt inhämtande av information fäster justitieombudsmannen särskilt avseende vid hur den interna laglighetsövervakningen fungerar hos de myndigheter som använder dessa metoder

102 Finlands grundlag (731/1999), 109 § 2 mom.

103 Lag om riksdagens justitieombudsman (197/2002), 12 § 3 mom.

104 Skriftliga tilläggsuppgifter av de intervjuade 24.8.2021.

105 Riksdagens justitieombudsman (2021), 89.

106 Mer om uppgiften som gäller rättigheter för personer med funktionsnedsättning i avsnittet om den nationella människorättsinstitutionen.

för inhämtande av information.¹⁰⁷ Inrikesministeriet och försvarsministeriet rapporterar också till justitieombudsmannen om hur metoderna för underrättelseinhämtning har använts, liksom underrättelseinsynsombudsmannen rapporterar om sin verksamhet.¹⁰⁸ Inrikesministeriet ska dessutom rapportera till justitieombudsmannen om beslut och åtgärder med stöd av lagen om vittnesskyddsprogram.¹⁰⁹

På riksdagens begäran har justitieombudsmannen dessutom som en speciell uppgift att övervaka att barnets rättigheter tillgodoses.¹¹⁰ År 2019 beviljade riksdagen justitieombudsmannens kansli, inklusive Människorättscentret, tilläggsanslag för övervakning och främjande av tillgodoseendet av äldre personers rättigheter.¹¹¹

Ändringen av uppgiftsfördelningen mellan de högsta laglighetsövervakarna har bedömts öka arbetsmängden särskilt för riksdagens justitieombudsman. Å andra sidan stärker reformen tyngdpunkterna i justitieombudsmannens verksamhet; en del av dessa tyngdpunkter har redan funnits i den föregående lagen om fördelning av åligganden mellan de högsta laglighetsövervakarna eller i lagen om riksdagens justitieombudsman. Enligt den nya lagen om fördelning av uppgifter ska följande uppgifter koncentreras till riksdagens justitieombudsmannen:

- Försvarsmakten, Gränsbevakningsväsendet, sådan krishanteringspersonal som avses i lagen om militär krishantering, Försvarsutbildningsföreningen samt militära rättegångar
- polisundersökning och befogenheter som föreskrivits för polis- eller tullmyndigheter samt straffprocessuella tvångsmedel och förundersökning (utebliven förundersökning, avbrytande av förundersökning och begränsning av förundersökning hör fortfarande till båda laglighetsövervakarna)
- hemligt inhämtande av information, hemliga tvångsmedel, civil underrättelseinhämtning, militär underrättelseinhämtning och laglighetskontroll av underrättelseverksamheten
- fängelser och andra sådana inrättningar i vilka någon har intagits mot sin vilja samt
- andra åtgärder som begränsar personens självbestämmanderätt
- uppgifter som hör till de nationella förebyggande mekanismer som avses i det fakultativa protokollet till konventionen mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning
- uppgifterna för den nationella oberoende mekanismen som avses i konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och dess fakultativa protokoll
- tillgodoseendet av rättigheterna för barn, äldre och personer med funktionsnedsättning samt asylsökande
- tillgodoseendet av individens rättigheter inom social- och hälsovården samt socialförsäkringen
- allmän intressebevakning
- tillgodoseendet av de rättigheter som tillförsäkras samerna som urfolk
- tillgodoseendet av romernas och andra gruppers rätt att bevara och utveckla sitt språk och sin kultur.¹¹²

107 Se t.ex. tvångsmedelslagen (806/2011), 65 § 2 mom.; lag om militär disciplin och brottsbekämpning inom försvarsmakten (255/2014), 129 §; Justitieministeriet (2019), 19.

108 Lag om civil underrättelseinhämtning avseende datatrafik (582/2019), 25 §; Lag om militär underrättelseverksamhet (590/2019), 107 § 1 mom.; lag om övervakning av underrättelseverksamheten (121/2019), 19 § 1 mom.

109 Lag om vittnesskyddsprogram (88/2015), 14 § 3 mom.

110 Riksdagens justitieombudsman (2019), 25.

111 Riksdagens justitieombudsman (2020a), 50.

112 RP 179/2021, 34 och 69-70.

Befogenheter

Klagomål till justitieombudsmannen kan anföras av var och en som anser att en aktör som omfattas av justitieombudsmannens övervakning har handlat lagstridigt eller underlåtit sig att fullgöra sin skyldighet vid skötseln av sitt uppdrag. Justitieombudsmannen undersöker klagomålet, om det ärende som klagomålet gäller omfattas av justitieombudsmannens laglighetskontroll och det finns anledning att misstänka att den övervakade har förfarit lagstridigt eller underlåtit sig att fullgöra sin skyldighet eller om justitieombudsmannen av någon annan grund anser att det är motiverat. Med anledning av ett klagomål vidtar justitieombudsmannen de åtgärder som han eller hon anser vara befogade med tanke på efterlevnaden av lagen, rättsskyddet eller tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. I ärendet inhämtas sådana utredningar som justitieombudsmannen anser behövliga.¹¹³

Efter reformen 2011 undersöker justitieombudsmannen inte klagomål som gäller över två år gamla ärenden, om det inte finns särskilda skäl till det. Justitieombudsmannen undersöker inte heller ett klagomål som kan överklagas eller som behandlas av någon annan behörig myndighet. Om justitieombudsmannen inte vidtar åtgärder med anledning av klagomålet kan han eller hon meddela den klagande om tillgängliga rättsmedel och ge annan behövlig handledning. Justitieombudsmannen kan också överföra behandlingen av ett klagomål till en behörig myndighet, om det är motiverat med hänsyn till ärendets art.¹¹⁴

Justitieombudsmannen gör vid behov inspektioner för att göra sig förtrogen med angelägenheter som omfattas av justitieom-

budsmannens laglighetskontroll.¹¹⁵ Inspektioner görs på platser där personerna befinner sig i en särskilt sårbar ställning. Även förvaltningen granskas för att övervaka att verksamheten är lagenlig och att framförallt god förvaltning iaktas.¹¹⁶ Enligt lagen ska justitieombudsmannen inspektera fängelser och andra slutna anstalter för att övervaka hur de intagna behandlas samt försvarsmaktens olika enheter och Finlands militära krishanteringsorganisation för att följa upp hur beväringar och andra som fullgör militärtjänst samt krishanteringspersonalen behandlas. I uppdraget som nationellt besöksorgan inspekterar justitieombudsmannen platser där personer hålls eller kan hållas frihetsberövade med stöd av ett myndighetsbeslut, på uppmaning av en myndighet eller med en myndighets samtycke eller medverkan. Vid dessa inspektioner kan justitieombudsmannen anlita utomstående experter.¹¹⁷

Vid en inspektion har justitieombudsmannen och en av justitieombudsmannen förordnad tjänsteman vid riksdagens justitieombudsmans kansli rätt att få tillträde till alla den övervakades lokaler och tillgång till den övervakades alla datasystem samt att enskilt få samtala med inspektionsobjektets personal och med dem som tjänstgör eller är intagna där. När justitieombudsmannen och en av justitieombudsmannen förordnad tjänsteman sköter sina uppgifter som nationellt besöksorgan har de oberoende av sekretessbestämmelserna rätt att av myndigheter och av dem som driver verksamhetsställena få uppgifter om hur många de frihetsberövade är, hur många verksamhetsställen det finns och var dessa ligger samt om behandlingen av de frihetsberövade och under vilka förhållanden de hålls i förvar, liksom även

113 Lag om riksdagens justitieombudsman (197/2002), 2 § 1 mom. och 3 §. 1–2 mom.

114 Lag om riksdagens justitieombudsman (197/2002), 3 § 5 mom.

115 Lag om riksdagens justitieombudsman (197/2002), 5 § 1 mom.

116 Tilläggsuppgifter av de intervjuade 1.10.2021.

117 Lag om riksdagens justitieombudsman (197/2002), 5 § 1 mom., 11 b § 1 mom. och 11 g § 1 mom.

andra uppgifter som behövs för uppdraget som nationellt besöksorgan.¹¹⁸

Justitieombudsmannens egna initiativ gäller i allmänhet missförhållanden som har lyfts fram i offentligheten eller som har framkommit vid justitieombudsmannens inspektioner. Initiativen undersöks och avgörs på samma sätt som klagomålen.¹¹⁹

Även om justitieombudsmannen inte kan upphäva myndigheters beslut har justitiekanslern på samma sätt som justitiekanslern tillgång till olika – både mjukare och hårdare – metoder för att ingripa i missförhållanden som justitieombudsmannen observerat i sin laglighetsövervakningsuppgift:

- Justitieombudsmannen kan ge den övervakade en anmärkning¹²⁰ om denne har förfarit lagstridigt eller underlåtit sig att fullgöra sin skyldighet, och om ärendet inte förutsätter åtal eller disciplinärt förfarande.
- Justitieombudsmannen kan också delge en övervakad sin uppfattning om det förfarande som lagen kräver eller uppmärksamma den övervakade på de krav som god förvaltningssed ställer eller på synpunkter som främjar tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna.
- Dessutom kan justitieombudsmannen rikta en framställning till en behörig myndighet om att ett fel skall rättas eller

ett missförhållande avhjälpas. Detta innebär till exempel att justitieombudsmannen föreslår gottgörelse eller något annat alternativ till en uppgörelse i godo. Samtidigt strävar justitieombudsmannen efter att motsvarande missförhållanden inte framkommer i myndighetens verksamhet i framtiden.

- Vid utförandet av denna uppgift kan justitieombudsmannen ge de övervakade rekommendationer som syftar till att förbättra behandlingen av frihetsberövade och de förhållanden under vilka de hålls i förvar samt till att förebygga tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning.¹²¹
- Till de högsta laglighetsövervakarnas mest kraftfulla metoder hör förordnande om polisundersökning eller förundersökning för att utreda ett ärende som de behandlar, samt beslut om att väcka åtal.¹²²

Justitieombudsmannen har också rätt att hos högsta domstolen och högsta förvaltningsdomstolen ansöka om återbrytande av ett lagakraftvunnet beslut samt att genom anmälan inleda ett ärende i riksdagen som gäller presidentens straffansvar eller lagstridigt förfarande av en medlem i statsrådet.

118 Lag om riksdagens justitieombudsman, (197/2002), 5 § 2 mom., 11 b § 2 mom. och 11 c §.

119 Justitieombudsmannens webbsida: <https://www.oikeusasiames.fi/sv/kanteluiden-tutkiminen>.

120 Det finns två typer av anmärkningar: 1) tillräknande anmärkning (avgörande som upphäver oskuldspresumtionen) och 2) s.k. administrativ anmärkning.

121 Lag om riksdagens justitieombudsman (197/2002), 10 § 1-2 mom., 11 § 1 mom., 11 e §; Riksdagens justitieombudsman (2012b), 23. Skriftliga tilläggsuppgifter av de intervjuade 24.8.2021.

122 Avsnittet om justitiekanslern redogör närmare för åtalsrätten.

Självständighet och oberoende

Internationella kriterier

År 2019 godkändes Venedigprinciperna som utarbetats av Venedigkommissionen, som lyder under Europarådet och består av grundlagsexperter från olika länder. Dessa principer är inte juridiskt bindande, men fungerar som en checklista för att garantera att ombudsmannainstitutionerna fungerar effektivt och att de är självständiga.¹²³ Bland annat följande rekommendationer ingår i principerna:

- Justitieombudsmannainstitutionen ska ha en stark rättslig grund och dess ställning, de viktigaste uppgifterna och befogenheterna ska helst regleras i grundlagen.
- Utnämningsprocessen för justitieombudsmannen ska stärka justitieombudsmannainstitutionens auktoritet, oberoende, självständighet och legitimitet. Parlamentet rekommenderas att utse en ansvarig ombudsman.
- Justitieombudsmannens urvalsprocess ska vara offentlig, transparent, meritbaserad, opartisk och grunda sig på lag. I justitieombudsmannens urvalskriterier bör man betona hög moral, omutlighet samt lämplig yrkeskompetens och erfarenhet, även i fråga om mänskliga rättigheter.
- Justitieombudsmannen ska under sin mandattid avhålla sig från all sådan politisk, administrativ eller yrkesmässig verksamhet som kan äventyra justitieombudsmannens självständighet och oberoende.
- Justitieombudsmannens mandatperiod ska vara längre än den utnämmande institutionens mandatperiod, gärna

minst sju år. Antalet mandatperioder får vara högst två, men i första hand ska justitieombudsmannen vara verksam i sin tjänst under endast en period.

- Uppsägningsgrunderna för justitieombudsmannen ska vara tydligt avgränsade och fastställda i lagen.
- Även uppsägningsprocessen ska vara offentlig och transparent samt grunda sig på lag. Om riksdagen har behörighet att säga upp justitieombudsmannen, ska den kvalificerade majoritet som förordar uppsägningen vara större än vid utnämning.
- Justitieombudsmannen ska rapportera om sin verksamhet till parlamentet minst en gång om året.
- Justitieombudsmannen är inte skyldig att ta emot eller följa andra myndigheters föreskrifter.
- Justitieombudsmannainstitutionen ska ha tillräckliga och separata resurser. Budgeten får inte skäras ned om det inte är fråga om allmänna nedskärningar som gäller alla statliga institutioner. Justitieombudsmannens övervakning av finansförvaltningen ska endast omfatta lagenligheten i det ekonomiska förfarandet, inte fastställandet av tyngdpunkter.
- Justitieombudsmannen ska själv besluta om utnämning av sin personal.
- Justitieombudsmannen och institutionens övriga ledning ska ha rättslig immunitet när det gäller uttalanden eller handlingar som de begått i tjänsten (funktionell immunitet). Immuniteten ska också omfatta tiden efter att deras uppgifter vid institutionen har upphört.
- Staterna ska avstå från all verksamhet som kan försvaga eller begränsa justitieombudsmannainstitutionens verksamhet och skydda institutionen mot alla sådana hot.¹²⁴

¹²³ Europarådets webbplats: https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=02_Ombudsmen&lang=EN.

¹²⁴ Venice Commission (2019), 3-6.

Europarådets ministerkommitté godkände också 2019 en rekommendation för utveckling av justitieombudsmannainstitutionerna. Rekommendationen är inte lika detaljerad som Venedigkommissionens principer när det gäller justitieombudsmannens självständighet och oberoende, men den fäster vikt vid samma frågor, så som justitieombudsmannainstitutionens rättsliga grund, resurser och verksamhetsmiljö samt utnämning av ledningen.¹²⁵ Av ovan nämnda orsaker behandlas rekommendationen inte separat i denna utredning. Utöver Europarådets rekommendationer omfattas justitieombudsmannen, som en del av den nationella människorättsinstitutionen, även av Parisprinciperna som godkänts av FN. Principerna beskrivs närmare i avsnittet om Människorättscentret och den nationella människorättsinstitutionen.

Nationell lagstiftning

Varken grundlagen eller lagen om riksdagens justitieombudsman nämner justitieombudsmannens självständighet och oberoende. I regeringens proposition med förslag till grundlagsreform konstateras dock att "För att garantera det oberoende som justitieombudsmannauppdraget förutsätter är det nödvändigt att justitieombudsmannen har ett starkt skydd mot olika påtryckningsförsök."¹²⁶ När Människorättscentret grundades ansåg man att riksdagens justitieombudsman i administrativt och ekonomiskt avseende fyller de krav på självständighet och oberoende som Parisprinciperna ställer.¹²⁷

Enligt grundlagen väljer riksdagens justitieombudsmannen och de biträdande justitieombudsmännen för en mandattid på fyra år. Grundlagen fastställer utmärkta lagkunskaper som behörighetsvillkor för dem.¹²⁸ När ämbetet

som riksdagens justitieombudsman eller som biträdande justitieombudsman är ledigt meddelas detta på det sätt som talmanskonferensen beslutar. Valet förrättas efter det att grundlagsutskottet har gjort en bedömning av dem som anmält sig för ämbetet.¹²⁹ Bestämmelser om justitieombudsmannens behörighet att utnämna tjänstemän vid sitt kansli finns i lagen om riksdagens tjänstemän och i instruktionen för riksdagens justitieombudsman.¹³⁰ Till skillnad från justitiekanslern och biträdande justitiekanslern är justitieombudsmannen och de biträdande justitieombudsmännen inte tjänstemän och på dem tillämpas således inte tjänstemannalagen.¹³¹

I lagen om riksdagens justitieombudsman behandlas justitieombudsmannens och de biträdande justitieombudsmännens bindningar i flera olika lagrum. Den som valts till justitieombudsman, biträdande justitieombudsman eller ställföreträdare för de biträdande justitieombudsmännen ska utan dröjsmål ge en för riksdagen avsedd redogörelse för sådan näringsverksamhet och förmögenhet samt för sådana uppdrag och andra bindningar som kan ha betydelse vid bedömningen av hans eller hennes verksamhet som justitieombudsman, biträdande justitieombudsman eller ställföreträdare för de biträdande justitieombudsmännen. Justitieombudsmannen, de biträdande justitieombudsmännen och ställföreträdaren för de biträdande justitieombudsmännen ska under sin mandattid anmäla ändringar i dessa uppgifter. Justitieombudsmannen och de biträdande justitieombudsmännen får inte under sin mandattid sköta någon annan offentlig tjänst. De får inte heller ha något sådant offentligt eller privat uppdrag som kan äventyra

129 Riksdagens arbetsordning (40/2000), 11 § 1 mom.

130 Lag om riksdagens tjänstemän (1197/2003), 3 kap. 10 § 3 mom.; Instruktion för riksdagens justitieombudsman (209/2002), 3 §.

131 Se t.ex. lagen om riksdagens tjänstemän (1197/2003), 1 kap. 1 § 3 mom.

125 Se Council of Europe (2019).

126 RP 1/1998, 92.

127 RP 205/2010, 28.

128 Finlands grundlag (731/1999), 38 § 1 mom.

förtroendet för att laglighetskontrollen utövas opartiskt eller annars försvåra en saklig skötsel av uppdraget som justitieombudsman eller biträdande justitieombudsman. Står den som valts till justitieombudsman eller biträdande justitieombudsman i ett offentligt eller privat anställningsförhållande, skall han eller hon för sin mandattid avstå från de med detta anställningsförhållande förknippade löneförmånerna. Justitieombudsmannen eller biträdande justitieombudsmannen ska för sin mandattid också avstå från sådana andra med anställningsförhållandet eller förtroendeuppdraget förknippade förmåner som kan äventyra förtroendet för en opartisk laglighetskontroll.¹³²

Enligt grundlagen kan riksdagen av synnerligen vägande skäl befria riksdagens justitieombudsman från uppdraget före mandattidens utgång. Det är således endast riksdagen som har denna möjlighet. Innan beslutet fattas ska grundlagsutskottet meddela riksdagen sitt ställningstagande och beslutet ska fattas med minst två tredjedelars majoritet. Enligt förarbetena till grundlagen betraktas som särskilt vägande skäl till exempel att justitieombudsmannen på grund av sjukdom är permanent oförmögen att sköta sitt uppdrag eller att justitieombudsmannen inte längre på grund av starkt misstroende mot hans eller hennes verksamhet har förutsättningar att sköta sitt uppdrag på ett trovärdigt sätt. I förarbetena betonas att justitieombudsmannens oberoende i egenskap av laglighetsövervakningsmyndighet dock inte får äventyras och att det inte är möjligt att befria justitieombudsmannen från sitt uppdrag endast på grund att ett enskilt avgörande som justitieombudsmannen har fattat utsätts för hård kritik.¹³³

Avsnittet om justitiekanslern redogör för de högsta laglighetsövervakarnas rättsliga ansvar samt om förfarandena in anslutning till detta ansvar.

¹³² Lag om riksdagens justitieombudsman (197/2002), 13 §; 17 § 1 mom.; 18 § 2 mom.

¹³³ Finlands grundlag (731/1999), 38 § 2 mom.; RP 1/1998, 92.

lakttagelser av ledningen vid justitieombudsmannens kansli¹³⁴

Uppgifter och befogenheter

Den finländska justitieombudsmannainstitutio- nens styrka är dess grundlagsenliga ställning och att justitieombudsmannen kan övervaka alla aktörer som sköter offentliga uppdrag - även privata aktörer när de utför offentliga uppgifter. Justitieombudsmannen har olika roller och befogenheter.¹³⁵ Å ena sidan kan justitieombudsmannen fungera som åklagare, å andra sidan använda mjukare metoder för att främja de grundläggande och mänskliga rättigheterna.

Justitieombudsmannens uppgift att övervaka att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses regleras på grundlagsnivå, vilket är sällsynt internationellt sett. I 10 § 2 mom. i lagen om riksdagens justitieombudsman har justitieombudsmannen också anvisats en främjande uppgift. Som en del av sin laglighetsövervakning bedömer justitieombudsmannen till exempel om övervakningsobjektet bättre kan främja tillgodoseendet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna genom att handla på något annat sätt.¹³⁶

¹³⁴ Intervju med justitieombudsman Petri Jääskeläinen, biträdande justitieombudsman Maija Sakselin, biträdande justitieombudsman Pasi Pölönen och kanslichef Matti Marttunen 10.6.2021.

¹³⁵ Justitieombudsmannen lyfte också i sitt anfö- rande om årets 2020 berättelse fram sådana cen- trala funktioner som påverkar människors liv som produceras av företag som justitieombudsman- nen inte kan övervaka, såsom avfallshantering samt vatten- och elförsörjning. Se riksdagens justitieombudsman (2021), 26.

¹³⁶ Se justitieombudsmännens inlägg i berättelsen för 2012: Riksdagens justitieombudsman (2013), 22-32. I sitt inlägg fäster justitieombudsmannen också uppmärksamhet vid Människorättscentrets och justitieombudsmannens kompletterande roller. Som lagstadgade uppgifter anvisades Människorättscentret fostran, utbildning och forskning som anknyter till främjandet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna; jus- titieombudsmannen har rätt lite sådan verksam- het.

De intervjuade anser att ändringen av arbetsfördelningen mellan de högsta laglighetsövervakarna är mycket viktig. I och med reformen kan resurserna riktas effektivare. En av tyngdpunkterna i justitieombudsmannens övervakning, bland annat i och med specialuppgifter som grundar sig på internationella avtal, har till exempel gällt rättigheter för personer i sårbar ställning. Den rättsliga grunden för denna övervakningsuppgift kommer att stärkas när den koncentreras till ombudsmannen.

Justitieombudsmannens specialuppgifter har medfört fler dimensioner i justitieombudsmannens verksamhet. Inom ramen för sina uppgifter kan justitieombudsmannen till exempel i egenskap av övervakningsorgan mot tortyr rapportera sina observationer till FN:s övervakningsorgan när de bedömer verkställandet av Finlands konventionsförpliktelser.

Självständighet och oberoende

Justitieombudsmannen har en stark faktisk självständighet och ett starkt oberoende som grundar sig på justitieombudsmannens konstitutionella uppgift och ställning. Enligt de intervjuade har man inte försökt ingripa i justitieombudsmannens verksamhet utifrån. Om det föreslås ändringar i grundlagen som stärker den dömande maktens oberoende, vore det för tydlighetens skull motiverat att också införa en bestämmelse om justitieombudsmannens självständighet och oberoende.

Riksdagens justitieombudsmans och de biträdande justitieombudsmännens mandatperioder är tidsbundna av historiska skäl. Periodens längd motsvarar den utnämmande institutionens, det vill säga riksdagens mandatperiod, men mandatperioderna överlappar inte varandra tidsmässigt. Justitieombudsmannens uppfattning är att det inte finns behov att begränsa antalet mandatperioder i Finland, såsom det föreslås i Venedigkommissionens principer. En motivering till detta är att den andra högsta laglighetsövervakaren, justitiekanslern, utnämns till en ordinarie tjänst. En begränsning

av justitieombudsmannens mandatperioder kunde försvaga justitieombudsmannens ställning i förhållande till justitiekanslern.

Enligt justitieombudsmannen borde riksdagen och inte statsrådet, som nu, ha initiativmakten till att ändra lagen om justitieombudsmannen. Att begränsa initiativrätten till riksdagens talmanskonferens skulle bättre trygga justitieombudsmannens ställning som riksdagens egen laglighetsövervakare, som är oberoende av statsrådet.¹³⁷

Enligt de intervjuade borde särdragen i den nationella rättskulturen samt de högsta laglighetsövervakarnas konstitutionella ställning och uppgifter beaktas bättre redan i beredningen av EU-lagstiftningen. Nu har till exempel EU-förordningarnas konsekvenser för justitieombudsmannens och justitiekanslerns verksamhet bedömts först i grundlagsutskottet.¹³⁸ Olika ministerier borde också ha en klarare uppfattning om justitieombudsmannens roll. Justitieombudsmannen blir allt oftare ombedd att delta i beredningen av lagförslag eller till exempel myndighetsanvisningar. Om det anses nödvändigt medverkar justitieombudsmannen endast som expert i arbetsgrupper för beredning av lagförslag. Att medverka i beredningen av anvisningar är problematiskt ur justitieombudsmannens synvinkel och man förhåller sig återhållsamt till det, eftersom justitieombudsmannen inte på förhand kan ge ett allmänt godkännande till myndighetens anvisningar. Justitieombudsmannen kan genom inspektioner fästa uppmärksamhet vid eventuella förbättringar till anvisningarna.

Det råder också emellanåt oklarhet om förfaringsätten när det gäller justitieombudsmannens laglighetsövervakning. Justitieombudsmannen kan till exempel inte på förhand ta ställning till ärenden som behandlats i offentlig-

137 Se även riksdagens justitieombudsman (2021), 27.

138 Se t.ex. grundlagsutskottets utlåtande GrUU 14/2018 rd som behandlar EU:s allmänna dataskyddsförordning.

heten, om de senare kan komma till justitieombudsmannen för granskning. De som är föremål för justitieombudsmannens övervakning önskar ibland att de efter ett avgörande som gäller dem kunde diskutera med justitieombudsmannen. Justitieombudsmannen diskuterar emellertid inte innehållet i sina beslut eller verkställandet av dem.¹³⁹ Enligt lagen om riksdagens justitieombudsman ska justitieombudsmannen innan ett ärende avgörs ge den övervakade tillfälle att bli hörd med anledning av ärendet, om det finns anledning att anta att ärendet kan ge anledning till kritik mot den övervakades förfarande.¹⁴⁰ Klagomålsförfarandet är skriftligt.

Verksamhetsmiljö, resiliens och resurser

Antalet anställda vid kansliet har inte ökat så att det motsvarar det ökade antalet ärenden. Avgörarna och föredragandena vid justitieombudsmannens kansli är mycket översysselsatta. I de ärenden som justitieombudsmannen behandlar kan man också observera ökade utmaningar med kvaliteten. Antalet inspektioner har ökat och de har blivit allt mer krävande. Justitieombudsmannen får också allt fler begäranden om utlåtande. Antalet ogrundade klagomål har inte ökat proportionellt sett. Klagandenas förväntningar på justitieombudsmannen har ökat, liksom deras medvetenhet om sina rättigheter.

I och med det ökande antalet ärenden samt den kommande ändringen av de högsta laglighetsövervakarnas uppgiftsfördelning har man vid riksdagens justitieombudsmans kansli diskuterat hur arbetet ska organiseras i fortsättningen. Enligt de intervjuade ska man till exempel utreda om justitieombudsmannens och de

biträdande justitieombudsmännens beslutanderätt kan delegeras till kansliets föredragande i fråga om de enklaste klagomålsärendena. Klagandena bör också informeras mer om alla de rättsmedel som står till deras förfogande.

Ledningen för riksdagens justitieombudsmans kansli eller dess personal har inte utsatts för riktade trakasserier eller nättrakasserier.¹⁴¹ Man bör dock kunna förbereda sig på plötsliga förändringar och attacker, till exempel på sådana situationer där man medvetet försöker blockera behandlingen av ärenden genom att anföra ett stort antal klagomål samtidigt.

Systemet med biträdande justitieombudsmän stärker justitieombudsmannens resiliens. I en situation där justitieombudsmannen av en eller annan orsak inte kan sköta sina uppgifter sköts justitieombudsmannens uppgifter av den biträdande justitieombudsman som är äldst i tjänsten.¹⁴² Vid justitieombudsmannens kansli finns också en ställföreträdare för de biträdande justitieombudsmännen, som kallas in vid behov för att sköta de biträdande justitieombudsmännens uppgifter. Systemet med två högsta laglighetsövervakare skapar resiliens tack vare justitieombudsmannens och justitiekanslerns parallella behörigheter. Om den ena är förhindrad att sköta sina uppgifter kan den andra vid behov sköta uppgifterna.¹⁴³

139 Klaganden kan begära information om klagomålets behandlingskedje av justitieombudsmannens registratorskontor eller den föredragande som behandlar klagomålet. Se justitieombudsmannens webbplats: <https://www.oikeusasiamies.fi/sv/vanliga-fragor-och-svar>.

140 Lag om riksdagens justitieombudsman (197/2002), 3 § 2 mom. och 9 §.

141 Inrikesministeriets arbetsgrupp har föreslagit följande definition av riktade trakasserier: "Riktade trakasserier är verksamhet där en enskild person genom egna åtgärder eller genom att mobilisera andra inleder eller uppmuntrar till organiserade trakasserier som riktar sig mot ett enskilt objekt och som kan ske direkt eller indirekt. Metoder kan vara bland annat att svartmåla, sprida uppgifter av privat karaktär eller hota." Se inrikesministeriet (2021), 13.

142 Lag om riksdagens justitieombudsman 197/2002, 16 § 1 och 2 mom.

143 Skriftliga tilläggsuppgifter av de intervjuade 24.8.2021.

Genomslag och synlighet

Enligt justitieombudsmannens uppfattning är genomslagskraften och kännedomen om justitieombudsmannens beslut och ställningstaganden god. Ibland kan endast informationen om att ett fall förts till justitieombudsmannen överstiga nyhetströskeln. Avgörandenas genomslagskraft följs upp genom att justitieombudsmannen ber de övervakade uppge vilka åtgärder som vidtagits med anledning av avgörandet. I sina beslut och inspektionsprotokoll begär justitieombudsmannen att den övervakade redogör för åtgärderna senast en viss dag. De övervakade brukar i regel uppge vilka åtgärder som kommer att vidtas. Anmälningskyldigheten skulle också kunna fastställas i lag.

Justitieombudsmannen utför påverkansarbete bland annat genom egna initiativ, inspektioner och förslag till lagstiftningsändringar. Biträdande justitieombudsmannen skickade till exempel våren 2021 en promemoria till social- och hälsovårdsministeriet om de brister hen observerat i mentalvårdslagen och föreslog att man fäster uppmärksamhet vid dem när lagstiftningen förnyas.¹⁴⁴ OPCAT-specialuppgiften gör det möjligt att föra en konstruktiv dialog och att påverka på även andra sätt än juridiska, till exempel i samband med inspektioner. De övervakade är dock inte nödvändigtvis mottagliga för en konstruktiv dialog som omfattar främjande av grundläggande och mänskliga rättigheter, om justitieombudsmannen tidigare har upptäckt betydande brister i den övervakades verksamhet och till exempel bestämt att en förundersökning ska inledas. Detta exempel åskådliggör enligt justitieombudsmannen också utmaningen med att kombinera främjan-

de och övervakning av de grundläggande och mänskliga rättigheterna.

För att öka avgörandenas synlighet och genomslagskraft förnyar riksdagens justitieombudsmans kansli sin webbplats och utarbetar infoblad om till exempel justitieombudsmannens ställningstaganden om barnets rättigheter.

Samarbete och samordning

Reformen av lagen om arbetsfördelningen mellan de högsta laglighetsövervakarna kommer att innebära att riksdagens justitieombudsman och statsrådet justitiekansler har en lagstadgad skyldighet att utbyta information. Föredragandena vid justitieombudsmannens kansli samarbetar inofficiellt med till exempel Utbildningsstyrelsen och regionförvaltningsverken.

Justitieombudsmannens internationella samarbete har ökat något under de senaste åren. Justitieombudsmannen är medlem i både Internationella ombudsmannainstitutet (IOI) och Europeiska ombudsmannanätverket (ENO). Nätverkets medlemmar utbyter information om till exempel EU-lagstiftningen. Regionala möten hålls regelbundet mellan de nordiska och baltiska justitieombudsmännen. Under mötena diskuteras aktuella laglighetsövervakningsteman och laglighetsövervakningens arbetsmetoder. I Norden finns också ett nätverk av nationella besöksorgan mot tortyr.¹⁴⁵

Aktörsfältet inom grundläggande och mänskliga rättigheter

När man granskar aktörsfältet inom grundläggande och mänskliga rättigheter är det viktigt att förstå att justitieombudsmannen genomför laglighetsövervakning på olika sätt. Specialuppgifterna OPCAT och CRPD innebär till exempel direkt övervakning av rättigheterna för frihetsberövade eller personer med funktionsnedsättning. Justitieombudsmannen ska dock också övervaka övervakningen, vilket kan

¹⁴⁴ Se biträdande justitieombudsman Maija Sakslins förslag till komplettering av lagstiftningen (på finska): <https://www.oikeusasiamies.fi/r/fi/ratkaisut/-/eoar/164/2021>. Exempel på lagstiftningsförslag som redan genomförts finns i justitieombudsmannainstitutionens effektivitetsundersökning (Keinänen & Määttä 2007, på finska).

¹⁴⁵ Riksdagens justitieombudsman (2021), 55.

innebära övervakning av myndighetsorganisationens interna laglighetsövervakning eller övervakning av den särskilda myndighet som ansvarar för övervakningen. Utöver den direkta övervakningen har justitieombudsmannen således till uppgift att komplettera den övriga övervakningen och säkerställa att laglighetsövervakningssystemet fungerar som det är avsett att fungera.¹⁴⁶

Alla specialombudsmän står under justitieombudsmannens övervakning. Justitieombudsmannen får få klagomål om ombudsmännens verksamhet och de gäller i regel fördröjningar i ärendebehandlingen. I praktiken har justitieombudsmannen och specialombudsmännen ett samarbetsförhållande. Samarbetet är särskilt viktigt i de ärenden där specialombudsmännen endast har behörighet att främja och följa upp och där justitieombudsmannen kan utöva sina övervakningsbefogenheter. Ombudsmännen lämnar också in klagomål till justitieombudsmannen, till exempel har diskrimineringsombudsmannen anfört klagomål till justitieombudsmannen om polisens agerande vid avlägsnande ur landet. När det gäller samarbetet bör man dock beakta att justitieombudsmannens roll är att övervaka och att samarbetet inte får hindra justitieombudsmannen från att undersöka laglighetsövervakningsärenden som gäller ombudsmännen.

Vidare bör man beakta att justitieombudsmannens och de specialombudsmäns befogenheter som utför laglighetsövervakning till vissa delar överlappar varandra i sak. Justitieombudsmannen får dock väldigt få klagomål som gäller till exempel likabehandling och jämställdhet. Klagomålen styrs i regel till specialombudsmännen eller diskriminerings- och jämställdhetsnämnden, som i första hand ska övervaka diskriminerings- och jämställdhetslagstiftningen. Justitieombudsmannen styr, eller kan styra, ärenden till specialombudsmännen.

Justitieombudsmannens och specialombudsmännens inbördes roller är således

varierande. En tydlig och fungerande uppgiftsfördelning mellan de högsta laglighetsövervakarna och specialombudsmännen är viktig med tanke på den övergripande laglighetsövervakningen.

När det gäller den nationella människorättsinstitutionen bör det i lagen om riksdagens justitieombudsman nämnas att Människorättscentret, dess människorättsdelegation och riksdagens justitieombudsman bildar Finlands nationella människorättsinstitution. Arbetsfördelningen i fråga om övervakning, främjande och uppföljning av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna är tydlig både i lagen och i den nationella människorättsinstitutionens verksamhet.

146 Riksdagens justitieombudsman (2018), 28.

2.2 Finlands nationella människorättsinstitution: Människorättscentret, dess människorättsdelegation och riksdagens justitieombudsman

Människorättscentret inledde sin verksamhet 2012. Centret inrättades på grund av behovet av en nationell institution för mänskliga rättigheter (NHRI) i enlighet med FN:s Parisprinciper. Grundandet av en nationell institution för mänskliga rättigheter hade diskuterats redan länge. I synnerhet under de tio åren som föregick grundandet togs flera initiativ och rekommendationer för att få en nationell människorättsinstitution till Finland. Riksdagens justitieombudsman ansågs inte ensam uppfylla människorättsinstitutionens krav på pluralism. Justitieombudsmannen har inte heller någon uttrycklig och omfattande skyldighet att främja och följa upp de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna.¹⁴⁷

I regeringens proposition om inrättande av Människorättscentret konstateras att den nationella människorättsinstitutionen utgör en paraplystruktur som har synergieffekter på de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna och som kompletterar medborgarsamhället, forskningen om de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna samt andra aktörer inom grundläggande och mänskliga rättigheter.¹⁴⁸ Människorättscentret ansågs bemöta behovet att samordna frågor som gäller de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna, samt att koordinera insamlingen och bedömningen av information om dessa rättigheter samt behovet av informationsutbyte särskilt med tanke på internationellt samarbete. Människorättscentret tillsattes sådana uppgifter för att främja de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättig-

heterna som då inte ansågs ha skötts i tillräcklig omfattning. Centrets omfattande främjande uppgift ansågs också klarlägga verksamhetsfältet inom grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter, som ansågs vara splittrat.¹⁴⁹ Människorättscentrets omfattande uppföljande uppgift framgår inte enbart av regeringens proposition utan också av uppgifter som omfattar till exempel utredningar om hur de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses i Finland.

I regeringens proposition konstaterades om människorättsdelegationen att den skulle fungera som en pluralistisk sammansättning och ett samarbetsnätverk för den nationella människorättsinstitutionen enligt Parisprinciperna.¹⁵⁰ Justitieombudsmannens gällande grundlagssliga uppgift att övervaka tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna förblev oförändrad och inga nya uppgifter infördes på grund av inrättandet av institutionen. Justitieombudsmannens laglighetsövervakning är en sådan uppgift i en nationell människorättsinstitution som avses i Parisprinciperna.¹⁵¹ I regeringens proposition konstaterades också att Människorättscentrets personal- och verksamhetsutgifter inte får minska de resurser som anvisats för jus-

149 RP 205/2010, 6, 16, 19 och 21.

150 Med en pluralistisk sammansättning avses i detta sammanhang att olika aktörer som främjar och skyddar de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna i samhället och i synnerhet det civila samhället är mångsidigt representerade i den nationella människorättsinstitutionen. Se UNGA (1994), 5-6. Pluralism kan också innebära mångfald i den nationella människorättsinstitutionens beslutsfattande organ och personal. Se GANHRI (2018), 20.

151 RP 205/2010, 19 och 27.

147 RP 205/2010, s. 1, 6 och 16.

148 RP 205/2010, 1 och 19.

titieombudsmannens laglighetsövervakning.¹⁵²

Finlands nationella människorättsinstitution består således av Människorättscentret, dess människorättsdelegation och riksdagens justitieombudsman. Riksdagens justitieombudsman har behandlats i utredningens föregående underkapitel. Därför fokuserar detta kapitel endast på Människorättscentret och människorättsdelegationen, dock med beaktande av justitieombudsmannens roll i den nationella människorättsinstitutionen som helhet. Alla tre delar av institutionen har sina egna uppgifter, om vilka det för Människorättscentrets och delegationens del finns bestämmelser i 3 a kap. i lagen om justitieombudsmannen.¹⁵³

Den nationella människorättsinstitutionens uppgifter har ökat sedan den grundades. År 2016 tilldelades den nationella människorättsinstitutionen en lagstadgad specialuppgift för att främja, skydda och följa upp genomförandet av FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Dessutom har uppgiften att övervaka och främja äldre personers rättigheter, som ursprungligen erhållits med särskild finansiering från riksdagen 2019, blivit en etablerad del av institutionens verksamhet.

Människorättscentret har en direktör som har till uppgift att leda och företräda Människorättscentret samt avgöra de ärenden som hör till Människorättscentret och som enligt lag inte hör till människorättsdelegationen.¹⁵⁴ Utöver direktören har Människorättscentret 2022 fem ordinarie sakkunnigtjänster, en tjänst för en förvaltningsassistent och två tidsbundna tjänsteförhållanden inom programmet för unga experter. Vid behov kan även andra tidsbundna experter engageras till projekten. Människorättsdelegationen har 20–40 medlemmar under varje period. Medlemmarna är sakkunniga inom medborgarsamhället, forskningen om de

grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna samt andra experter som deltar i främjandet och tryggheten av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna och som på ett mångsidigt sätt representerar samhälleliga aktörer.¹⁵⁵

Centrets anslag i budgetpropositionen för 2022 är 997 000 euro. År 2021 uppgick de till 962 000 euro och år 2020 till 848 000 euro.¹⁵⁶

Uppgifter och befogenheter

Människorättscentret

Människorättscentrets uppgifter och befogenheter regleras i lagen om riksdagens justitieombudsman.¹⁵⁷ Enligt lagen är Människorättscentrets syfte att arbeta för främjandet och tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Människorättscentrets uppgifter omfattar både de grundläggande fri- och rättigheter som tryggas i grundlagen och de mänskliga rättigheter som ingår i internationella människorättskonventioner, inklusive EU:s grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter.¹⁵⁸ Centret behandlar inte klagomål.

Människorättscentret har följande uppgifter:

- *Främja information, fostran, utbildning och forskning samt samarbete i anslutning till de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna*, i regeringens proposition om inrättande av Människorättscentret framförs att Människorättscentret vid behov också kan delta i utförandet av dessa uppgifter. I

152 RP 205/2010, 20.

153 Se lagen om riksdagens justitieombudsman (197/2002), 3 a kap.

154 Lag om riksdagens justitieombudsman (197/2002), 19 c § 2 mom.

155 Lag om riksdagens justitieombudsman (197/2002), 19 e § 1 mom.

156 Finansministeriet (2021a).

157 Lag om riksdagens justitieombudsman (197/2002), 19 b § och 19 d § 2 mom.

158 RP 205/2010, 1.

propositionen konstateras dock samtidigt att det vore naturligt för centret att utföra dessa uppgifter genom att utnyttja redan befintliga aktörer inom medborgarsamhället och universitetsforskningen om grundläggande och mänskliga rättigheter i egenskap av underleverantörer. Dessutom föreslogs att centret också skulle kunna skapa och upprätthålla en databank om de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna.¹⁵⁹

- *Utarbeta utredningar om hur de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses.* Enligt regeringens proposition kan Människorättscentret i utredningarna i första hand behandla tillgodoseendet av rättigheterna i Finland. Om ärendet har en koppling till Finland kan centret också bedöma tyngdpunkterna i Finlands utrikespolitik ur människorättsperspektiv eller tillgodoseendet av de mänskliga rättigheterna inom EU eller internationellt. Centret kan också ta vissa tematiska ämnen till särskild granskning. I utredningarna kunde man också lyfta fram människorättsfrågor inom den privata sektorn.¹⁶⁰
- *Ta initiativ och ge utlåtanden för att främja och tillgodose de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna.* För att genomföra denna uppgift konstaterar man i propositionen att Människorättscentret kan fästa riksdagens och regeringens samt kommunernas eller andra instansers uppmärksamhet vid ett allmänt problem eller en enskild fråga, till exempel vid tillgodoseendet av de

grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna för en viss befolkningsgrupp. Människorättscentret kan också på eget initiativ eller på begäran framföra sin ståndpunkt till regeringen eller riksdagen om till exempel lagstiftningsförslag som är centrala med tanke på tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna.¹⁶¹

- *Delta i det europeiska och internationella samarbetet för att främja och trygga de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna.* Enligt regeringens proposition är det fråga om sådant europeiskt och internationellt samarbete som nationella människorättsinstitutioner i allmänhet deltar i. Denna uppgift anvisades uttryckligen Människorättscentret, som i regel representerar Finlands nationella människorättsinstitution i dylikt samarbete. De internationella kontakter som gäller justitieombudsmannens uppgifter kvarstår hos justitieombudsmannen. De viktigaste internationella aktörerna för Människorättscentret som nämns i regeringens proposition är till exempel andra länders nationella människorättsinstitutioner, FN:s råd för mänskliga rättigheter och FN:s övervakningsorgan för konventioner, den internationella samordningskommittén för nationella människorättsinstitutioner (numera GANHRI, det internationella nätverket för nationella människorättsinstitutioner) samt Europarådets organ och EU:s byrå för grundläggande rättigheter.¹⁶²

159 Lag om riksdagens justitieombudsman (197/2002), 19 d § 1 mom. 1 punkten; RP 205/2010, 27.

160 Lag om riksdagens justitieombudsman (197/2002), 19 d1 mom. 2 punkten; RP 205/2010, 27.

161 Lag om riksdagens justitieombudsman (197/2002), 19 d1 mom. 3 punkten; RP 205/2010, 28.

162 Lag om riksdagens justitieombudsman (197/2002), 19 d1 mom. 4 punkten; RP 205/2010, 28. Det europeiska nätverket för nationella människorättsinstitutioner ENNHRI existerade ännu inte när regeringens proposition utarbetades.

- *Sköta andra motsvarande uppgifter som anknyter till att främja och tillgodose de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna.* Här avses sådana uppgifter som inte nämns direkt bland centrets övriga lagstadgade uppgifter. I regeringens proposition lyfts som den viktigaste uppgiften fram en oberoende uppföljning av att internationella människorättskonventioner efterlevs, att de rekommendationer och slutsatser som internationella övervakningsorgan har gett Finland verkställs samt att domar av Europadomstolen verkställs.¹⁶³

Med stöd av sina uppgifter ska Människorättscentret å ena sidan främja informationsutbyte genom att delta i internationellt samarbete och å andra sidan stärka det nationella samarbetet mellan aktörer inom de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Genom att delta i det internationella NHRI-samarbetet delar centret enligt regeringspropositionen information om situationen för de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna i Finland i europeiska och internationella sammanhang och tillför ny kunskap om de mänskliga rättigheterna till Finland genom att följa upp att de mänskliga rättigheterna tillgodoses i internationella organ i enlighet med internationella standarder. Dessutom fungerar centret som ett centralt organ som länkar samman olika aktörer i fråga om främjandet av grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter. Centret skapar också mervärde genom att ta fram forskningsbaserad kunskap som kan utnyttjas av både den offentliga makten och aktörer som utför laglighetsövervakning.¹⁶⁴

Utöver de uppgifter som behandlas ovan har Människorättscentret även andra specialuppgifter. Människorättscentret, dess männis-

korätsdelegation och riksdagens justitieombudsman har en gemensam lagstadgad uppgift att främja, skydda och övervaka verkställandet av FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning i egenskap av en oberoende struktur enligt artikel 33 i konventionen.¹⁶⁵ I denna uppgift strävar den nationella människorättsinstitutionen efter att främja medvetenheten om rättigheterna för personer med funktionsnedsättning, öka rättsskyddet och tillgången till rättigheter hos personer med funktionsnedsättning samt följa upp hur rättigheterna för personer med funktionsnedsättning tillgodoses i Finland. I samband med beredningen av den nationella ratificeringen av konventionen ansåg man att Människorättscentret eller justitieombudsmannen inte ensamma skulle kunna sköta uppgiften, utan att den borde riktas till den nationella människorättsinstitutionen i sin helhet.¹⁶⁶ Ett effektivt tillgodosende av rättigheterna för personer med funktionsnedsättning förutsätter en möjlighet att undersöka enskilda fall och utföra inspektioner, vilket hör till justitieombudsmannens uppgifter. Specialuppgiften förutsätter även människorättsfostran, -utbildning, -forskning och -information, som ingår i uppdragen för Människorättscentret. Människorättsdelegationen föreslogs göra det möjligt för personer med funktionsnedsättning och handikapporganisationer att delta i samarbetet mellan den nationella människorättsinstitutionen och diskrimineringsombudsmannen.¹⁶⁷

Så som nämnts i avsnittet om justitieombudsmannen fick Människorättscentret och riksdagens justitieombudsman tilläggsanslag från riksdagen för främjande och övervakning av äldre personers rättigheter 2019. Anslaget blev en permanent del av omkostnaderna för riksdagens justitieombudsmans kansli (inklu-

163 Lag om riksdagens justitieombudsman (197/2002), 19 d1 mom. 5 punkten.; RP 205/2010, 27.

164 RP 205/2010, 21.

165 Lag om riksdagens justitieombudsman (197/2002), 19 f §.

166 RP 284/2014, 17 och 96.

167 RP 284/2014, 91. Diskrimineringsombudsmannen är medlem i människorättsdelegationen.

sive Människorättscentret) i statsbudgeten 2020.¹⁶⁸ Främjandet av äldre personers rättigheter har således blivit en del av centrets verksamhet vid sidan av dess övriga uppgifter. Denna uppgift har dock inte specificerats i lag. Trots uppgifterna som gäller personer med funktionsnedsättning och äldre personer är det Människorättscentrets grundläggande uppgift att främja och följa upp tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna.

Människorättscentrets skyldighet att upprätta en verksamhetsberättelse regleras inte i lag. Kravet på att upprätta en verksamhetsberättelse framgår dock indirekt av människorättsdelegationens lagstadgade uppgift att godkänna centrets verksamhetsberättelse och verksamhetsplan. I regeringens proposition om inrättande av Människorättscentret nämns å sin sida direkt att centret årligen utarbetar en verksamhetsplan och en verksamhetsberättelse.¹⁶⁹ I regeringens proposition konstateras också att centrets verksamhetsberättelse är separat från justitieombudsmannens berättelse och att den inte lämnas till riksdagen för behandling. Det skulle dock vara lämpligt att vidarebefordra verksamhetsberättelsen till berörda fackutskott.¹⁷⁰

Människorättscentret har rätt att avgiftsfritt få sådana uppgifter och utredningar av myndigheter som centret behöver för att genomföra sina uppgifter.¹⁷¹

Människorättsdelegationen

Delegationen har till uppgift att:

- *behandla vittsyftande och principiellt viktiga frågor som gäller grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter*
- *årligen godkänna Människorättscentrets verksamhetsplan och centrets årliga verksamhetsberättelse.* I samband med verksamhetsplanen kan delegationen också behandla förslaget till centrets budgetförslag innan det tas in i det årliga budgetförslaget för riksdagens justitieombudsmans kansli.
- *vara ett nationellt samarbetsorgan för aktörerna inom grundläggande och mänskliga rättigheter.*¹⁷²

Enligt lagen kan delegationen ha ett arbetsutskott och sektioner för att organisera sin verksamhet.¹⁷³ För närvarande har delegationen ett arbetsutskott och två sektioner. Människorättskommittén för personer med funktionsnedsättning (VIOK) är en permanent sektion som är underställd delegationen. Sektionen har till syfte är göra personer med funktionsnedsättning och handikapporganisationer delaktiga i Människorättscentrets och justitieombudsmannens verksamhet i enlighet med FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.¹⁷⁴ Delegationen har dessutom en sektion för äldre personers rättigheter.

168 Se finansministeriet (2021a) och RSv 24/2019.

169 Lag om riksdagens justitieombudsman (197/2002), 19 e §, 3 mom. 2 punkten; RP 205/2010, 19.

170 RP 205/2010, 29.

171 Lag om riksdagens justitieombudsman (197/2002), 19 d § 3 mom.

172 Lag om riksdagens justitieombudsman (197/2002), 19 e § 3 mom.; RP 205/2010, 23.

173 Lag om riksdagens justitieombudsman (197/2002), 19 d § 4 mom.

174 RP 284/2014, 96; se även Människorättscentret (2015).

Självständighet och oberoende

Internationella kriterier

I Parisprinciperna som antogs av FN:s generalförsamling 1993 fastställs de uppgifter och befogenheter som de nationella människorättsinstitutionerna ska ha för att främja och skydda mänskliga rättigheter. I principerna behandlas dessutom de nationella människorättsinstitutionernas självständighet och oberoende.

Parisprinciperna är inte bindande, men uppfyllandet av de kriterier som fastställts i dem bedöms av underkommittén för ackreditering av institutioner (Sub-Committee on Accreditation, SCA), som verkar i anslutning till GANHRI. Underkommitténs medlemmar är också själva nationella människorättsinstitutioner. Det är alltså fråga om inbördes utvärdering, utifrån vilken styrelsen för GANHRI beviljar den nationella människorättsinstitutionen internationell status.¹⁷⁵ Till exempel har Finlands nationella människorättsinstitution beviljats högsta A-status, vilket innebär att den till fullo uppfyller Parisprinciperna.¹⁷⁶ A-status ger den nationella människorättsinstitutionen bredare rättigheter att delta i GANHRI:s generalförsamlingar och i vissa av FN:s människorättsmekanismer, såsom rådet för mänskliga rättigheter.¹⁷⁷

I Parisprinciperna fastställs flera garantier för de nationella människorättsinstitutionernas självständighet och oberoende. Enligt principerna ska den nationella människorättsinstitutionens mandat för att främja och skydda de mänskliga rättigheterna vara så omfattande som möjligt och dess sammansättning och behörighet definieras i grundlagen eller i vanlig lag. Institutionens finansiering ska vara tillräcklig och dess syfte är att ordna egna lokaler och

egen personal för institutionen så att den kan vara oberoende av regeringen. Institutionen bör fritt och på eget initiativ få behandla frågor som hör till dess behörighet. Den nationella människorättsinstitutionen bör inte övervakas på ett sätt som kan påverka dess oberoende.¹⁷⁸

I fråga om medlemmarna i den nationella människorättsinstitutionens beslutsfattande organ konstateras i Parisprinciperna att de ska utses till sitt uppdrag genom en officiell författning, där medlemmarnas mandatperiod fastställs. Mandatperioden kan förnyas, förutsatt att medlemmarnas pluralistiska sammansättning kan tryggas.¹⁷⁹

Underkommittén för ackreditering har sammanställt allmänna iakttagelser (General Observations) för att verkställa och tolka Parisprinciperna. I iakttagelserna som gäller oberoende konstateras bland annat följande:

- Den nationella människorättsinstitutionen ska vara oberoende av regeringen både till sin struktur och sammansättning, även i sitt beslutsfattande och sin verksamhet. Regeringens representanter eller riksdagsledamöterna ska inte delta i beslutsfattandet i den nationella människorättsinstitutionen eller vara medlemmar i dess beslutande organ.
- Urvals- och utnämningförfarandet för den nationella människorättsinstitutionens beslutsfattande organ ska vara tydligt, öppet, förtjänstbaserat och inkluderande. Även vid val av personal ska principen om transparens följas. Institutionen ska ha behörighet att själva välja och utnämna sin personal.

175 GANHRI (2019a), art. 46.

176 Vissa nationella människorättsinstitutioner beviljas B-status, vilket innebär att de delvis uppfyller kriterierna i Parisprinciperna.

177 GANHRI & Canadian Human Rights Commission (2018), 11.

178 United National General Assembly UNGA (1994), 4-6.

179 Se UNGA (1993). I Parisprinciperna definieras inte vilka medlemmarna i den nationella människorättsinstitutionen är. I de allmänna iakttagelserna från underkommittén för ackreditering konstateras i detta sammanhang att det är fråga om medlemmar som ansvarar för institutionens beslutsfattande, se GANHRI (2018), 35.

- Det rekommenderas att medlemmarnas mandatperiod är tre till sju år och att den kan förnyas en gång.
- Beslutsorganet bör ha medlemmar i huvudsyssla som får arvode för sitt uppdrag. På så sätt försöker man undvika intressekonflikter.
- Medlemmarna i institutionen kan utslutas endast av vägande skäl. Uppsägningsprocessen ska grunda sig på lag samt vara opartisk och rättvis.
- Medlemmarna i institutionens beslutsfattande organ eller institutionens personal får inte hotas av rättsliga åtgärder och sådana får heller inte inledas mot dem utifrån vad medlemmarna har gjort i sin officiella roll och i god tro (functional immunity). SCA rekommenderar att ett sådant skydd för en institution regleras i lag, men beaktar att skyddet även kan uppstå på annat sätt i olika rättskulturer.
- Institutionens årsberättelse om dess egen verksamhet och nationella människorättssituation bör överlämnas till riksdagen för behandling.¹⁸⁰

Även Europarådet har gett rekommendationer om nationella människorättsinstitutioner, av vilka den senaste godkändes i organisationens ministerkommitté 2021. Även i denna rekommendation betonas att de nationella människorättsinstitutionernas uppgifter och befogenheter samt oberoende ställning ska regleras i lag (helst i grundlagen). Enligt rekommendationen ska Europarådets medlemsstater dessutom säkerställa att de nationella människorättsinstitutionerna kan fungera självständigt och effektivt samt främja andra myndigheters medvetenhet om de nationella människorättsinstitutionernas uppgifter och ställning. De nationella människorättsinstitutionerna ska ha tillräckliga och hållbara resurser för att kunna genomföra sina uppgifter och i synnerhet för att säkerställa att

deras verksamhet är oberoende. Resursernas tillräcklighet, inklusive tillgången till kompetent personal, ska beaktas också när den nationella människorättsinstitutionen anvisas sådana nya uppgifter som fastställts i internationella människorättskonventioner.¹⁸¹

I rekommendationen ägnas på samma sätt som i Parisprinciperna även uppmärksamhet på förfarandet vid val och utnämning av den nationella människorättsinstitutionens ledning, på mandatperiodens längd samt på de i lag definierade och tydligt avgränsade uppsägningsgrunderna. De nationella människorättsinstitutionerna ska dessutom själva få besluta om sin personalprofil och rekryteringen av personal. I rekommendationen konstateras att medlemsstaterna måste skydda de nationella människorättsinstitutionerna mot olika hot och att misstänkta motåtgärder eller nedtystande åtgärder mot dem måste undersökas snabbt och grundligt.¹⁸²

Betydelsen av Parisprinciperna och rekommendationerna av Europarådets ministerkommitté behandlas närmare i Människorättscentrets europeiska utredning.¹⁸³

Nationell lagstiftning

Människorättscentret

Administrativt fungerar centret i samband med riksdagens justitieombudsmans kansli.¹⁸⁴ Människorättscentrets självständighet och oberoende nämns inte i lagen om riksdagens justitieombudsman, men i regeringens proposition om inrättande av Människorättscentret hänvisas flera gånger till centrets självständighet och oberoende.¹⁸⁵ I propositionen konstateras bland annat att centret är ett statligt organ som är oberoende av andra aktörer och som främjar

181 Council of Europe (2021), 3-4.

182 Council of Europe (2021), 4.

183 Ks. Vidović (2022).

184 Lag om riksdagens justitieombudsman (197/2002), 19 b §; RP 205/2010, 29.

185 Se t.ex. RP 205/2010, 1 och 31.

180 GANHRI (2018), 22, 24, 30, 33, 35, 37, 39

de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Detta betonas genom en formulering i lagen om centrets verksamhet "i samband med" justitieombudsmannens kansli.¹⁸⁶ I propositionen betonas dessutom centrets självständiga och oberoende verksamhet. Där konstateras till exempel att centret har en omfattande prövningsrätt när det gäller vilka frågor om de grundläggande och mänskliga rättigheterna centret vid var tid anser vara nödvändigt att fokusera på och vad det vill fästa regeringens uppmärksamhet vid. Enligt propositionen beslutar centret självständigt vilka åtgärder det vidtar och kan vid behov kritiskt bedöma särskilt den offentliga maktens verksamhet.¹⁸⁷ Människorätsdelegationen kan påverka verksamhetens inriktning och huvudlinjer genom att ta ställning till centrets verksamhetsplan.

Behörighetsvillkoret för centrets direktör är god förtroenhet med de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Riksdagens justitieombudsman utnämner direktören för Människorättscentret efter att ha tagit del av grundlagsutskottets ställningstagande. Detta motsvarar förfarandet när en ställföreträdare för riksdagens biträdande justitieombudsman ska väljas. Ursprungligen föreslogs att centrets direktör väljs på samma sätt som justitieombudsmännen och de biträdande justitieombudsmännen, det vill säga av riksdagens plenum. Grundlagsutskottet ansåg dock att Människorättscentrets och direktörens operativa kontakt med riksdagen är så liten att urvalsförfarandet skulle bli för tungt.¹⁸⁸ Utöver Människorättscentrets direktör utnämner riksdagens justitieombudsman också centrets tjänstemän. Centrets personal utnämns på för-

slag av Människorättscentrets direktör.¹⁸⁹

Mandatperioden för centrets direktör är fyra år.¹⁹⁰ Antalet mandatperioder är inte begränsat. Om den som väljs till direktör för Människorättscentret har en statlig tjänst befrias hen från sin tjänst för den tid som hen är direktör för Människorättscentret.¹⁹¹ Med stöd av statstjänstemannalagen ska centrets direktör lämna en redogörelse för sina bindningar.¹⁹² Tjänsten som direktör för Människorättscentret får inte inrättas, dras in eller tjänstebenenämningen ändras, om inte tjänsten har specificerats i statsbudgeten.¹⁹³ På direktören för Människorättscentret tillämpas de allmänna uppsägningsgrunderna i statstjänstemannalagen, men dessutom kan direktören sägas upp om det med beaktande av tjänsteförhållandets art finns en godtagbar och grundad anledning till det.¹⁹⁴ Riksdagens justitieombudsman beslutar om uppsägningen.¹⁹⁵

Människorättscentret lägger fram ett eget separat budgetförslag för centret, och det inkluderas i det budgetförslag från justitieombudsmannens kansli som riktas till riksdagens kanslikommission.¹⁹⁶ Människorättscentrets direktör beslutar om användningen av centrets anslag.

186 RP 205/2010, 26.

187 RP 205/2010, 19 och 31.

188 Lag om riksdagens justitieombudsman (197/2002), 19 c § 1 mom.; RP 205/2010, 27; GrUB 12/2010, 3.

189 Lag om riksdagens tjänstemän (1197/2003), 10 § 2 mom.; Arbetsordning för riksdagens justitieombudsmans kansli (2012), 30 §.

190 Mandatperioden för centrets direktör är densamma som för justitieombudsmännen och de biträdande justitieombudsmännen och kortare än för de särskilda ombudsmännen.

191 Lag om riksdagens justitieombudsman (197/2002), 17 § 2 mom.

192 Lag om riksdagens tjänstemän (1197/2003), 13 § 1 mom.

193 Lag om riksdagens tjänstemän (1197/2003), 4 § 2 mom. 2 punkten.

194 Lag om riksdagens tjänstemän (1197/2003), 29 § 1 mom.

195 Lag om riksdagens tjänstemän (1197/2003), 71 § 1 mom. 3 punkten; GrUB 12/2010, 5.

196 RP 205/2010, 23 och 26.

Människorättsdelegationen

Riksdagens justitieombudsman tillsätter delegationen för fyra år i sänder efter att ha hört centrets direktör. Delegationsmedlemmarna väljs genom öppen ansökan.¹⁹⁷ Ordförande för delegationen är Människorättscentrets direktör, med vilket man vill betona centrets och delegationens funktionella enhetlighet till exempel när centrets ståndpunkter ska presenteras.¹⁹⁸ Centrets direktör kan dock också utan delegationen göra ställningstaganden i aktuella frågor som gäller de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna.¹⁹⁹

Delegationen har minst 20 och högst 40 medlemmar och väljer inom sig en vice ordförande. Om en medlem av delegationen avgår eller avlider under mandatperioden, utser justitieombudsmannen en ny medlem i hans ställe för den återstående mandatperioden. Riksdagens kanslikommission fastställer arvudet för delegationens medlemmar. Delegationen får anta en arbetsordning.²⁰⁰

Som tidigare konstaterats ger människorättsdelegationen den nationella människorättsinstitutionen en pluralistisk dimension. Enligt lagen består delegationen av representanter för det civila samhället, forskningen kring de grundläggande och mänskliga rättigheterna och andra aktörer som deltar i främjandet och tryggheten av de grundläggande och mänskliga rättigheterna.²⁰¹ Delegationens medlemmar väljs utifrån sin personliga sakkunskap så att sammansättningen uppfyller ovan nämnda syfte i lagen. I regeringens proposition, som förutom grundandet av Människorättscentret

även behandlar tillsättandet av en delegation, konstateras att delegationens sammansättning ska vara mångsidig både vad gäller sakkunskap och representativitet. Till delegationens representanter för medborgarsamhället hör enligt propositionen organisationer som främjar de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna, samt andra motsvarande parter som t.ex. företrädere olika språk- och minoritetsgrupper, och olika livsåskådningsuppfattningar eller religiösa uppfattningar. Representanter för andra aktörer som deltar i främjandet och tryggheten av de grundläggande och mänskliga rättigheterna är till exempel de högsta laglighetsövervakarna, specialombudsmännen inom området för grundläggande och mänskliga rättigheter samt de rådgivande delegationer som verkar i anslutning till ministerierna och som är insatta i dessa frågor.²⁰² I praktiken har man avstått från att välja medlemmar från de rådgivande delegationerna till delegationen, eftersom det under delegationens första period framgick att de rådgivande delegationerna inte deltog aktivt i delegationens verksamhet och att deras antal var så stort att de skulle ha tagit en alltför stor del av delegationens medlemsplatser.

Permanent medlemmar i människorättsdelegationen är de högsta laglighetsövervakarna, specialombudsmännen och Sametinget. På den övriga medlemskåren kan rotationsprincipen tillämpas mellan parter som företräder motsvarande intressen.²⁰³ Ministerier, kommuner eller arbetsmarknadsparter är inte representerade i delegationen, liksom inte heller riksdagsledamöter.

197 De instanser som är permanent representerade i människorättsdelegationen föreslår sina representanter för justitieombudsmannen.

198 Lag om riksdagens justitieombudsman (197/2002), 19 e § 1 mom.; RP 205/2010, 28.

199 RP 205/2010, 27.

200 Lag om riksdagens justitieombudsman (197/2002), 19 e § 1-2 och 5 mom.

201 Lag om riksdagens justitieombudsman (197/2002), 19 e § 1 mom.

202 RP 205/2010, 30-31.

203 RP 205/2010, 29.

Människorättscentrets iakttagelser²⁰⁴

Uppgifter och befogenheter

Människorättscentrets lagstadgade uppgifter och befogenheter att främja de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna är omfattande. Centret är en allmän aktör inom de grundläggande och mänskliga rättigheterna och dess uppgifter definieras i lagen som funktioner, inte genom teman eller vissa grupperas rättigheter, med undantag av uppgiften som gäller rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Den omfattande prövningsrätt som anvisats centret möjliggör att det flexibelt kan fullfölja sitt syfte. Kärnan centrets verksamhet är dock att främja och stärka ett tänkande som grundar sig på de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna.

Centret strävar efter att inrikta sin verksamhet på teman som andra inte arbetar med eller som är aktuella. Verksamheten ska också koppla samman den internationella och nationella nivån samt olika aktörer inom grundläggande och mänskliga rättigheter. I enlighet med sina lagstadgade uppgifter följer centret till exempel upp verkställandet av internationella människorättskonventioner i hemlandet samt även den internationella människorättsutvecklingen i allmänhet. Dessutom samarbetar centret med andra aktörer inom grundläggande och mänskliga rättigheter både nationellt och internationellt. I sista hand fastställer människorättsdelegationen centrets prioriteringsområden genom att behandla och godkänna centrets handlingsplan.

Efter att Människorättscentret grundades 2012 har dess och människorättsdelegationens verksamhet till en början präglats av inledande arbete och utveckling. År 2016 fick Människorättscentret i specialuppgift att följa upp rättigheterna för personer med funktions-

nedsättning. Från 2019 har tyngdpunkten legat på äldres rättigheter. De tematiska tyngdpunkterna i inledningsskedet var att främja människorättsfostran och människorättsutbildning samt internationellt och europeiskt samarbete. Efter 2014 har också uppföljningen av hur de grundläggande och mänskliga rättigheterna tillgodoses utvecklats systematiskt, delvis också i och med att man förberedde sig för att följa upp rättigheterna för personer med funktionsnedsättning. Utvecklingen av samarbetet med bland annat forskningsinstanser har också varit särskilt kraftig under de senaste åren. Kommunikation och påverkansarbete ingår allt mer i centrets verksamhet. Man har anvisat tilläggsresurser för ändamålet samt grundat ett team för kommunikation och påverkan som varit verksamt sedan 2022. Programmet för unga experter som inleddes 2022 lyfter fram de ungas perspektiv och involverar dem i centrets verksamhet.

Människorättscentret strävar efter att agera både genom att förutse och reagera på förändringar. Ett exempel på föregripande verksamhet är att man tidigt ägnat uppmärksamhet åt rättsstatsfrågor och att man i samband med det aktivt deltagit i samarbetet inom det europeiska nätverket för nationella människorättsinstitutioner (ENNHRI). Centret reagerade på coronaviruspandemin genom att skapa en sida för covid-19 på sin webbplats, där det bland annat fanns allmän information om beredskapslagens införande samt länkar till utlåtanden om coronaviruset från olika övervakare av grundläggande och mänskliga rättigheter och till kommentarer av andra experter. De mänskliga rättigheterna och klimatförändringen samt effekterna av artificiell intelligens och algoritmer på de mänskliga rättigheterna är teman som centret har strävat efter att följa upp under de senaste åren.

Människorättscentret har också en allmän uppföljningsuppgift som inte uttryckligen fastställts i lag i fråga om de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Uppgiften framgår ändå av regeringens

204 Intervju med Människorättscentrets direktör och personal 8.9.2021.

proposition om centrets inrättande, och också genom centrets enskilda lagstadgade uppgifter. Till dessa uppgifter hör bland annat att utarbeta utredningar samt att följa upp verkställandet av rekommendationer och avgöranden från internationella övervakningsorgan samt av Europadomstolen. År 2021 granskade Människorättscentret till exempel dröjsmål i det nationella verkställandet av avgöranden från Europadomstolen som gällde Finland och frågade utrikesministeriet om orsakerna till dröjsmålen.²⁰⁵ Utredningar har genomförts - ofta i samarbete med olika intressegrupper - bland annat om människorättsfostran och människorättsutbildning i Finland, äldres självbestämmanderätt, 106 § i grundlagen, tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna i olika befolkningsgrupper (barometern för grundläggande rättigheter) samt om finländska företags människorättsansvar.²⁰⁶

Det vore bra att nämna centrets uppföljningsuppgift i lagen, eftersom uppföljningen (monitoring) är en central uppgift för människorättsinstitutionen vid sidan av främjandet och tryggheten av de mänskliga rättigheterna. Informationen från uppföljningarna är nödvändig för att effektivt och kunskapsbaserat arbete ska kunna utföras. Uppföljningsuppgifterna utnyttjas i centrets utlåtanden samt i inhemska och internationella rapporter. Människorättscentret införde 2021 ett uppföljningsverktyg (Lempi) som skapar tekniska förutsättningar för en mer systematisk uppföljning av de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Det långsiktiga målet är att centret ska ha en övergripande lägesbild och ett kunskapsunderlag om situationen för de grundläggande och mänskliga rättigheterna i Finland.

205 Mer information på Människorättscentrets webbplats: <https://www.ihmisoikeuskeskus.fi/uutiset/suomea-koskevien-euroopan-ihmisoike/>.

206 En del av människorättscentrets utredningar finns här: <https://www.manniskorattscentret.fi/publikationer/manniskorattscentrets-material/>.

Centrets befogenheter är tillräckliga. Människorättscentret har en allmän rätt att få information som har utnyttjats, men som kunde utnyttjas mer och mer systematiskt till exempel när utredningar genomförs. Dessutom borde Människorättscentret ha möjlighet att lämna en berättelse till riksdagen på samma sätt som andra aktörer inom grundläggande och mänskliga rättigheter. Även om kapitlet om Människorättscentret och människorättsdelegationen ingår i riksdagens justitieombudsmans berättelse och centret kan lämna sin verksamhetsberättelse till specialutskotten, skulle en separat berättelse om situationen för de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna och behandlingen av berättelsen i riksdagen öka den allmänna debatten om ämnet.

Människorättsdelegationens verksamhet och roll har utvecklats främst i fråga om uppföljningen och frågor kring grundläggande och mänskliga rättigheter som är av aktuell natur. Delegationen har gett ställningstaganden och rekommendationer till exempel om regeringsprogrammet och coronapandemins effekter.²⁰⁷ Eftersom delegationen har till uppgift att behandla vittsyftande och principiellt viktiga frågor som gäller de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna, har man i samband med valet av medlemmar fäst större vikt vid deras bidrag till gruppens mångsidiga och omfattande sakkunskap. I människorättsdelegationens verksamhet betonas dialogen mellan experter inom olika områden.

Självständighet, oberoende och resurser

Människorättscentrets självständighet och oberoende ställning tryggas i lag i tillräcklig mån. För att stärka och förtydliga den nationella människorättsinstitutionens ställning bör det dock till lagen om riksdagens justitieombudsman

207 Mer information om ställningstagandena, se <https://www.manniskorattscentret.fi/om-oss/manniskorattscentret/utlatanden/>.

fogas ett uttryckligt omnämmande om att den nationella människorättsinstitutionen består av Människorättscentret, dess människorättsdelegation och riksdagens justitieombudsman.

Människorättscentrets placering i riksdagen och i anslutning till riksdagens justitieombudsmans kansli är en styrka med tanke på centrets självständighet och oberoende och ger dess verksamhet legitimitet. Uppgifterna är fastställda i lag och är mycket entydiga utöver att de kompletterar varandra. Oberoendet av statsrådet och den verkställande makten tryggas bäst genom att den nationella människorättsinstitutionen verkar i anslutning till riksdagen. Att utnämningsprocessen för centrets direktör är oberoende, legitim och inkluderande i enlighet med Parisprinciperna stärks av att justitieombudsmannen före utnämningen måste få grundlagsutskottets ställningstagande i ärendet.

Tillräckliga resurser är en central förutsättning för att Människorättscentret ska kunna fullfölja sin uppgift som en främjande och uppföljande part. Människorättscentrets personalresurser har under tio års tid ökat från tre ordinarie tjänster till sju tjänster. Centret har dessutom två tjänster för viss tid för unga sakkunniga. Även verksamhetsanslagen har ökat. Centrets nuvarande storlek motsvarar dock inte den storlek som planerats i olika förslag. Arbetsgruppen som berett grundandet av en nationell institution för mänskliga rättigheter föreslog 2010 att centret ska ha minst tio tjänstemän utöver direktören.²⁰⁸ Regeringen föreslog 2014 att centret skulle få tre nya tjänster för att sköta den i FN:s konvention fastställda specialuppgiften som gäller rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Centret beviljades dock endast en tjänst.²⁰⁹ Människorättscentret eller justitieombudsmannen har inte heller därefter beviljats tilläggsresurser för specialuppgiften.

Verksamhetsmiljö och resiliens

Under de senaste åren har det skett förändringar i Människorättscentrets verksamhetsmiljö. Hatretoriken i samhället har ökat och attityderna till de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna har blivit hårdare. Hatretorik eller hot har dock inte riktats mot centret eller dess personal. Centrets verksamhet som allmän främjare av grundläggande och mänskliga rättigheter, dess uppdragsbeskrivning och dess strävan efter en jämlik och objektiv behandling av grundläggande och mänskliga rättigheter torde vara orsaker till att centret inte har fått särskilt mycket fientlig respons. Behandlingen av vissa känsliga ämnen har dock också lett till negativ respons och kritik i synnerhet i sociala medier. Människorättscentret har inte utsatts för påtryckningar och dess verksamhet har inte heller i övrigt varit föremål för osaklig påverkan.

Som en positiv utveckling i verksamhetsmiljön kan nämnas att FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning trädde i kraft nationellt 2016 och att handikapporganisationerna arbetat aktivt för att involvera personer med funktionsnedsättning i förändringen. Beaktandet av olika gruppers behov bland annat i lagberedningen har utvecklats och blivit synligare i större utsträckning, till exempel i fråga om barnens rättigheter och den samiska ursprungsbefolkningen.

Trots coronapandemin har Människorättscentret lyckats uppnå målen för sin verksamhet på ett fullgott sätt. Pandemin har ändå försvårat samarbetet och informationsutbytet särskilt med sådana sårbara grupper som inte har tillgång till internet eller vars möjligheter att använda digitala kommunikationsmedel och distansmötesplattformar är begränsade. Även det internationella samarbetet har begränsats till distansmöten.

208 Se justitieministeriet (2010), 33.

209 RP 284/2014, 18.

Genomslag och synlighet

Människorättscentret har funnit sin plats bland aktörer inom grundläggande och mänskliga rättigheter. I och med den utvidgade verksamheten och de ökade resurserna har man också kunnat öka genomslagskraften. Uppgiften som gäller uppföljningen av rättigheter för personer med funktionsnedsättning har ökat kännedomen om centret, särskilt inom området för sociala rättigheter. Centrets genomslag och intressegruppsarbete i frågor som gäller äldre personers rättigheter har ökat; organisationer, offentliga aktörer, forskare och enskilda personer har nära kontakt med centret, och dess ställning som främjare av äldre personers rättigheter är erkänd. En sak som vittnar om det här är utlåtandena som lämnats om regeringens proposition om inrättande av en ombudsman för äldreomsorgen, där man upprepade gånger hänvisade till Människorättscentret och hänvisade till att äldreombudsmannens uppgifter inte borde överlappa centrets verksamhet.²¹⁰

Centrets arbete för att främja människorättsfostran har varit långsiktigt och har redan i viss mån gett resultat. Samarbete har bedrivits med centrala institutioner och ministerier inom undervisning och fostran. Ett pilotprojekt har genomförts på centrets initiativ vid Helsingfors universitet för att främja demokrati- och människorättsfostran inom läraryrket. Dessutom har centret genomfört olika utbildningshelheter i samarbete med andra aktörer kring de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna för att bemöta utmaningar i samband med dem inom det pedagogiska området, samt utarbetat material om olika frågor inom människorättsfostran.

Centret har även bedrivit påverkansarbete inom andra områden av sin verksamhet. Människorättscentret och människorättsdelegatio-

nen gav omfattande rekommendationer om de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna inför regeringsförhandlingarna 2019 i syfte att påverka regeringsprogrammet och förse förhandlingarna med tillförlitlig bakgrundsinformation.²¹¹ Internationellt samarbete och internationell rapportering erbjuder också möjligheter till påverkansarbete. Centrets direktör valdes i slutet av 2021 till ordförande för ENNHRI:s styrelse och till huvudsaklig representant för nätverket. Mandatperioden börjar 31.3.2022. Centret har tidigare haft företrädare i de nationella människorättsinstitutionerna ENNHRI:s och GANHRI:s styrelser 2016–2019. När det gäller internationell rapportering har centret strävat efter att påverka vilka människorättsfrågor FN:s övervakningsorgan ber Finland rapportera om.²¹²

Samarbete och samordning

Inom den nationella människorättsinstitutionen fungerar samarbetet mellan Människorättscentret och riksdagens justitieombudsman väl. Båda uppgifterna är tydliga och kompletterar varandra. Samarbetet är i bästa fall konkret, såsom i projektet för grundläggande och mänskliga rättigheter inom boendeservice.²¹³ När det gäller äldre personers rättigheter samarbetar man i synnerhet i utlåtandena.

Det interna informationsutbytet om frågor och problem som gäller grundläggande och mänskliga rättigheter i samband med klagomål skulle kunna effektiviseras ytterligare genom

211 Mer information: <https://www.manniskorattscentret.fi/om-oss/manniskorattsdelegationen/utlatanden/>.

212 Det är fråga om ett så kallat list of issues prior to reporting -förfarande. Se t.ex. webbplatsen för FN:s kommitté för mänskliga rättigheter för mer information: <https://www.ohchr.org/en/treaty-bodies/ccpr/reporting-procedure>.

213 Mer information om projektet: <https://www.manniskorattscentret.fi/rattigheter-for-personer-med-fun/manniskorattscentrets-arbete/grundlaggande-och-manskliga-rattigh/>.

210 Se utlåtandena till propositionen på adressen: <https://www.lausuntopalvelu.fi/SV/Proposal/Participation?proposalId=af3b90fa-1a6e-4bea-8f8b-3bbfdc09eb01>.

att utnyttja den sammanställda informationen som justitieombudsmannen producerar om iakttagelser och nödvändiga åtgärder. Detta skulle stödja centrets uppföljnings- och rapporteringsuppgifter. Justitieombudsmannens årliga rapport innehåller visserligen omfattande information som kan utnyttjas.

Arbetsfördelningen inom den nationella människorättsinstitutionen är internt tydlig. Så som tidigare konstaterats deltar Människorättscentret i europeiskt och övrigt internationellt samarbete för att främja och trygga de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Centret representerar den nationella människorättsinstitutionen inom dessa samarbeten. I den inhemska verksamheten kan ingendera aktören representera människorättsinstitutionen ensam. Institutionen är rätt okänd i Finland. Detta är förståeligt, eftersom den över 100-åriga justitieombudsmannainstitutionen är en välkänd laglighetsövervakare och för att det varit motiverat för centret att fokusera på utvecklingen av den egna verksamheten och identiteten efter att verksamheten inleddes. En juridisk beskrivning av strukturen kan också förbättra den inhemska kännedomen om den nationella människorättsinstitutionen.

Människorättsdelegationen är Människorättscentrets viktigaste samarbetsnätverk på det nationella planet. Delegationens medlemmar företräder medborgarsamhället och de aktörer inom grundläggande och mänskliga rättigheter som granskas i denna utredning. Utöver det samarbetar centret främst med justitieministeriet, utrikesministeriet, social- och hälsovårdsministeriet, statsrådets nätverk för grundläggande och mänskliga rättigheter, Institutet för hälsa och välfärd, samt med organisationer och forskare.

I regeringspropositionen om inrättandet av centret konstateras att centrets dialog med riksdagen i regel sker via riksdagens specialutskott.²¹⁴ Därtill samarbetar centret med olika aktionsgrupper i riksdagen, såsom VAMYT

(samarbetsgruppen för funktionshinderfrågor) och människorättsnätverket, liksom med internationella avdelningen vid riksdagens kansli.

ENNHRI, det europeiska nätverket för nationella människorättsinstitutioner, är en hörnsten i Människorättscentrets internationella och europeiska samarbete. Särskilt temaarbetsgrupperna i ENNHRI erbjuder information om arbetet vid de nationella människorättsinstitutionerna i andra europeiska länder samt om pågående processer inom EU och i Europarådet. I det nationella arbetet med grundläggande och mänskliga rättigheter kan helhetsbilden av den internationella utvecklingen förbli svag och därför är det viktigt att delta i ENNHRI:s och GANHRI:s verksamhet. Det internationella och europeiska människorättsarbetet har blivit en nischfunktion för centret.

Iakttagelser som gjorts av Människorättsdelegationens medlemmar om den nationella människorättsinstitutionen²¹⁵

Människorättscentret skickade i augusti 2021 en Webropol-enkät till 38 medlemmar i människorättsdelegationen där man bad om medlemmarnas åsikter om den nationella människorättsinstitutionens verksamhet. Dessutom bad man om synpunkter på god praxis i samarbetet mellan Människorättscentret, riksdagens justitieombudsman och människorättsdelegationen och på hur samarbetet skulle kunna utvecklas. Enkäten besvarades av åtta medlemmar, dvs. cirka en femtedel av hela delegationen. Resultatet kan således inte generaliseras så att det skulle ses som hela människorättsdelegationens ståndpunkt.

Över hälften av de medlemmar i människorättsdelegationen som besvarade enkäten ansåg att upplägget för den nationella män-

²¹⁵ På grund av orsaker som framförts i utredningens inledning behandlar detta avsnitt inte Människorättscentrets iakttagelser om aktörsfältet inom grundläggande och mänskliga rättigheter.

²¹⁴ RP 205/2010, 29.

niskorättsinstitutionen fungerar bra. En medlem konstaterade följande: "Enligt min uppfattning har rollerna och de inbördes relationerna mellan Människorättscentret, riksdagens justitieombudsman och människorättsdelegationen blivit tydligare med tiden. Jag anser att den nationella människorättsinstitutionens verksamhet har varit lyckad". En annan medlem ansåg att människorättsinstitutionens verksamhet fungerar bra i förhållande till de resurser som den har till sitt förfogande. En tredje medlem ansåg att den nationella människorättsinstitutionen har effektiviserat och utvidgat sin verksamhet i och med resursökningarna. Å andra sidan framfördes också uppfattningen att den nationella människorättsinstitutionen har förblivit osynlig och okänd.

När verksamheten inom den nationella människorättsinstitutionen togs upp, ansåg respondenterna att samarbetet mellan Människorättscentret och människorättsdelegationen förlöpt väl. En respondent ansåg att Människorättscentrets arbete också avspeglades i delegationens verksamhet och upplevde att centret och delegationen fungerade "i god symbios". I sina övriga svar ansåg respondenterna till exempel att kommunikationen till Människorättscentrets delegation, den gemensamma diskussionen om kränkningar av mänskliga rättigheterna och uppgörandet av gemensamma utvecklingsförslag är god praxis för samarbetet.

En respondent ansåg också att människorättsdelegationens egen verksamhet hade utvecklats positivt och att den förbättrade påverkansmöjligheterna till exempel i fråga om regeringsprogrammet. I ett annat svar togs människorättsdelegationens styrkor upp på följande sätt: "människorättsdelegationen är ett välfungerande system som samlar ett i sig ganska splittrat finländskt människorättsfält (myndigheter, organisationer, forskare) och som utgör ett bra forum för nätverkande och dialog." En tredje respondent önskade att delegationsmedlemmarnas kompetens skulle utnyttjas i större utsträckning.

Några av svaren tog upp rollen för riksdagens justitieombudsman i förhållande till delegationen. Justitieombudsmannens roll ansågs vara mer avlägsen än Människorättscentrets och ansågs fokusera på att justitieombudsmannens representant deltar i delegationens möten och berättar om justitieombudsmannens aktuella verksamhet. Ett djupare samarbete mellan delegationen och justitieombudsmannen önskades i några av svaren. Det är ändå bra att beakta att Människorättscentret och riksdagens justitieombudsman har olika roller i förhållande till människorättsdelegationen, eftersom människorättsdelegationen uttryckligen har fastställts som Människorättscentrets organ. Justitieombudsmannens roll är att tillsätta delegationen. Representanten för justitieombudsmannen som justitieombudsmannen utsett deltar i delegationens arbete på samma sätt som dess övriga medlemmar.

2.3 Specialombudsmän

Diskrimineringsombudsmannen, jämställdhetsombudsmannen, dataombudsmannen, under rättelsetillsynsombudsmannen, barnombudsmannen och äldreombudsmannen är specialombudsmän i Finland. De ombudsmän som verkat längst inledde sitt arbete på 1980-talet, de nyaste har tillkommit under de senaste åren. Till skillnad från de högsta laglighetsövervakarna har specialombudsmännen ingen allmän laglighetsövervakningsuppgift, utan deras uppgifter och befogenheter täcker vissa områden av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna eller vissa grupper grundläggande och mänskliga rättigheter. Ombudsmännens uppgiftsfält är mycket varierande, eftersom vissa uppgifter innefattar övervakning, uppföljning och främjande av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna i olika grad, medan vissa uppgifter endast innefattar uppföljning och främjande. De specialombudsmän som utför laglighetsövervakning kan inte övervaka de högsta laglighetsövervakarnas verksamhet. Några av specialombudsmännen kan övervaka privata aktörer i enlighet med sitt ansvarsområde.

Alla specialombudsmän verkar i anslutning till justitieministeriet och omfattas av dess resultatstyrning. Målen i resultatstyrningen samt de resurser som anvisas för att målen ska uppnås förhandlas och avtalas skilt med varje ombudsman.²¹⁶ Ombudsmännens anslag upptas på

det gemensamma momentet "omkostnader för myndigheter som verkar i anslutning till justitieministeriet" i budgeten för justitieministeriets förvaltningsområde.²¹⁷

Justitieministeriet har inlett ett projekt för att inrätta en gemensam specialmyndighet inom justitieförvaltningen. Projektet har till syfte att samla specialombudsmännens och vissa andra specialmyndigheters förvaltnings- och stödtjänster under ett nytt ämbetsverk. Lösningen ingriper inte i specialombudsmännens uppgifter eller placeringsorter. I och med reformen skulle specialombudsmännen inte verka i anslutning till justitieministeriet utan inom dess förvaltningsområde. Ämbetsverket ska inleda sin verksamhet 2023.²¹⁸

217 Se finansministeriet (2021a).

218 Se utkastet till regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagen om specialmyndigheter inom justitieförvaltningen samt lagar i anslutning till den (2021).

216 Mer information: <https://oikeusministerio.fi/sv/planeringsdokument>.

2.3.1 Diskrimineringsombudsmannen

Diskrimineringsombudsmannen inledde sin verksamhet i början av 2015 när diskrimineringslagen förnyades.²¹⁹ Diskrimineringsombudsmannen efterträdde minoritetsombudsmannen, som i sin tur var efterföljare till utlänningsombudsmannen på 1990-talet och i början av 2000-talet. Utlänningsombudsmannen föregicks av en utlänningskurator som verkade vid social- och hälsovårdsministeriet på 1980-talet. Uppgifterna utvidgades för varje ny ombudsman, vilket förbättrade möjligheterna att ingripa i diskriminering. Reformerna hade till syfte att stärka rättsskyddet för dem som utsatts för diskriminering samt att förebygga diskriminering.²²⁰ Utlänningskuratorn och utlänningsombudsmannen tryggade och främjade endast utlänningars rättigheter, medan minoritetsombudsmannens uppgifter och befogenheter även omfattade alla etniska minoriteter. I och med lagreformen 2015 utvidgades den nya diskrimineringsombudsmannens behörigheter till att omfatta alla diskrimineringsgrunder som fastställs i diskrimineringslagen, med undantag av diskriminering i arbetslivet.²²¹

Det nationella genomförandet av EU-direktiven har för sin del påverkat utformningen av minoritetsombudsmannens, och senare diskrimineringsombudsmannens, uppgifter att övervaka och främja likabehandling. Genom tillämpningen av EU-lagstiftningen har ombudsmannen också fått i uppgift att övervaka avlägsnande ur landet.²²² Dessutom har

ombudsmannen tilldelats uppgiften att rapportera om rättigheterna för vissa grupper i utsatt ställning. Uppgiften som rapportör om människohandel tillades i minoritetsombudsmannens uppgifter 2009, bland annat på rekommendation av Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa, OSSE.²²³ Ombudsmannens nyaste uppgift är uppgiften som rapportör om våld mot kvinnor sedan lagändringen som gäller uppgiften trädde i kraft i början av 2022.²²⁴ En av grunderna för den nya uppgiften är de rekommendationer som internationella övervakningsorgan gett Finland.²²⁵

Diskrimineringsombudsmannen har kontaktats allt mer sedan lagreformen 2015.²²⁶ År 2020 inleddes 1516 ärenden vid diskrimineringsombudsmannens byrå. De flesta kontakterna till ombudsmannen gäller diskriminering, främst diskriminering på grund av ursprung eller funktionsnedsättning. Om man ser på livsområden kontaktas ombudsmannen mest gällande privata tjänster samt utbildning och undervisning. Även ärenden som gäller arbetslivet är en av de vanligaste orsakerna till kontakt, även om ombudsmannen för närvarande inte kan övervaka diskriminering i arbetslivet.²²⁷

Ombudsmannens anslag i statsbudgeten var 1 680 000 euro år 2020 och 1 730 000 euro år 2021. Anslaget höjs till 1 990 000 euro år 2022. Det höjda anslaget beror i huvudsak på den uppgift som rapportör om våld mot kvinnor som anvisats ombudsmannen, samt på en höjning i enlighet med regeringsprogrammet.²²⁸ Diskrimineringsombudsmannens byrå hade 21 ordinarie tjänster 2021. Byrån har ett

219 Se RP 19/2014.

220 RP 39/2001, 16; RP 19/2014, 37. Se även RP 169/1990.

221 Diskrimineringsnämnden och jämställdhetsnämnden vars uppgifter var övervakning av etnisk diskriminering sammanslogs 2015 till diskriminerings- och jämställdhetsnämnden, som fick större befogenheter än tidigare.

222 Diskrimineringsombudsmannens uppgifter och befogenheter omfattas i synnerhet av EU:s diskrimineringsdirektiv 2000/43/EG; återvändandedirektivet 2008/115/EG och EU:s gräns- och kustbevakningsförordning 2019/1896. Se RP 39/2001, RP 269/2002, RP 44/2003, RP 87/2008, RP 134/2013 och RP 141/2020.

223 RP 193/2008, 3-4.

224 Se RP 123/2021.

225 RP 123/2021, 14-15.

226 Intervju med diskrimineringsombudsman Kristina Stenman och byråchef Rainer Hiltunen 8.6.2021.

227 Diskrimineringsombudsmannen (2021), 42-43.

228 Finansministeriet (2021a).

förvaltningsteam, ett team för diskrimineringsärenden, ett team för människohandel, ett team för övervakning av avlägsnande ur landet och ett team för utlänningsärenden samt ett kommunikationsteam.

Övervakningsområde

Diskrimineringsombudsmannens huvudsakliga uppgift är att övervaka att diskrimineringslagen iaktas i offentlig och privat verksamhet. Ombudsmannen är behörig i ärenden som gäller följande diskrimineringsgrunder: ålder, ursprung, nationalitet, språk, religion, övertygelse, åsikt, politisk verksamhet, fackföreningsverksamhet, familjeförhållanden, hälsotillstånd, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller någon annan omständighet som gäller den enskilde som person.²²⁹ Diskrimineringslagen omfattar också multipel och intersektionell diskriminering.²³⁰ Jämställdhetslagen, som ingår i jämställdhetsombudsmannens övervakningsområde, avviker från diskrimineringslagen i fråga om multipel diskriminering. Avsnittet om jämställdhetsombudsmannen redogör närmare för detta.

Diskrimineringslagen tillämpas inte på verksamhet som hör till privatlivet eller familjelivet eller på religionsutövning. Ombudsmannen övervakar inte åtgärder av republikens president, statsrådets allmänna sammanträde, domstolar och andra rättskipningsorgan. Riksdagen och dess organ kan endast övervakas av ombudsmannen när det är fråga om riksdagens

229 Diskrimineringslagen (1325/2014), 8 §.

230 RP 19/2014, 57. Multipel diskriminering innebär att en person utsätts för diskriminering på grund av två eller flera av sina egenskaper. Intersektionell diskriminering är diskriminering på flera grunder och avser en situation där två eller flera omständigheter som gäller en person endast tillsammans leder till diskriminering. Se t.ex. justitieministeriet (2019b), 4.

eller organets verksamhet som myndighet eller arbetsgivare.²³¹

Ombudsmannen övervakar inte heller att diskrimineringslagen iaktas i arbetslivet, eftersom det hör till arbetarskyddsmyndigheternas uppgifter. Diskrimineringsombudsmannens övervakar dock sådana former av självständigt arbete som inte omfattas av arbetarskyddsmyndighetens övervakningsuppgift. Sådana arbetsformer är till exempel arbete som utförs av verkställande direktörer och självständiga yrkesutövare.²³²

Utöver diskrimineringslagen övervakar diskrimineringsombudsmannen verkställandet av avlägsnande ur landet i enlighet med utlänningslagen. Med hänvisning till den europeiska gräns- och kustbevakningsförordningen ändrades den nationella lagstiftningen 2021, varefter ombudsmannen deltar i den sameuropeiska verksamheten för avlägsnande och tillhör reserven för dem som övervakar avlägsnanden. Ombudsmannens tjänstemän kan också övervaka avlägsnanden som genomförts av myndigheter i andra europeiska medlemsstater utan att de har anknytning till de finska myndigheternas verksamhet.²³³

Uppgifter och befogenheter

Ingripande i diskriminering och främjande av likabehandling

Diskrimineringsombudsmannens uppgifter och befogenheter regleras främst av diskrimineringslagen och lagen om diskrimineringsombudsmannen. I enlighet med diskrimineringslagen övervakar diskrimineringsombudsmannen att förbudet mot diskriminering och represalier iaktas, inklusive att nödvändiga rimliga

231 Lag om likabehandling (1325/2014), 2 § 2 mom. och 18 § 2-3 mom.

232 RP 19/2014, 88.

233 Utlänningslagen (301/2004), 152 b §; RP 141/2020, 14.

anpassningar beviljas samt att myndigheterna och utbildningsanordnarna fullgör sina skyldigheter att främja likabehandling.²³⁴

Ombudsmannen ska också allmänt främja likabehandling och förebygga diskriminering. Detta gäller även arbetslivets område där ombudsmannen inte övervakar att diskrimineringslagen iakttas.²³⁵ För att sköta sina uppgifter som främjande part och övervakare enligt diskrimineringslagen ska ombudsmannen

- utarbeta och låta göra utredningar, publicera rapporter och lämna in initiativ
- ge råd och utlåtanden
- främja kommunikation, fostran och utbildning
- delta i europeiskt och internationellt samarbete
- inom sitt verksamhetsområde följa upp hur Finlands internationella människorättsskyldigheter iakttas och hur verkningfull den nationella lagstiftningen är.²³⁶

Tillvägagångssätten och verksamhetsformerna som anges i 3 § 1 mom. i lagen om diskrimineringsombudsmannen gäller även ombudsmannens nedan beskrivna uppgifter som rapportör om människohandel och som rapportör om våld mot kvinnor.

Diskrimineringsombudsmannen har flera olika befogenheter för sina uppgifter som gäller diskriminering och likabehandling. Diskrimineringsombudsmannen kan:

- I enskilda fall lämna motiverade ståndpunkter för att förebygga ett förfarande

234 Diskrimineringslagen (1325/2014), 5-6 §, 8-16 § och 18 §.

235 Lag om diskrimineringsombudsmannen (1326/2014) 3 § 1 mom.; RP 19/2014, 18. Dessutom kan diskrimineringsombudsmannen enligt 19 § 2 mom. i diskrimineringslagen bistå arbetsgivare i likabehandlingsplaneringen.

236 Lag om diskrimineringsombudsmannen (1326/2014), 3 § 1 mom. Punkterna 1-5.

som strider mot diskrimineringslagen eller för att förhindra att ett sådant förfarande fortsätter eller upprepas, om det inte är fråga om ett ärende som omfattas av en arbetarskyddsmyndighets tillsynsbehörighet eller gäller tolkning av arbets- eller tjänstekollektivavtal. Ombudsmannen ge utlåtanden till exempel på begäran av ett företag eller en sammanslutning, utöver på begäran av en part som blivit diskriminerad. Ombudsmannens ställningstaganden är inte juridiskt bindande.

- Bistå dem som utsatts för diskriminering eller repressalier eller skaffa dem rättshjälp.
- Med målsägandens samtycke föra ett ärende som gäller diskriminering eller repressalier till diskriminerings- och jämställdhetsnämnden för behandling. Ombudsmannen kan således inte föra ärenden till nämnden utan att namnge den som utsatts för diskriminering.
- Vidta åtgärder för att nå förlikning i ett ärende som gäller iakttagande av diskrimineringslagen. Ombudsmannen kan föreslå parterna en uppgörelse i godo. Ombudsmannen kan också med parternas samtycke föra förlikningen till diskriminerings- och jämställdhetsnämnden för fastställelse.
- Bistå myndigheter, utbildningsanordnare och arbetsgivare i planeringen av åtgärder för att främja likabehandling till exempel genom att ge råd.
- Föra ett ärende som gäller försummelse av likabehandlingsplaneringen till diskriminerings- och jämställdhetsnämnden för behandling när ärendet gäller myndigheter och utbildningsanordnare.
- Ge allmänna rekommendationer för att förebygga diskriminering och främja likabehandling. Detta kan till exempel innebära att främja god praxis inom diskrimineringslagens tillämpningsområde.

- Inspektera en myndighets, utbildningsanordnares och läroanstalts lokaler och lokalerna hos den som tillhandahåller varor eller tjänster, om inspektionen behövs för tillsynen över att diskrimineringslagen följs i ärenden som hör till ombudsmannens behörighet.²³⁷

Diskrimineringsombudsmannen har dessutom olika rättigheter att höra och få information för att kunna fullgöra sina uppgifter enligt diskrimineringslagen. Domstolen ska i ett mål eller ärende som den behandlar och som gäller tillämpning av diskrimineringslagen ge diskrimineringsombudsmannen tillfälle att bli hörd, till den del saken hör till ombudsmannens behörighet. Innan åtal väcks för diskrimineringsbrott ska åklagaren ge ombudsmannen tillfälle att bli hörd. Ifrågavarande bestämmelse tillämpas inte om ombudsmannen eller en tjänsteman vid ombudsmannens byrå i en rättegång bistår den som blivit utsatt för diskriminering eller repressalier.²³⁸ Arbetskyddsmyndigheten kan be diskrimineringsombudsmannen om ett utlåtande om tolkningen och tillämpningen av diskrimineringslagen.²³⁹

Trots sekretessbestämmelserna har diskrimineringsombudsmannen rätt att av myndigheter och andra organ som sköter offentliga förvaltningsuppgifter, av utbildningsanordnare och läroanstalter och av dem som tillhandahåller varor eller tjänster avgiftsfritt få den information som är nödvändig för att ombudsmannen ska kunna utföra sina tillsynsuppgifter enligt diskrimineringslagen.²⁴⁰

237 Lag om diskrimineringsombudsmannen (1326/2014), 6-7 §; diskrimineringslagen (1325/2014), 19 § 1-2 mom. och 21 § 1-3 mom.; RP 19/2014, 88.

238 Diskrimineringslagen (1325/2014); 27 RP 19/2014, 92.

239 Diskrimineringslagen (1325/2014), 22 § 3 mom.

240 Lag om diskrimineringsombudsmannen (1326/2014), 4 § 1 mom.

Uppgiften som nationell rapportör om människohandel

Enligt lagen om diskrimineringsombudsmannen är ombudsmannen nationell rapportör om människohandel.²⁴¹ I egenskap av rapportör om människohandel följer diskrimineringsombudsmannen upp fenomen med anknytning till människohandel och sköter sina övriga uppgifter enligt 3 § 1 mom. i lagen om diskrimineringsombudsmannen. Ombudsmannen kan till exempel göra utredningar om människohandel och relaterade fenomen samt ge offer för människohandel råd om tillgängliga rättsmedel.²⁴² Dessutom kan ombudsmannen bistå offren eller skaffa dem rättshjälp.²⁴³ I uppgiften som rapportör om människohandel ingår ingen laglighetsövervakning.

Trots sekretessbestämmelserna har diskrimineringsombudsmannen rätt att för verksamheten som nationell rapportör om människohandel få behövlig information av myndigheter och andra organ som sköter offentliga förvaltningsuppgifter och av de serviceproducenter som deltar i tillhandahållandet av tjänster och stödåtgärder enligt lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd eller som får statsbidrag för verksamheten mot människohandel. Personuppgifter har ombudsmannen dock rätt att få endast om det är nödvändigt för de föreskrivna uppgifterna som rapportör.²⁴⁴

241 Lag om diskrimineringsombudsmannen (1326/2014) 3 § 1 mom.

242 Lag om diskrimineringsombudsmannen (1326/2014), 3 § 1 mom. 1-6 punkten; RP 19/2014, 101.

243 Lag om diskrimineringsombudsmannen (1326/2014), 7 §.

244 Lag om diskrimineringsombudsmannen (1326/2014), 4 § 2 mom.

Uppgiften som rapportör om våld mot kvinnor

Diskrimineringsombudsmannens uppgift som rapportör om våld mot kvinnor regleras också i lagen om diskrimineringsombudsmannen. I sin uppgift som rapportör om våld mot kvinnor följer diskrimineringsombudsmannen på ett övergripande sätt upp våld mot kvinnor och våld i hemmet, hur verkningfull den nationella lagstiftningen är och hur internationella förpliktelser uppfylls. Ombudsmannen följer också upp och utvärderar de åtgärder som vidtagits för att förebygga och bekämpa de former av våld som omfattas av Istanbulkonventionen i enlighet med artikel 10 i konventionen.²⁴⁵

Med stöd av sina uppgifter enligt 3 § 1 mom. i lagen om diskrimineringsombudsmannen kan ombudsmannen i sin uppgift som rapportör till exempel göra utredningar, lämna in initiativ samt ge utlåtanden och råd. Som rapportör om våld mot kvinnor behandlar diskrimineringsombudsmannen inte klagomål eller ger rättshjälp i enskilda fall. I och med att en sådan kontakt hör till en annan myndighet ska ombudsmannen handleda i ärendet eller överföra ärendet till den behöriga myndigheten. Enligt regeringens proposition om rapportörens uppgift kan diskrimineringsombudsmannen dock enligt eget övervägande ge råd även till privatpersoner.²⁴⁶

För att genomföra sin uppgift som rapportör har ombudsmannen trots sekretessbestämmelserna rätt att av myndigheter och andra organ som sköter offentliga förvaltningsuppgifter och av producenter av skyddshemstjänster avgiftsfritt få den information som är nödvändig för bevakningen av våld mot kvinnor och våld i hemmet, för bevakningen av hur de människorättsförpliktelser som gäller våld mot kvinnor och våld i hemmet uppfylls och av hur verk-

ningsfull lagstiftningen är samt för bevakningen och utvärderingen av politiken och åtgärderna mot våld mot kvinnor och våld i hemmet.²⁴⁷

Övervakning av verkställigheten av avlägsnande ur landet

Diskrimineringsombudsmannens uppgifter och befogenheter vid övervakning av avlägsnande ur landet regleras i utlänningslagen och i lagen om bemötande av utlänningar som tagits i förvar och om förvarsheter. Ombudsmannen övervakar verkställandet av avlägsnanden ur landet i alla faser.²⁴⁸ För att genomföra övervakningen har diskrimineringsombudsmannen och en av ombudsmannen förordnad tjänsteman vid diskrimineringsombudsmannens byrå lagstadgad rätt att besöka förvarsheten och samtala konfidentiellt med utlänningar som tagits i förvar.²⁴⁹

I regeringens proposition om ändring av utlänningslagen och vissa lagar som har samband med den beskrivs övervakningsuppgiften på följande sätt: "ombudsmannens företrädare kommer att behöva besöka förvarsheten och polishäkten i ökad utsträckning och att diskutera mer med dem som ska avlägsnas ur landet och deras familjemedlemmar och även med andra myndigheter. Övervakningen förutsätter också besök på flygplatser och vid de yttre gränserna samt att olika åtgärder för tillbaksändning följs inom landet. Dessutom krävs det ett årligt deltagande i 4-6 återresor och upprättande av interna anvisningar i syfte att sörja för att myndigheternas verksamhet bedöms utifrån enhetliga kriterier." I samma proposition konstateras att ombudsmannen inte kan ingripa

245 Lag om diskrimineringsombudsmannen (1326/2014), 3 §; RP 123/2021, 16. Istanbulkonventionen är Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och våld i hemmet.

246 RP 123/2021, 26-27.

247 Lag om diskrimineringsombudsmannen (1326/2014), 4 § 1 mom.

248 Utlänningslagen (301/2004), 152 b § 1 och 2 mom.

249 Lag om bemötande av utlänningar som tagits i förvar och om förvarsheter (116/2002), 6 a § 2 mom.

i verkställandet av ett återsändande.²⁵⁰ I sin övervakningsuppgift som gäller sameuropeisk återvändandeverksamhet ansvarar diskrimineringsombudsmannen för att utse övervakare i reserven. Övervakarna följer upp att återvändandeeinsatsen och återvändandeeinterventionen verkställs på ett korrekt sätt under hela den tid de pågår. Dessutom har ombudsmannen rätt att delta i de årliga bilaterala förhandlingarna med Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån om att ställa övervakare till förfogande.²⁵¹

Övriga befogenheter i anslutning till utlänningsrättigheter

Trots sekretessbestämmelserna har diskrimineringsombudsmannen rätt att av myndigheter och andra som sköter offentliga förvaltningsuppgifter få den information som är nödvändig för att ombudsmannen ska kunna sköta sina uppgifter enligt utlänningslagen.²⁵² Utöver övervakning av avlägsnande ur landet föreskriver utlänningslagen om andra rättigheter som tillkommer ombudsmannen, det vill säga rätten att få information och att bli hörd i frågor som gäller utlänningsställning. Enligt utlänningslagen ska diskrimineringsombudsmannen underrättas om beslut enligt utlänningslagen som gäller beviljande av uppehållstillstånd på grund av internationellt skydd eller tillfälligt skydd, eller om avvisning, utvisning eller nekad inresa för en utlänning. Diskrimineringsombudsmannen ska också utan dröjsmål informeras om beslut om tagande i förvar av en utlänning och om boendeskyldighet för barn. På begäran av diskrimineringsombudsmannen ska även andra beslut enligt utlänningslagen samt de uppgifter som behövs för övervakningen av verkställigheten av avlägsnanden ur landet

delges ombudsmannen.²⁵³ Diskrimineringsombudsmannen har rätt att på begäran bli hörd i ett enskilt ärende som gäller en asylsökande eller utvisning av en utlänning.²⁵⁴ Ombudsmannen utnyttjat denna rätt att yttra sig särskilt i fall som ombudsmannen bedömt vara av betydelse för tolkningen av lagen. Dessutom har ombudsmannen försökt påverka tolkningen av lagen genom att uttala sig om lagstiftningsprojekt som hör till inrikesministeriets område eller på annat sätt lyft fram problemsituationer i tolkningspraxisen. Ombudsmannen uttalar sig också ofta om Migrationsverkets utkast till anvisningar.²⁵⁵

Uppgifter och befogenheter som allmänt gäller ombudsmannens verksamhet

Diskrimineringsombudsmannen har rätt att av myndigheter och andra organ som sköter offentliga förvaltningsuppgifter, av utbildningsmyndigheter och läroanstalter, av arbetsgivare och av dem som tillhandahåller varor eller tjänster samt av deras anställda få redogörelser som behövs för ombudsmannens uppgifter.²⁵⁶ Diskrimineringsombudsmannen kan förena ifrågasatt utredningsskyldighet och ovanstående skyldighet att lämna uppgifter med vite. Vitet döms ut av diskriminerings- och jämställdhetsnämnden.²⁵⁷

Diskrimineringsombudsmannen lämnar årligen en berättelse om sin verksamhet till statsrådet. Berättelsen ska också behandla människohandel och fenomen med anknytning till människohandel. Diskrimineringsombudsmannen ska dessutom en gång vart fjärde år ge riksdagen en berättelse om hur principen om

250 RP 134/2013, 11.

251 RP 141/2020, 37; EU:s gräns- och kustbevakningsförordning (1896/2019), artikel 51.4; Utlänningslagen (301/2004), 152 b § 2 mom.

252 Lag om diskrimineringsombudsmannen (1326/2014), 4 § 1 mom.

253 Utlänningslagen (301/2004), 208 §.

254 Utlänningslagen (301/2004), 209 §.

255 Tilläggsuppgifter från diskrimineringsombudsmannens byrå 13.11.2021.

256 Lag om diskrimineringsombudsmannen (1326/2014), 5 §.

257 Lag om diskrimineringsombudsmannen (1326/2014), 11 §.

likabehandling har realiserats. Berättelsen ska även behandla människohandel och fenomen som har samband med människohandel. Diskrimineringsombudsmannen kan ge berättelsen tillsammans med jämställdhetsombudsmannen.²⁵⁸ I och med sin nya rapporteringsuppgift ska ombudsmannen dessutom behandla våld mot kvinnor och våld i hemmet i sina verksamhetsberättelser, samt åtgärder och politik för att förebygga och bekämpa dessa former av våld.²⁵⁹

Självständighet och oberoende

Internationella kriterier

Diskrimineringsombudsmannen och jämställdhetsombudsmannen är sådana diskriminerings- och jämställdhetsorgan som avses i EU-lagstiftningen och som genom direktiv har anvisats vissa uppgifter och befogenheter. Ombudsmännens verksamhet grundar sig således inte enbart på nationell lagstiftning.

Diskrimineringsdirektivet och direktivet om diskriminering i arbetslivet som godkändes år 2000 gäller diskrimineringsombudsmannen.²⁶⁰ Direktivet om diskriminering är det första direktivet enligt vilket medlemsstaterna ska utse ett eller flera organ som ska främja likabehandling av alla människor oavsett ras eller etniskt ursprung. Dessa organ kan utgöra en del av de ämbetsverk som ansvarar för försvaret av

de mänskliga rättigheterna eller tryggheten av individens rättigheter i en medlemsstat. Direktivets tillämpningsområde omfattar arbete, utbildning, socialt skydd, sociala förmåner samt tillgången till och tillhandahållandet av allmänt tillgängliga varor och tjänster, inklusive boende.²⁶¹ Direktivet om diskriminering i arbetslivet gäller likabehandling i arbetslivet. Dess diskrimineringsgrunder omfattar religion eller personlig övertygelse, funktionsnedsättning, ålder och sexuell läggning. Direktivet ålägger inte medlemsstaterna att inrätta nationella likabehandlings- och jämställdhetsorgan, men i praktiken hör de nämnda diskrimineringsgrunderna till dessa institutioners uppgifter och befogenheter i de flesta medlemsstaterna.²⁶²

Diskrimineringsdirektivet betonar att likabehandlingsorganens verksamhet är oberoende, men preciserar inte hur likabehandlingsorganens självständiga och oberoende ställning definieras.²⁶³ Enligt direktivet hör det till likabehandlingsorganens uppgifter och befogenheter att

- på egen hand bistå personer som utsatts för diskriminering när deras klagomål om diskriminering behandlas,
- låta göra oberoende utredningar om frågor som gäller diskriminering,
- publicera oberoende rapporter och ge rekommendationer i alla frågor som gäller diskriminering.

EU-kommissionen har gett rekommendationer om kriterierna för likabehandlingsorgan, även om deras oberoende. Verkställandet av rekommendationerna behandlades i kom-

258 Lag om diskrimineringsombudsmannen (1326/2014), 8 § Diskrimineringsombudsmannen (2018), 49; RP 19/2014, 145.

259 RP 123/2021, 32.

260 I skrivande stund har EU:s medlemsstater fortfarande inte godkänt kommissionens direktivförslag från 2008 om genomförande av principen om likabehandling av personer oberoende av religion, övertygelse, funktionsnedsättning, ålder eller sexuell läggning utanför arbetsmarknaden. Direktivförslaget innehåller en artikel om inrättande av likabehandlings- och jämställdhetsorgan. Se Europeiska kommissionen (2008).

261 Diskrimineringsdirektivet 2000/43/EG, artikel 3 i kapitel I och artikel 13.1 i kapitel III.

262 Se direktivet om likabehandling i arbetslivet 2000/78/EG och webbplatsen för Equinet (Europeiska nätverket för jämställdhetsorgan): <https://equineteurope.org/equality-in-europe/eu-legislative-framework/>.

263 Se även Vidović (2022).

missionens rapport, som publicerades 2021. I rapporten granskar kommissionen bland annat likabehandlingsorganens administrativa placering, ekonomiska självständighet, och val och utnämning av direktörer, samt deras ansvar, uppsägningsgrunder och rapportering. Kommissionen räknar upp följande bästa praxis för att garantera likabehandlingsorganens oberoende:

- Likabehandlingsorganen verkar separat från ministerierna.
- Deras budget tryggas i lagstiftningen.
- Processen för val av direktör är transparent och grundar sig på de behörighetsvillkor som förutsätts för uppgiften och som fastställts på förhand.
- Parlamentet bör delta i direktörens urvalsprocess eller ansvara för direktörens utnämning.
- Grunderna för uppsägningen av en direktör är noggrant definierade och avgränsade.
- Likabehandlingsorganen ansvarar inte för sin verksamhet inför ministerier eller riksdagen. Om organen ska lämna riksdagen en berättelse om sin verksamhet ska den inte hänföras till ett godkännandeförfarande.²⁶⁴

För att stärka likabehandlingsorganens ställning bereder kommissionen ett direktiv som kommissionen ämnar godkänna 2022. Syftet med direktivet är att fastställa nya minimistandarder för likabehandlingsorganens verksamhet.²⁶⁵

ECRI, Europeiska kommissionen mot rasism och intolerans, som verkar i anslutning till

264 Europeiska kommissionens rekommendation 2018/951, 34; European Commission (2021), 16-19.

265 Europeiska kommissionens webbplats, se https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13098-Equality-bodies-binding-standards_en.

Europarådet, har också gett en rekommendation som preciserar definitionen av likabehandlingsorganens oberoende. ECRI konstaterar att likabehandlingsorganen inte bara ska handla separat från regeringen utan också från lagstiftaren och att kommunikationen med dem ska vara transparent. Organen ska själva och utan extern inblandning besluta om sin verksamhet, resursanvändning, sin interna struktur samt rekryteringen och utnämningen av sin personal. Likabehandlingsorganens resurser ska vara tillräckliga och dessutom ska organen ha egna lokaler. Utöver den faktiska självständigheten ska likabehandlingsorganen också ha ett formellt oberoende, dvs. en i lagen definierad självständig och oberoende ställning. Enligt ECRI försvagas inte likabehandlingsorganens självständighet av att de omfattas av regler för finansförvaltning hos myndigheter. Reglerna ska dock inte missbrukas och de ska inte försvåra likabehandlingsorganens verksamhet.²⁶⁶

Diskrimineringsombudsmannens uppgifter att övervaka avlägsnande ur landet grundar sig på EU:s återvändandedirektiv och EU:s gräns- och kustbevakningsförordning. Återvändandedirektivet fastställer inga kriterier för ombudsmannens självständighet och oberoende, men det nationella genomförandet av direktivet har ansetts förutsätta en självständig och oberoende ställning hos det organ som övervakar avlägsnanden ur landet.²⁶⁷ När man bedömde vilka nationella åtgärder som krävs utifrån EU:s gräns- och kustbevakningsförordning, granskade man ombudsmannens självständiga och oberoende ställning med utgångspunkten att ombudsmannen bör behålla rätten att besluta i vilken omfattning och på vilket sätt ombudsmannen deltar i den sameuropeiska övervakningen av avlägsnanden ur landet.²⁶⁸

I de regionala människorättsinstrumenten och EU-direktiven som gäller människohan-

266 ECRI (2018), 3, 7-8, 12 och 25.

267 RP 134/2013, 10-11 och 21-22.

268 RP 141/2020, 36.

delsrapportörens verksamhetsområde har det inte heller fastställts särskilda kriterier för självständighet och oberoende för den aktör som ansvarar för rapporteringen.²⁶⁹ Europarådets konvention om bekämpande av människohandel som Finland ratificerat, konstaterar till exempel endast att "varje part ska överväga att till sätta nationella rapportörer eller andra verktyg för att övervaka statliga institutioners brottsbekämpning och tillämpningen av kraven på nationell lagstiftning."²⁷⁰ Även OSSE:s handlingsplan mot människohandel från 2003 och besluten av OSSE:s ministerråd är icke-bindande handlingar av betydelse för rapportörens uppgift, men rapportörens oberoende ställning behandlas inte separat i dem.²⁷¹

Istanbulkonventionen är det centrala regionala instrumentet för uppgiften som rapportör om våld mot kvinnor. GREVIO, expertgruppen för bekämpning av våld mot kvinnor och våld i hemmet, som utvärderar Istanbulkonventionens verkställande, har i sina observationer om Finland ansett att samordnings-, verkställighets-, uppföljnings- och utvärderingsuppgifterna borde enligt artikel 10 i konventionen anvisas olika instanser. En opartisk och oberoende bedömning kan enligt GREVIO inte garanteras av alltför täta institutionella relationer mellan de instanser som å ena sidan ansvarar för avtalets verkställande och å andra sidan för bedömningen av åtgärdernas verkställande eller av att båda uppgifterna tilldelas samma aktör.²⁷² Som tidigare nämnt utgjorde de internationella rekommendationerna som Finland fått en grund för att anvisa Finland uppgiften som rapportör mot våld mot kvinnor.²⁷³

269 Dessa är bland annat Europarådets konvention om bekämpande av människohandel och EU:s direktiv om människohandel.

270 Europarådets konvention om bekämpande av människohandel (44/2012), artikel 29.4.

271 Se t.ex. OSCE (2003), (2006) och (2017).

272 GREVIO (2019), 16.

273 RP 123/2021, 15.

Nationell lagstiftning

I lagen om diskrimineringsombudsmannen konstateras att diskrimineringsombudsmannen är självständig och oberoende i sin verksamhet. I förarbetena till diskrimineringslagen, som trädde i kraft 2015, anses ombudsmannens självständiga och oberoende ställning vara viktig, eftersom ombudsmannen är en tillsynsmyndighet enligt diskrimineringslagen. I förarbetena nämns bland annat: "När det gäller avgörandena och verksamheten i övrigt är ombudsmannen således oberoende av inflytandet från andra aktörer, såsom myndigheter och olika intressegrupper samt parterna i det ärende som ska avgöras." Det konstateras även att ombudsmannen självständigt beslutar om hur ombudsmannens resurser ska fördelas.²⁷⁴

Diskrimineringsombudsmannen verkar i anslutning till justitieministeriet. Enligt lagen om diskrimineringsombudsmannen utnämner statsrådet diskrimineringsombudsmannen för högst fem år i sänder. Behörighetsvillkor för diskrimineringsombudsmannen är högre högskoleexamen, god förtrogenhet med de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna och tjänstens uppgiftsområde samt i praktiken visad ledarförmåga. Diskrimineringsombudsmannen utnämner tjänstemännen vid sin byrå, anställer byråns övriga personal och godkänner en arbetsordning för byrån.²⁷⁵

Statstjänstemannalagen föreskriver om uppsägningsgrunderna för diskrimineringsombudsmannen, liksom för andra specialombudsmän. Enligt lagen får en myndighet inte säga upp ett tjänsteförhållande av skäl som hänföra sig till tjänstemannen, om inte skälet är synnerligen vägande.²⁷⁶

274 Lag om diskrimineringsombudsmannen (1326/2014), 1 § 2 mom.; RP 19/2014, 99.

275 Lag om diskrimineringsombudsmannen (1326/2014), 1 § 2 mom.; RP 19/2014, 99.

276 Statstjänstemannalag (750/1994), 7 kap. 25 § 2 mom.

Diskrimineringsombudsmannens iakttagelser²⁷⁷

Uppgifter och befogenheter

Diskrimineringsombudsmannen, samt minoritetsombudsmannen, utlänningsombudsmannen och utlänningskuratorn som föregick diskrimineringsombudsmannen, har alltid övervakat grupper som är underrepresenterade i samhällets maktstrukturer. Diskrimineringsombudsmannens centrala uppgift är att främja likabehandling i Finland och att stödja tillgodoseendet av rättigheterna för offer för diskriminering.

Diskrimineringsombudsmannen utreder diskrimineringsituationer samt det skydd som diskrimineringslagen ger i dessa situationer utifrån frågor som kommer till ombudsmannen och utifrån sina egna iakttagelser. Diskrimineringsombudsmannens byrå behandlar främst fall där det finns en klar misstanke om diskriminering. Ombudsmannen stöder offret i tillgodoseendet av dennes rättigheter bland annat genom att utreda den diskriminerande partens vilja att gottgöra diskrimineringen genom att betala gottgörelse till offret. Om parterna inte frivilligt når förlikning i ärendet eller om ärendet har en mer allmän principiell betydelse för tolkningen av diskrimineringslagen kan ombudsmannen föra ärendet till diskriminerings- och jämställdhetsnämnden för behandling.

Diskrimineringsombudsmannen offentliggör också sina iakttagelser om diskriminering samt om avgöranden genom vilka man har kunnat ingripa i diskriminering. På så sätt försöker ombudsmannen påverka att liknande diskrimineringsituationer och praxis som är förknippade med risk för diskriminering kan undvikas i fortsättningen. Behandlingen av enskilda diskrimineringsituationer kan således förebyggas

diskriminering och påverka diskriminerande attityder. Diskrimineringsombudsmannen främjar likabehandling också genom sina utbildningar, utlåtanden och offentliga ställningstaganden.

Den största bristen i diskrimineringsombudsmannens befogenheter är att ombudsmannen inte kan övervaka diskriminering i arbetslivet.²⁷⁸ Ett problem har också varit att ett ärende inte kan föras till diskriminerings- och jämställdhetsnämnden utan ett namngivet offer för diskriminering. Således kan diskrimineringsombudsmannen, eller till exempel en förening, tillsvidare inte föra ett ärende som gäller diskriminering av en hel grupp till nämnden.

Självständighet, oberoende och resurser

Diskrimineringsombudsmannens ställning skyddas inte i grundlagen, men ombudsmannens lagstadgade uppgifter är tydligt fastställda. I fråga om befogenheterna kan också EU-lagstiftningen tillämpas.

Justitieministeriet resultatstyr alla myndigheter inom sina förvaltningsområden. Resultatstyrningen är det förfarande som mest påverkar diskrimineringsombudsmannens strukturella självständighet, eftersom ministeriet har styrningsrätt. Justitieministeriet har dock inte använt denna rätt för att styra innehållet i ombudsmannens verksamhet. Ombudsmannen beslutar själv om hur ombudsmannens resurser används och hur arbetet organiseras. Ombudsmannens funktionella självständighet nämns också i resultatstyrningshandlingarna.

De intervjuade lyfter fram att det pågående projektet som gäller specialmyndigheter inom justitieförvaltningen bör trygga diskrimineringsombudsmannens självständighet och oberoende även i administrativa ärenden. Ansvaret för förslag samt för utnämningar till tjänster vid diskrimineringsombudsmannens byrå ska kvarstå hos ombudsmannen och dennes byrå.

277 Iakttagelserna har sammanställts utifrån intervjun med diskrimineringsombudsmannen Kristina Stenman och byråchef Rainer Hiltunen 8.6.2021, om inget annat uppges.

278 I den partiella reformen av diskrimineringslagen granskas också behovet av att ändra bestämmelserna om diskriminering i arbetslivet.

Över hälften av ombudsmannens personalresurser riktas till diskrimineringssteamet vid diskrimineringsombudsmannens byrå. För uppgifterna i anslutning till rapportering om människohandel ansvarar utöver diskrimineringsombudsmannen, en heltidsanställd person samt chefen för teamet för människohandels- och utlänningsärenden samt övervakning av avlägsnande ur landet, vid sidan av sina övriga uppgifter. Ombudsmannens byrå har cirka 1,5 årsverken för att främja utlännings rättigheter och fem tjänster för övervakning av avlägsnande ur landet. Ombudsmannens resurser motsvarar inte den ökade arbetsmängden som uppgifterna som föreskrivs i diskrimineringslagen innebär. Till exempel kan endast små resurser anvisas för att främja likabehandling. Ombudsmannen har fått mer resurser för sina nyaste uppgifter, såsom övervakning av avlägsnande ur landet.

Verksamhetsmiljö och resiliens

Diskrimineringsombudsmannen har tydliga lagstadgade uppgifter, men kan även reagera på föränderliga situationer. Ombudsmannen är inte förpliktigad att behandla ärenden, utan ombudsmannens byrå kan själv avgöra hur man bäst tillgodoser kundernas rättigheter och hur man försöker ingripa i bland annat diskriminering som ett samhälleligt problem. Främjandet av likabehandling kan också genomföras på många olika sätt.

Förändringarna i verksamhetsmiljön har lett till att ombudsmannen ibland utsätts för fientlig kritik, särskilt i sociala medier, där ombudsmannen är aktiv. Diskussionen om invandrare har fått en betydligt mer negativ ton och det typen av diskussioner har också blivit vanligare. Angreppen riktar sig dock i regel mot dem som utsätts för diskriminering och inte mot diskrimineringsombudsmannen.

Ombudsmannen har också varit tvungen att överväga olika åtgärder i situationer där ombudsmannen eller ombudsmannens personal utsätts för riktade trakasserier och hatreto-

rik. Ansvar för dylika situationer ligger hos cheferna och inte arbetstagarna. I några fall har diskrimineringsombudsmannen även begärt polisutredning.

Genomslag och synlighet

Diskrimineringsombudsmannen betonar det samhälleliga genomslaget och utvärderar sin verksamhet utifrån den. Ombudsmannen prioriterar tydliga misstankar om diskriminering, men även sådana ärenden som förväntas ha stor genomslagskraft. Berättelsen till riksdagen vart fjärde år är ett viktigt verktyg för påverkansarbetet. Rekommendationerna i den första berättelsen från 2018 har lett till ändringar i lagstiftningen. Till exempel godkändes 2021 en ändring av arbetarskyddslagen som innebär att arbetarskyddsmyndigheten fick större ansvar för övervakningen av människohandel. En viktig del av ombudsmannens påverkansarbete är även de utlåtanden som domstolarna ska begära av diskrimineringsombudsmannen i ärenden som gäller likabehandling och som behandlas i domstol. Genom förfarandet har ombudsmannen möjlighet att påverka rättspraxisen. Ombudsmannen kan även på begäran bli hörd i ett enskilt ärende som gäller en asylsökande eller utvisning av en utlänning. De intervjuade betonar att möjligheten till hörande är exceptionell i internationell jämförelse och att den har visat sig vara effektiv. När det gäller övervakning av avlägsnande ur landet påverkar ombudsmannen genom att lägga fram ändringsförslag till exempel till lagstiftningen och polisens anvisningar.²⁷⁹

Diskrimineringsombudsmannen deltar i samhällsdebatten på många sätt. Personalen vid ombudsmannens byrå håller utbildningar samt föredrag vid evenemang som ordnas av diskrimineringsombudsmannen och andra aktörer. Ombudsmannen kommunicerar aktivt via sociala medier och ombudsmannens webbplats har information om i synnerhet främjande av likabehandling och ingripande i diskriminering. Ombudsmannen producerar också

279 Intervju med Rainer Hiltunen och teamledaren, specialsakkunnig Elina Castrén 6.7.2021.

information via utredningsprojekt. Utredningar har gjorts bland annat om brister i tillgodoseendet av rättigheterna för olika minoriteter, såsom personer med funktionsnedsättning, personer med somalisk eller afrikans bakgrund, romer samt ryskspråkiga. Ombudsmannen publicerar fortlöpande blogginlägg om olika teman.

Ombudsmannens påverkansarbete har olika tyngdpunkter. För närvarande fokuserar främjandet av likabehandling framför allt på att förbättra situationen på arbetsmarknaden för personer med funktionsnedsättning, men även på att lyfta fram diskriminering på grund av etniskt ursprung inom utbildningen. Föremålen för påverkan varierar beroende på ämne. I det påverkansarbete som gäller lagstiftningen och med vilket man vill påverka samhället på bred front, samarbetar man mycket med ministerierna. Centrala aktörer i frågor som gäller strukturell diskriminering är säkerhetsmyndigheterna och kommunerna samt aktörer inom utbildning, planläggning, markanvändning och idrott. Ombudsmannen strävar också efter att påverka beslutsfattarna. Påverkansarbetet är mångfacetterat och omfattar både nätverkande och enskilda diskussioner. Ibland är det fråga om långsiktigt arbete, ibland krävs det snabba reaktioner. Målet är att olika aktörer bättre ska uppfylla sina skyldigheter att främja likabehandling. Man strävar även efter att påverka attityderna. Ombudsmannen bedömer sin synlighet med hjälp av medieanalyser.

De intervjuade anser det viktigt att diskrimineringsombudsmannen kan kontaktas med låg tröskel. Vid behov informerar ombudsmannen enskilda personer om vad diskriminering är och vem den som upplevt diskriminering kan kontakta. Under den tid som den nuvarande diskrimineringslagen har varit i kraft har ombudsmannen kontaktats allt oftare, men fortfarande kontaktar inte alla personer som upplevt diskriminering ombudsmannen. Det här gäller särskilt personer med afrikansk bakgrund. I samband med en utredning som ombudsmannen gjorde, besökte ombudsmannen samfund med afrikansk bakgrund.²⁸⁰

Samarbete och samordning

För diskrimineringsombudsmannen är det viktigt att samarbeta med intressegrupper och medborgarorganisationer. Genom samarbetet kan ombudsmannen få mer detaljerad information om diskriminering av olika grupper, samt om projekt och olika aktörers åtgärder. Bland annat samarbetar ombudsmannen genom delegationen för likabehandlingsärenden med de myndigheter och medborgarorganisationer som är medlemmar i delegationen. Under mandatperioden 2020–2023 är det övergripande temat likabehandling av unga som hör till minoriteter och den diskriminering de upplever. I delegationen finns representanter för unga. Med hjälp av intressegrupperna kan man öka ombudsmannens synlighet och informera om ombudsmannens uppgifter för att hjälpa dem som upplevt diskriminering. Ombudsmannen kontaktas också via organisationer.

De viktigaste samarbetsparterna bland specialombudsmännen är jämställdhetsombudsmannen och barnombudsmannen. Diskrimineringsombudsmannen överför ganska få fall till jämställdhetsombudsmannen, men ibland behandlar de ärenden gällande intersektionell diskriminering tillsammans. Samarbete förekommer även med Europeiska institutet för kriminalpolitik HEUNI och Människorättscentret, samt inom ramen för människorättsdelegationen.

Diskrimineringsombudsmannen har tämligen små resurser för internationellt samarbete, och prioriterar därför den nationella verksamheten. Ombudsmannen deltar dock regelbundet i Equinets verksamhet (Europeiska nätverket för likabehandlingsorgan), bland annat via Equinets olika tematiska arbetsgrupper. Ombudsmannen har även samarbetat med den diskrimineringsombudsmannen i Sverige. De nordiska jämställdhets- och diskrimineringsombudsmännen har också årliga möten.

280 Se diskrimineringsombudsmannen (2020b).

Aktörsfältet inom grundläggande och mänskliga rättigheter

De intervjuade framhåller att fördelningen av uppgifter och befogenheter mellan de olika aktörerna inom grundläggande och mänskliga rättigheter bör vara tydlig och heltäckande, så att det inte förekommer luckor. Det är viktigt att aktörerna kan utbyta information på ett smidigt sätt. Människorätsdelegationen är ett viktigt forum för samarbete och utbyte av information. Både diskrimineringsombudsmannen och de andra ombudsmännen är medlemmar i delegationen.

Traditionerna med laglighetsövervakning och samarbete är starka i Finland. De högsta laglighetsövervakarnas verksamhet är omfattande och deras befogenheter och handlingsätt skiljer sig från specialombudsmännens. Även ombudsmännens uppgifter skiljer sig från varandra. Vissa har laglighetsövervakningsuppgifter och vissa fokuserar mer på det främjande arbetet. Samarbetet mellan aktörerna bör ske utifrån varje ombudsmans egna uppgifter och befogenheter. Ibland lämnar diskrimineringsombudsmannen in klagomål till de högsta laglighetsövervakarna. Diskrimineringsombudsmannen kan även ge utlåtanden till andra ombudsmän.

Diskrimineringsombudsmannen för några fall per år till diskriminerings- och jämställdhetsnämnden. Ombudsmannen bedömer om ett ärende ska föras till nämnden bland annat utifrån om behandlingen i nämnden kan ha en allmän, samhällelig genomslagskraft samt om den kan precisera rättsskyddet enligt diskrimineringslagen. Ett ärende kan också föras till nämnden på grund av att förlikningen mellan parterna har misslyckats. I dagens läge behandlas diskrimineringsbrott mestadels i domstolar, vilket till en del motsvarar rättsskyddets behov.

De intervjuade påpekar att diskriminerings- och jämställdhetsnämndens bristfälliga befogenheter också påverkar diskriminerings- och jämställdhetsombudsmännens arbete. Om

nämnden skulle kunna besluta om gottgörelse till offer för diskriminering, skulle det effektivisera diskrimineringsombudsmannens verksamhet. Behandlingen av ärenden i nämnden är avgiftsfri och innebär inte en kostnadsrisk, så som vid domstolsbehandling. Även om domstolarna behandlar allt fler diskrimineringsfall, har de hittills endast avgett ett fåtal beslut om gottgörelse. Den nuvarande modellen fungerar inte särskilt bra och därför kommer den att granskas i den pågående delreformen av diskrimineringslagen.

Samarbete med arbetarskyddsmyndigheterna pågår regelbundet. Diskrimineringsombudsmannen överför och styr ärenden som gäller diskriminering i arbetslivet till regionförvaltningsverken och svarar på arbetarskyddsmyndigheternas begäran om utlåtande. Ombudsmannens önskemål är att den partiella reformen av diskrimineringslagen skulle effektivisera övervakningen av diskrimineringslagen och att den skulle innebära delat ansvar för övervakningen av diskriminering i arbetslivet mellan diskrimineringsombudsmannen och arbetarskyddsmyndigheterna. Ett annat problem gällande ingripandet i diskriminering i arbetslivet är enligt ombudsmannen att arbetarskyddsmyndigheternas behörighet endast sträcker sig till diskriminering som pågått under arbetsavtalets giltighetstid, vilket innebär att övervakningen inte över huvud taget omfattar till exempel diskriminering i samband med rekrytering.

Diskrimineringsombudsmannen utesluter inte möjligheten att i framtiden slå samman diskriminerings- och jämställdhetsombudsmännen. Det är dock viktigt att båda ombudsmännen förhåller sig positivt till en sammanslagning. Det dagliga samarbetet mellan specialombudsmännen kunde underlättas om alla skulle ha sin verksamhet i samma lokal, men det är inte en nödvändighet. Samarbetet pågår fortlöpande redan nu. Dessutom verkar äldreombudsmannen i anslutning till diskrimineringsombudsmannens byrå.

2.3.2 Jämställdhetsombudsmannen

Lagen om jämställdhet mellan kvinnor och män (jämställdhetslagen) trädde i kraft 1987.²⁸¹ Det ansågs vara nödvändigt att stifta lagen för att Finland skulle kunna ratificera FN:s konvention om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor (CEDAW). Den lagstiftning som gällde i Finland vid den tidpunkten ansågs inte i tillräcklig utsträckning främja jämställdheten och förebygga diskriminering på grund av kön.²⁸²

För att övervaka den nya lagen inrättades två myndigheter, jämställdhetsombudsmannen och jämställdhetsnämnden. I regeringens proposition till jämställdhetslagen konstaterades att tillsynen av lagen inte kan överlätas på den allmänna laglighetsövervakningen, utan att ett system med särskilda myndigheter bäst kan trygga den sakkunskap om jämställdhetsfrågor som behövs vid tillsynen samt en enhetlig praxis vid tillämpningen av lagen. Även medborgarnas rättsskydd ansågs förbättras.²⁸³

Jämställdhetslagen har ändrats flera gånger sedan den trädde i kraft. Lagreformerna har avsevärt ökat jämställdhetsombudsmannens faktiska uppgifter. I synnerhet lagändringarna som gällde jämställdhetsplaneringen har ökat tillsynsuppgifterna.²⁸⁴ Reformen av diskrimineringslagen 2015 påverkade också verksamheten hos de myndigheter som övervakar jämställdheten, eftersom jämställdhetsnämnden och diskrimineringsnämnden slogs samman och den nya diskriminerings- och jämställdhetsnämnden inledde sin verksamhet. I samband med reformen tillades övervakning och förebyggande av förbud mot diskriminering på grund av könsidentitet och könsuttryck i jämställdhetslagen och till jämställdhetsombuds-

mannens uppgifter.²⁸⁵ År 2016 förenhetligas jämställdhetslagens och diskrimineringslagens rättsmedel när främjande av förlikning fogades till jämställdhetsombudsmannens uppgifter.²⁸⁶ Europeiska kommissionens direktivförslag om stärkt tillämpning av principen om lika lön för kvinnor och män har bedömts utvidga jämställdhetsombudsmannens befogenheter i Finland. Enligt förslaget kan jämställdhetsorganen till exempel väcka talan om lönediskriminering (inkl. grupptalan) i domstol på arbetstagarens eller arbetstagarnas vägnar eller för att stödja dem.²⁸⁷

Under de senaste åren har jämställdhetsombudsmannen kontaktats ungefär lika mycket som tidigare, förutom 2020 och 2021, då ombudsmannen kontaktades mer än tidigare. År 2020 kontaktades ombudsmannen sammanlagt 900 gånger (både skriftligt och per telefon). Under tidigare år har ombudsmannen kontaktats mer i samband med jämställdhetsombudsmannens kampanjer mot diskriminering på grund av graviditet. Merparten av diskrimineringsärendena har gällt arbetslivet och särskilt sådan diskriminering på grund av graviditet och familjeledighet som påverkar kvinnornas ställning, samt lönediskriminering. Män tar oftast kontakt i frågor som gäller anställning samt tillhandahållande av varor och tjänster.²⁸⁸

Jämställdhetsombudsmannens budget i statsbudgeten 2021 var lika stor som 2020, det vill säga 970 000 euro. Anslaget som föreslås för 2022 är 1 030 000 euro i statsbudgeten.²⁸⁹

281 Lag om jämställdhet mellan kvinnor och män (609/1986).

282 RP 57/1986, 8-9.

283 RP 57/1986, 9-10.

284 Skriftliga tilläggsuppgifter av jämställdhetsombudsmannen 14.9.2021.

285 RP 19/2014, 41.

286 Se RP 98/2016.

287 Se U 23/2021.

288 Intervju med jämställdhetsombudsman Jukka Maarianvaara och specialsakkunnig Anja Nummijärvi 3.6.2021; Jämställdhetsombudsmannen (2021), 46.

289 Intervju med jämställdhetsombudsman Jukka Maarianvaara och specialsakkunnig Anja Nummijärvi 3.6.2021; Finansministeriet (2021a).

Tillägget på 60 000 euro hänför sig till regeringsprogrammets mål att ingripa i problem med identifieringen av problem med de mänskliga rättigheterna och rapporteringen genom att trygga specialombudsmännens verksamhet.²⁹⁰ I och med tillägget ökar antalet årsverken vid jämställdhetsombudsmannens byrå till 11 årsverken.²⁹¹

Övervakningsområde

Jämställdhetsombudsmannen övervakar att jämställdhetslagen följs i såväl privat som offentlig förvaltning och offentlig affärsverksamhet.²⁹² Lagen omfattar diskriminering på grund av kön, könsidentitet och könsuttryck.²⁹³ Jämställdhetslagen omfattar också multipel diskriminering, om en av diskrimineringsgrunderna gäller en persons kön, könsidentitet eller könsuttryck. Intersektionell diskrimineringen omfattas dock inte av jämställdhetslagen; på den tillämpas diskrimineringslagen.

Jämställdhetslagen tillämpas inte heller på

- verksamhet som ansluter sig till evangelisk-lutherska kyrkans, ortodoxa kyrkosamfundets eller andra religiösa samfunds religionsutövning,
- relationerna mellan familjemedlemmar eller på andra förhållanden i privatlivet.²⁹⁴

Skyldigheten att lämna en utredning till den som anser sig ha blivit diskriminerad samt

290 Statsrådet (2019), 87.

291 Skriftliga tilläggsuppgifter av jämställdhetsombudsman Jukka Maarianvaara 24.1.2022.

292 Lag om jämställdhet mellan kvinnor och män (609/1986), 16 §.

293 I regeringens proposition till diskrimineringslagen och vissa lagar som har samband med den konstateras att bestämmelserna i jämställdhetslagen även gäller interkönade personer.

294 Lag om jämställdhet mellan kvinnor och män (609/1986), 2 § 1 mom.

skyldigheten att betala gottgörelse för brott mot diskrimineringsförbudet gäller inte skötseln av uppdraget som riksdagsledamot eller republikens presidents verksamhet. På uppdraget som riksdagsledamot tillämpas inte heller straffbestämmelserna i jämställdhetslagen, skyldigheten att lämna uppgifter till jämställdhetsombudsmannen eller förlikningsförfarandet. Jämställdhetsombudsmannen kan inte ge riksdagsledamöterna anvisningar eller råd.²⁹⁵

Uppgifter

Bestämmelser om jämställdhetsombudsmannens uppgifter och befogenheter finns i jämställdhetslagen och i lagen om jämställdhetsombudsmannen. Ombudsmannen ska

- övervaka att jämställdhetslagen följs och i synnerhet att förbuden mot diskriminering iakttas,
- övervaka utbildningsanordnare och arbetsgivare uppfyller sin skyldighet att utarbeta jämställdhetsplaner,
- främja syftet med jämställdhetslagen genom initiativ, råd och anvisningar,
- informera om jämställdhetslagstiftningen och dess tillämpningspraxis,
- följa att jämställdhet uppnås på samhällslivets alla områden.²⁹⁶

Ombudsmannen ska dessutom ge statsrådet en berättelse årligen och riksdagen en gång vart fjärde år om hur jämställdheten har förverkligats. Berättelsen som ges en gång vart fjärde år kan lämnas tillsammans med diskrimineringsombudsmannen till exempel för att behandla multipel och intersektionell diskriminering.²⁹⁷

295 Lag om jämställdhet mellan kvinnor och män (609/1986), 2 § 2 mom.

296 Lag om jämställdhetsombudsmannen (1328/2014), 2 §; Lag om jämställdhet mellan kvinnor och män (609/1986), 5 a § och 6 a §.

297 Lag om jämställdhetsombudsmannen (1328/2014), 5 §, RP 19/2014, 103.

Befogenheter

Ombudsmannen har följande befogenheter:

- Ombudsmannen kan ge anvisningar och råd till en person som misstänker sig ha blivit utsatt för diskriminering enligt jämställdhetslagen. Dessutom kan ombudsmannen genom anvisningar och råd sträva efter att förhindra att ett förfarande som strider mot jämställdhetslagen fortsätter eller upprepas.
- Ombudsmannen har rätt att på arbetsplatser, i läroanstalter eller i intresseorganisationer eller i affärslokaler för den som tillhandahåller varor eller tjänster utföra behövliga kontroller, om det finns skäl att misstänka att det förfarits i strid med denna lag eller att de i denna lag föreskrivna jämställdhetsförpliktelserna inte annars har uppfyllts. Jämställdhetsombudsmannen har rätt att för en kontrollåtgärd få handräckning av andra myndigheter.
- Ombudsmannen kan föra ett ärende som gäller förfarande i strid med de diskrimineringsförbud som föreskrivs i jämställdhetslagen till diskriminerings- och jämställdhetsnämnden för behandling i syfte att förbjuda förfarandet.
- Ombudsmannen kan fastställa en rimlig tidsfrist för utbildningsanordnaren eller arbetsgivaren, om de trots anvisningar och råd har försummat sin skyldighet att utarbeta en jämställdhetsplan. Om planen inte görs upp inom utsatt tid kan ombudsmannen föra ärendet till diskriminerings- och jämställdhetsnämnden för behandling.
- Ombudsmannen kan vidta åtgärder för att nå förlikning i ett ärende som gäller diskriminering enligt jämställdhetslagen.²⁹⁸

²⁹⁸ Lag om jämställdhet mellan kvinnor och män (609/1986), 18 § 1-2 mom., 19 §, 20 § 2 mom. och 21 § 4 mom.

- Jämställdhetsombudsmannen kan bistå den som blivit utsatt för diskriminering i att trygga dennes rättigheter. Ombudsmannen kan också vid behov bistå en person som blivit utsatt för diskriminering i en rättegång som gäller gottgörelse eller ersättning, om ombudsmannen anser att ärendet är av avsevärd betydelse för tillämpning av lag.²⁹⁹

Ombudsmannen har rätt att av var och en få de uppgifter som är nödvändiga för tillsynen över att jämställdhetslagen iakttas. Ombudsmannen har rätt att av myndigheterna få dessa uppgifter utan avgift, trots vad som föreskrivs om offentlighet i fråga om ärenden eller handlingar. Ombudsmannen kan förelägga vite för att få de uppgifter som är nödvändiga för tillsynen över jämställdhetslagen.³⁰⁰

Självständighet och oberoende

Internationella kriterier

Jämställdhetsombudsmannen är ett nationellt jämställdhetsorgan enligt EU:s jämställdhetsdirektiv. Jämställdhetsombudsmannens uppgifter och befogenheter grundar sig således, i likhet med diskrimineringsombudsmannens uppgifter, på EU-lagstiftningen, som styr den nationella lagstiftningen. Jämställdhetsdirektiven, som förutsätter att ett jämställdhetsorgan inrättas, gäller tillgången till och tillhandahållandet av varor och tjänster samt frågor som rör arbete, yrke och egenföretagare. Dessutom förutsätter direktivet om balans mellan arbete och privatliv för föräldrar och anhängivårdare att jämställdhetsorganen är behöriga med avseende på diskrimineringsfrågor som omfattas av direktivet. Jämställdhetsorganens uppgift är att främja,

²⁹⁹ Lag om jämställdhetsombudsmannen (1328/2014), 3 § 1 mom.

³⁰⁰ Lag om jämställdhet mellan kvinnor och män (609/1986), 17 § 1-2 mom. och 21 a § 1 mom.

analysera, övervaka och stödja genomförandet av likabehandling av alla personer, utan könsdiskriminering, samt att genomföra nödvändiga arrangemang för detta. Dessa organ får utgöra en del av organ som på nationell nivå har till uppgift att tillvarata de mänskliga rättigheterna eller att ta till vara enskildas rättigheter, eller genomförandet av principen om likabehandling.³⁰¹

EU:s medlemsstater ska säkerställa att jämställdhetsorganen kan

- på egen hand bistå personer som utsatts för diskriminering när deras klagomål om diskriminering behandlas,
- genomföra oberoende utredningar om frågor som gäller diskriminering,
- publicera oberoende rapporter och ge rekommendationer i alla frågor som gäller diskriminering,
- utbyta information med motsvarande europeiska organ.³⁰²

Uppgifterna motsvarar i huvudsak uppgifterna som fastställs i diskrimineringsdirektivet och som gäller diskrimineringsombudsmannen. I likhet med diskrimineringsdirektivet betonar jämställdhetsdirektiven jämställdhetsorganens funktionella oberoende, men de behandlar inte närmare kriterierna för jämställdhetsorganens självständiga och oberoende ställning.³⁰³ ECRI:s och EU-kommissionens rekommendationer om jämlikhets- och jämställdhetsorganens självständighet och oberoende som klargörs i avsnittet om diskrimineringsombudsmannen sträcker sig också till jämställdhetsorganen och preciserar därmed definitionen av deras självständighet och oberoende.

Nationell lagstiftning

Jämställdhetsombudsmannen verkar i anslutning till justitieministeriet. Enligt lagen om jämställdhetsombudsmannen är jämställdhetsombudsmannen självständig och oberoende i sin verksamhet. I förarbetena till jämställdhetslagen påpekades det att eftersom jämställdhetsombudsmannen övervakar jämställdheten mellan kvinnor och män även inom förvaltningen, ska ombudsmannen också av denna orsak arbeta separat från andra myndigheter.³⁰⁴

I lagen om jämställdhetsombudsmannen föreskrivs också om utnämning av och behörighetsvillkor för ombudsmannen, utnämning av personalen och organisering av byråns arbete. Jämställdhetsombudsmannen utnämns av statsrådet för högst fem år i sänder. Behörighetsvillkor för jämställdhetsombudsmannen är annan högre högskoleexamen i juridik än magisterexamen i internationell och komparativ rätt, förtrogenhet med tjänstens uppgiftsområde och i praktiken visad ledarförmåga. Jämställdhetsombudsmannen utnämner tjänstemännen vid sin byrå och godkänner en arbetsordning för byrån.³⁰⁵

Jämställdhetsombudsmannens iakttagelser³⁰⁶

Uppgifter och befogenheter

Utgångspunkterna för jämställdhetsombudsmannens lagstadgade uppgifter och befogenheter är bra och de möjliggör omfattande ingripande i diskriminering och främjande av jämställdhet. Styrkan i ombudsmannens

301 Direktiv 2004/113/EG, artikel 12.1 i kapitel III; Direktiv 2006/54/EG, avdelning III, kapitel 2, artikel 20.1; Direktiv 2010/41/EU, artikel 11.1; Direktiv 2019/1158, artikel 15.

302 Direktiv 2004/113/EG, kapitel III artikel 12.2; Direktiv 2006/54/EG, avdelning III kapitel 2 artikel 20 punkt 2; Direktiv 2010/41/EU, artikel 11.2.

303 Se även Vidović (2022).

304 Lag om jämställdhetsombudsmannen (1328/2014), 1 § 1-2 mom. RP 57/1985, 10.

305 Lag om jämställdhetsombudsmannen (1328/2014), 1 § 1 och 3 mom. och 4 § 2-3 mom.

306 Intervju med jämställdhetsombudsman Jukka Maarianvaara och specialsakkunnig Anja Nummijärvi 3.6.2021.

verksamhet är mångsidiga befogenheter: övervakningen och den främjande verksamheten stöder varandra. Problem som ombudsmannen upptäcker i sin övervakning kan försöka åtgärdas genom initiativ, rekommendationer och kampanjer. De intervjuade anser också att befogenheten att främja förlikning, som tilldelades ombudsmannen 2016, är ett bra verktyg. Förlikningsavtal uppstår sällan, men när ärenden behandlas informerar jämställdhetsombudsmannen parterna aktivt om möjligheten att främja förlikning. Hittills har förlikningsförfarandet tillämpats i ärenden som gäller arbetslivet.

Jämställdhetsfrågor i arbetslivet utgör också i övrigt en stor del av jämställdhetsombudsmannens verksamhet. Nya ämnesområden uppstår hela tiden och kontakterna berör många olika livsområden. Efter lagreformen 2015 har antalet ärenden som gäller könsångfald ökat och de rör till exempel praxis i omklädningsrum, förfaranden när det gäller namn och förnyande av intyg.

Ombudsmannen kontaktas även allt oftare i frågor som gäller motion och idrott. Jämställdhetsombudsmannens tror att detta beror på att medvetenheten om jämställdhetsfrågor inom idrotten har ökat och att jämställdheten diskuteras mer. Ombudsmannen har till exempel bedömt de matchspecifika landslagsersättningsarna som Finlands Bollförbund betalat till kvinnor och män.³⁰⁷ Vidare har ombudsmannen behandlat könskvoterna i antagningen av studerande till idrottsvetenskapliga fakulteten vid Jyväskylä universitet.³⁰⁸ Ombudsmannen får inte särskilt många frågor från utbildningsområdet. Det är oftast fråga om urvalskriterierna.

Trots att jämställdhetsombudsmannens uppgifter är mångsidiga och omfattande anser de intervjuade att det finns brister i befogenheterna. För närvarande kan ombudsmannen inte själv föra ärendena vidare till domstolen, utan

endast bistå offret. Att ingripa i intersektionell diskriminering är en utmanande fråga som enligt ombudsmannen inte har något enkelt svar. Eftersom jämställdhetsombudsmannen inte kan ingripa i intersektionell diskriminering, faller viktiga frågor som gäller jämställdheten mellan kön utanför ombudsmannens behörighet, såsom när både ålder och kön utgör diskrimineringsgrunden eller när kvinnor diskrimineras på grund av användning av slöja.

Självständighet, oberoende och resurser

Jämställdhetsombudsmannen är funktionellt självständig och oberoende och beslutar själv hur de beviljade anslagen används. Övergången från social- och hälsovårdsministeriet till justitieministeriet stärkte jämställdhetsombudsmannens självständighet, även om ombudsmannen nu omfattas av resultatstyrningsförfarandet.³⁰⁹ I förfarandet har det inte förekommit osaklig påverkan, såsom förslag om att koppla ombudsmannens verksamhetsmål till målen i regeringsprogrammet. Det är dock ministeriet som i sista hand beslutar om beloppet på ombudsmannens anslag, vilket naturligtvis påverkar ombudsmannens verksamhetsmöjligheter i praktiken. I resultatstyrningen behandlas också gemensamma personalfrågor samt mål i fråga om informations- och kommunikationsteknik. Det är svårt att bedöma i vilken omfattning dessa frågor påverkar ombudsmannens funktionella självständighet och oberoende.

De intervjuade anser det också vara utmanande att ärenden som gäller jämställdhetslagen och jämställdhet hör till social- och

307 Se jämställdhetsombudsmannen (2019).

308 Se jämställdhetsombudsmannen (2020).

309 När jämställdhetsombudsmannens byrå verkade i anslutning till social- och hälsovårdsministeriet omfattades byrån inte av resultatstyrningen, förutom en gång i början av 2000-talet då man ingick resultatavtal. Jämställdhetsombudsmannen motsatte sig dock resultatstyrningen och man fortsatte inte med förfarandet. (Tilläggsuppgifter av specialsakkunnig Anja Nummijärvi 24.1.2022.)

hälsovårdsministeriet, men resurserna för jämställdhetsombudsmannen och dennes byrås är kopplade till justitieministeriets förvaltningsområde. När lagreformer som ökar ombudsmannens arbetsmängd bereds bör ministerierna tillsammans utreda om det är möjligt att sköta de nya uppgifterna med tanke på ombudsmannens befintliga resurser, och om det bör anvisas nya resurser för uppgifterna. Samordningen mellan ministerierna bör således förbättras.

EU:s jämställdhetsdirektiv utgör grunden för jämställdhetsombudsmannens uppgifter och befogenheter, utöver den nationella lagstiftningen. Enligt de intervjuade innebär detta en fördel, eftersom det försvårar eventuella framtida försök att försvaga jämställdhetsombudsmannens ställning. Jämställdhetsombudsmannen omfattas även av ECRI:s och EU-kommissionens rekommendationer om likabehandlings- och jämställdhetsorgan, men det är svårt att bedöma deras betydelse. Rekommendationerna har utnyttjats i jämställdhetsombudsmannens budgetförslag och i planeringen av en gemensam specialmyndighet inom justitieförvaltningen. Enligt de intervjuade blir likabehandlings- och jämställdhetsorganen allt viktigare inom EU, och resurserna borde följa denna utveckling.

Den ökade mängden uppgifter samt deras mångsidighet innebär utmaningar för jämställdhetsombudsmannen, och ombudsmannen och ombudsmannens byrå hinner inte utföra allt nödvändigt arbete. De intervjuade anser att resursbristen utgör en svaghet i ombudsmannens verksamhet och att den minskar ombudsmannens faktiska möjligheter att utöva sina befogenheter. För närvarande fokuserar jämställdhetsombudsmannens verksamhet på att övervaka diskrimineringsförbuden - det behövs mer resurser för att övervaka skyldigheten att främja jämställdheten och i synnerhet för att övervaka arbetsgivarnas och läroanstalternas

jämställdhetsplaner.³¹⁰ Detsamma gäller uppföljningen av de fall som jämställdhetsombudsmannen behandlar och därmed uppföljningen av verksamhetens genomslagskraft. Med hjälp av ombudsmannens kampanjer för diskriminering på grund av graviditet har frågan lyfts fram i samhällsdebatten, men på grund av resursbrist har man varit tvungen att begränsa ombudsmannens kampanjer.

Verksamhetsmiljö och resiliens

Jämställdhetsombudsmannens byrå är liten, vilket gör den smidig men också sårbar. Enligt de intervjuade ansvarar varje anställd på byrån för många olika saker och det är svårt att ersätta deras sakkunskap till exempel vid långvarig frånvaro. Man har inte haft möjlighet att grundligt gå igenom sin beredskap inför kommunikationskriser eller dataskyddsproblem.

De intervjuade anser att den regering som bildades 2019 ställer sig positivt till jämställdhet, och att det återspeglas i regeringsprogrammet och i de ärenden som regeringen främjar. När det gäller jämställdhetsombudsmannens verksamhetsområde kan man dock skönja en negativ utveckling som påverkar ombudsmannens arbete. Samhällsdebatten är laddad. Me too-rörelsen inleddes i början av den nuvarande jämställdhetsombudsmannens mandatperiod, men enligt ombudsmannen verkar den inte ha uppnått sina mål eftersom det alltjämt förekommer omfattande trakasserier som begränsar särskilt kvinnor.

310 Även arbetslivs- och jämställdhetsutskottet har fäst uppmärksamhet vid detta. Se AjUB 16/2018, 10-11.

Genomslag och synlighet

Jämställdhetsombudsmannen är tämligen känd som institution. Ombudsmannens åsikter och sakkunskap uppskattas i samhället. Kännedomen om ombudsmannen varierar dock förmodligen både geografiskt och bland befolkningsgrupperna. Jämställdhetsombudsmannen kontaktas av alla kön, men av mycket få som hör till etniska eller nationella minoriteter samt av utlänningar. Jämställdhetsombudsmannens arbete för att öka synligheten har i huvudsak skett inom olika livsområden (arbetslivet, skolorna) och har inte riktats till befolkningsgrupper med olika bakgrund. Ombudsmannen identifierar dock behovet av att aktivare försöka nå alla befolkningsgrupper.

De intervjuade anser att berättelsen som ges till riksdagen vart fjärde år är ett bra sätt för att påverka. En betydande del av rekommendationerna i ombudsmannens berättelse för 2018 antogs i regeringsprogrammet. Rekommendationerna har också utnyttjats i andra sammanhang.

Samarbete och samordning

Jämställdhetsombudsmannen, social- och hälsovårdsministeriets jämställdhetsenhet, delegationen för jämställdhetsärenden³¹¹, Institutet för hälsa och välfärd, Centret för jämställdhetsinformation och Statistikcentralen håller möte två gånger om året. Jämställdhetsombudsmannen deltar också i justitieministeriets och statsrådets nätverk för regnbågssamarbete och är sakkunnigmedlem i olika kommittéer, såsom arbetsgruppen som behandlar reformen av translagen.³¹²

I fråga om diskrimineringsfrågor i arbetslivet samarbetar ombudsmannen inom laglighetsövervakningen särskilt med regionförvaltningsverken. Diskrimineringsombudsmannen och jämställdhetsombudsmannen har samarbetat i övervakningen av skyldigheten att utarbeta en plan för jämställdhet och likabehandling inom den grundläggande utbildningen. Samarbetet försvåras dock av olikheterna i diskriminerings- och jämställdhetslagarna; bland annat avviker planeringsskyldigheterna som gäller likabehandling och jämställdhet från varandra.

Jämställdhetsombudsmannen samarbetar också sporadiskt med andra specialombudsmän. Det skulle kunna förekomma mer samarbete på expertnivå, men enligt de intervjuade har coronapandemin delvis förhindrat detta. Det informella samarbetet skulle eventuellt öka om de särskilda ombudsmännen skulle flytta till samma lokaler.

På basis av anseendeundersökningarna³¹³ upplever de intervjuade att jämställdhetsombudsmannen är en uppskattad aktör bland medborgar- och arbetsmarknadsorganisationerna. Ombudsmannen har en god kontakt med intressegrupperna, men håller ett visst avstånd till dem för att bevara sin självständighet och oavhängighet. Medborgarorganisationerna hörs och kontakten till dem är viktig, men jämställdhetsombudsmannen fungerar till exempel inte som budbärare för intressegrupperna. Ombudsmannen samarbetar med arbetsmarknadsorganisationer bland annat i samband kampanjer, samt genom att utbyta information och föra en dialog om till exempel diskriminering på grund av graviditet.

313 Analysen av resultaten från ombudsmannens senaste anseendeundersökning var inte klar när denna utredning skrevs.

311 Delegationen för jämställdhetsärenden verkar inte i anslutning till jämställdhetsombudsmannen, utan den är en jämställdhetspolitisk aktör där riksdagspartierna finns representerade.

312 Se mer information: <https://stm.fi/sv/projekt?tunnus=STM021:00/2021>.

Aktörsfältet inom grundläggande och mänskliga rättigheter

Jämställdhetsombudsmannen har fört ett fall till diskriminerings- och jämställdhetsnämnden efter att nämnden inledde sin verksamhet 2015. Fallet gällde Jyväskylä universitets idrottsvetenskapliga fakultet och könskvoter vid antagningen av studerande. Ombudsmannen hade redan gett ett utlåtande i fallet där ombudsmannen konstaterade att könskvotpraxisen stred mot jämställdhetslagen.³¹⁴ Jyväskylä universitet var av annan åsikt och ville att diskriminerings- och jämställdhetsnämnden skulle behandla ärendet.³¹⁵

När jämställdhetsombudsmannen anser att någon bryter mot jämställdhetslagens diskrimineringsförbud eller försummar skyldigheten att utarbeta en jämställdhetsplan, ska ombudsmannen enligt jämställdhetslagen i första hand ge anvisningar och råd i syfte att ändra situationen. Om jämställdhetsombudsmannen har gett en uppmaning om att ändra förfarandet och uppmaningen inte följs, förs ärendet till nämnden. Jämställdhetsombudsmannen strävar således framför allt efter att själv få slut på det diskriminerande förfarande genom utlåtan, ställningstaganden eller förlikning.

Enligt de intervjuade kan det i många fall vara svårt att föra ett ärende till nämnden på grund av svårigheter att få fram bevis för att bekräfta eller upphäva diskrimineringsantagandet. Det skriftliga förfarande som jämställdhetsombudsmannen har till sitt förfogande är inte alltid tillräckligt för att ombudsmannen uttryckligen ska kunna ta ställning till om förfarandet är diskriminerande. Dessutom är nämndens behörighet snäv, eftersom den endast kan förbjuda att diskriminerande förfaranden fortsätter

eller upprepas. Denna metod är ofta inte tillräcklig, till exempel i fall där diskrimineringen har skett i samband med en anställning, där en person som anses vara mer meriterad för uppgiften har åsidosatts i valet. Nämnden har inte heller möjlighet att bestämma att gottgörelse ska betalas. En fördel med jämställdhetslagen och ombudsmannens befogenheter kan anses vara att ett ärende kan föras till nämnden utan ett namngivet offer.

Under de senaste åren har jämställdhetsombudsmannens byrå inte diskuterat en sammanslagning av diskriminerings- och jämställdhetsombudsmännen, och enligt jämställdhetsombudsmannen skulle det inte lösa problemen. Ombudsmannen anser att man genom att förtydliga gränssnitten och befogenheterna för intersektionell diskriminering samt genom att öka resurserna skulle åstadkomma mycket mer än genom att slå samman ombudsmännen. En diskussion om gränssnitten skulle till exempel kräva ett intensivare samarbete mellan ombudsmännen. När det gäller uppgiften som rapportör om våld mot kvinnor krävs det också en gemensam diskussion om tillvägagångssätt och gränssnitt: inom ramen för sina behörigheter kan jämställdhetsombudsmannen fortfarande ingripande i sexuella trakasserier på grund av kön, så som avses i jämställdhetslagen, samt inom ramen för sina uppföljnings- och främjandeuppgifter enligt egen prövning ta ställning till våldsrelaterade frågor.

De intervjuade tycker att det var viktigt att Finland fick en rapportör mot våld mot kvinnor eftersom den här typen av våld är ett av de största människorättsproblemen i Finland. Enligt de intervjuade bör man satsa mer på temat och på att lösa problemen, men varken rapportören eller handlingsprogrammet kan göra det ensamma, särskilt inte med små resurser. Jämställdhetsombudsmannen ville inte äta sig uppgiften som rapportör eftersom ombudsmannen inte har tillräckliga resurser för att sköta uppgiften. Ombudsmannens har även små resurser för ledningen. I praktiken skulle

314 Se TAS/217/2017.

315 Diskriminerings- och jämställdhetsnämnden gav sitt beslut i ärendet 20.12.2021: https://yvltk.fi/fi/index/materiaalit/tapausselosteet_3/tapausselosteet2021.html.

uppgiften som rapportör ha tillfallit jämställdhetsombudsmannen själv. Det skulle ha varit en helt ny uppgift, som skulle ha krävt mycket kommunikation. Till jämställdhetsombudsmannens ansvarsområde hör jämställdhet mellan könen, och rapportörsuppgiften skulle ha kunnat innebära att denna grundläggande uppgift blivit otydlig. Jämställdhetsombudsmannen har inte heller befogenheter att behandla intersektionell diskriminering, vilket uppgiften som rapportör förutsätter. Diskrimineringsombudsmannen har i sin tur behörighet att behandla intersektionell diskriminering och redan sedan tidigare uppgiften som rapportör om människohandel; båda uppgifterna är kopplade till våld mot kvinnor.

De intervjuade konstaterar att när nya rapportörer och aktörer grundas är det svårt att fastställa var de hör hemma. Detta underlättar inte åskådliggörandet av aktörsfältet inom grundläggande och mänskliga rättigheter. Det är viktigt att befogenheterna är mångsidiga och man bör inte skapa aktörer som har för snäva befogenheter. Om det grundas nya, små aktörer som har för små resurser, blir strukturerna allt mer komplicerade och aktörerna kämpar om begränsade resurser. Ombudsmannen anser att även denna aspekt talar emot en ytterligare splittring. Det finns redan nu många aktörer på fältet med aktörer inom grundläggande och mänskliga rättigheter, och medborgarna vet inte alltid vem de ska kontakta. Jämställdhetsombudsmannens byrå styr kunder till rätt institution och överför ärenden till andra ombudsmän. På motsvarande sätt hänvisas ärenden som hör till jämställdhetsombudsmannen till jämställdhetsombudsmannens byrå, särskilt från diskrimineringsombudsmannens byrå och regionförvaltningsverken.

2.3.3 Dataombudsmannen

Dataombudsmannen har övervakat, styrt och följt upp behandlingen av personuppgifter i över 30 års tid. Tjänsten som dataombudsman inrättades 1987 i samband med stiftandet av den första allmänna lagen om dataskydd, dvs. personregisterlagen. Det ansågs då nödvändigt att stifta en allmän lag i och med att datatekniken utvecklades och insamlingen av personuppgifter blev allt mångsidigare. Ombudsmannen fick i uppgift att övervaka insamlingen, registreringen, användningen och utlämnandet av personuppgifter.³¹⁶ I regeringens proposition med förslag till personregisterlag konstaterades att inrättandet av en särskild ombudsman bäst skulle säkerställa den självständighet som enligt erfarenheterna i olika länder verkar vara nödvändig i dataskyddsärenden.³¹⁷ Före EU:s allmänna dataskyddsförordning, som har tillämpats sedan 2018, fanns det också en annan dataskyddsmyndighet i Finland: datasekretessnämnden, vars befogenheter omfattade tillstånds- och föreskriftsärenden samt behandling av principiellt viktiga personuppgiftsärenden.

EU:s dataskyddsförordning har haft en betydande inverkan på dataombudsmannens uppgifter och arbetsmängd. Ombudsmannen har fått större befogenheter än tidigare och det europeiska samarbetet har blivit allt viktigare. Förordningen har mångdubblat antalet ärenden som inletts vid dataombudsmannens byrå: 2018 inleddes 9 600 ärenden, vilket är 2,5 gånger mer än året innan.³¹⁸ År 2020 tog dataombudsmannen emot cirka 11 000 ärenden.³¹⁹ Ärendena är också mer komplexa än tidigare.³²⁰

Klagomål om fördröjd behandling av ärenden vid dataombudsmannens byrå har upprepade gånger anförts hos de högsta laglighetsövervakarna.³²¹

Dataombudsmannens anslag och personalresurser har ökat också i och med dataskyddsreformen. År 2017 uppgick de totala kostnaderna för ombudsmannens verksamhet till 1 890 000 euro.³²² Förslaget till anslag för 2022 för dataombudsmannens byrå är 3 961 000 euro.³²³ Innan förordningen trädde i kraft hade byrån 21 anställda. År 2021 var antalet redan cirka 48.

Två tjänster som biträdande dataombudsman inrättades vid dataombudsmannens byrå på grund av det ökade antalet ärenden samt deras omfattning. Biträdande dataombudsmannen har samma befogenheter som dataombudsmannen. Vid dataombudsmannens byrå finns dessutom en sakkunnignämnd som består av ordförande, en vice ordförande och tre andra ledamöter. Varje ledamot har en personlig ersättare.³²⁴ Sakkunnignämnden är ett internt sakkunnigorgan som på begäran av dataombudsmannen ger utlåtanden om tillämpningen av lagstiftningen i ärenden som gäller behandling av personuppgifter. Nämnden har inte uppgiften i huvudsyssla, utan den sammanträder vid behov på kallelse av ordföranden. Nämnden har ingen formell beslutanderätt. Till nämndens medlemmar betalas arvode.³²⁵ Nämnden utnämndes första gången hösten 2020 och den deltar till exempel i strategiarbetet.³²⁶

316 II LaUB 10/1986, 2; RP 49/1986, 49.

317 RP 49/1986, 17. I regeringens proposition var den finska termen för dataombudsman "tietosuojaja-asiamies". På förslag av II lagutskottet ändrades termen till "tietosuojavaltuutettu".

318 Dataombudsmannen (2019), 26.

319 I antalet ingår också utlåtanden och en del av de ärenden som ingår i det internationella samarbetet.

320 Intervju med dataombudsmannen 2.7.2021.

321 Se t.ex. biträdande justitiekanslerns avgöranden OKV/129/1/2019, OKV/590/10/2020, OKV/586/10/2020 och OKV/123/70/2020, biträdande justitieombudsmannens avgörande EOAK/6252/2019 och biträdande justitieombudsmannens ställföreträdarens avgörande EOAK/1010/2021.

322 Dataombudsmannen (2019), 21.

323 Finansministeriet (2021a).

324 Dataskyddslag (1050/2018), 12 § 1 mom.

325 RP 9/2018, 99.

326 Skriftliga tilläggsuppgifter av dataombudsmannen 15.9.2021.

Övervakningsområde

Dataombudsmannen är den nationella tillsynsmyndigheten för dataskyddslagstiftningen. Dataombudsmannen övervakar tillämpningen av EU:s allmänna dataskyddsförordning och iakttagandet av den nationella dataskyddslagen som kompletterar och preciserar den, samt även andra specialbestämmelser om dataskydd. Ombudsmannens tillsyn omfattar dessutom dataskyddslagen för brottmål, genom vilken EU:s dataskyddsdirektiv för brottmål verkställdes nationellt. Ombudsmannen övervakar både offentliga och privata aktörer som behandlar personuppgifter och upprätthåller personuppgiftsregister.

Dataombudsmannen övervakar inte

- behandling av personuppgifter som domstolarna utför i sina rättskipningsuppgifter³²⁷
- riksdagens riksdagsverksamhet
- behandling av personuppgifter som en fysisk person genomför enbart i personligt syfte eller i verksamhet som gäller personens hushåll
- behandling av personuppgifter i anslutning till landskapslagarna för Åland, som övervakas av dataombudsmannen för landskapet Åland.

Uppgifter

Bestämmelser om dataombudsmannens viktigaste uppgifter och befogenheter finns i EU:s ovan nämnda allmänna dataskyddsförordning och i dataskyddslagen för brottmål. Dataombudsmannen

- behandlar klagomål och angivelser i fall där man misstänker att personuppgifter behandlas i strid med dataskyddsbestämmelserna

- ökar allmänhetens medvetenhet om risker, lagstiftning, skyddsåtgärder, skyldigheter och rättigheter i samband med behandlingen av personuppgifter, bland annat genom utbildning och anvisningar
- gör utredningar och ger utlåtanden om ärenden som gäller behandling av personuppgifter
- tar emot anmälningar om personuppgiftsincidenter
- följer sådan teknisk och annan utveckling som påverkar skyddet av personuppgifter.³²⁸

EU:s dataskyddsförordning och dataskyddslagen för brottmål innehåller flera skyldigheter om ömsesidigt bistånd och samarbete mellan tillsynsmyndigheterna. Tillsynsmyndigheterna ska till exempel ge varandra den information som behövs för en enhetlig tillämpning av förordningen och de kan genomföra gemensamma undersökningar.³²⁹ Dessutom kan dataombudsmannen enligt dataskyddslagen samarbeta med tillsynsmyndigheterna i tredjeländer och lämna ut personuppgifter eller andra uppgifter till dessa myndigheter för att utföra en tillsynsuppgift, om de är nödvändiga för att trygga den registrerades rättigheter eller om den registrerade har gett sitt samtycke till att personuppgifterna lämnas ut.³³⁰

Dataombudsmannen upprättar årligen en verksamhetsberättelse som ges till riksdagen och statsrådet.³³¹

328 EU:s allmänna dataskyddsförordning 2016/679, artiklarna 57 och 58; Lag om behandling av personuppgifter i brottmål och vid upprätthållandet av den nationella säkerheten (1054/2018), 46 och 48 §.

329 Se t.ex. EU:s allmänna dataskyddsförordning 2016/679, artikel 61.1; artikel 62.1; artikel 63 samt lagen om behandling av personuppgifter i brottmål och vid upprätthållandet av den nationella säkerheten (1054/2018), 54 §.

330 Dataskyddslag (1050/2018), 18 §.

331 EU:s allmänna dataskyddsförordning 2016/679, artikel 59; dataskyddslag (1054/2018), 14 § 5 mom.

327 Detta övervakas av de högsta laglighetsövervakarna (RP 31/2018, 23).

Befogenheter

Med stöd av den nationella dataskyddslagen har en registrerad rätt att föra ett ärende till dataombudsmannen för behandling, om den registrerade anser att någon vid behandlingen av hans eller hennes personuppgifter bryter mot den gällande lagstiftningen.³³² Enligt dataskyddslagen för brottmål kan förutom en registrerad även ett allmännyttigt samfund som främjar skyddet av personuppgifter föra ett ärende till dataombudsmannen för behandling med den registrerades samtycke.³³³ Dataombudsmannen tar i regel upp ärendet till behandling först efter att den registrerade har gjort en personuppgiftsbegäran till den personuppgiftsansvarige³³⁴ och den registrerade anser att den personuppgiftsansvarige vägrat svara på begäran.³³⁵ Både enskilda personer och andra aktörer kan anmäla sådan behandling av personuppgifter som eventuellt strider mot dataskyddsbestämmelserna. Dataombudsmannen utreder också ärenden på eget initiativ.³³⁶

Ombudsmannen har starka korrigerande befogenheter för eventuella brister i behandlingen av personuppgifter.³³⁷ Ombudsmannen kan ge personuppgiftsansvariga och personuppgiftsbiträden anmärkningar och ålägganden om missförhållanden i behandlingen av personuppgifter och om den registrerades rättigheter. Dessutom kan ombudsmannen tillfälligt eller permanent begränsa eller till och med förbjuda behandling av personuppgifter.

Dataombudsmannen kan förena vissa beslut och rätten att få information med vite.³³⁸

Dataombudsmannen kan dessutom påföra en administrativ påföljdsavgift för brott mot vissa bestämmelser i dataskyddsförordningen samt för underlåtenhet att iakttäta ett åläggande som dataombudsmannen meddelat med stöd av dataskyddsförordningen. Avgiften påförs av ett påföljdskollegium med tre medlemmar som består av dataombudsmannen och de biträdande dataombudsmännen tillsammans.³³⁹ En administrativ påföljdsavgift kan inte påföras med stöd av dataskyddslagen för brottmål.³⁴⁰

Administrativ påföljdsavgift får inte påföras statliga myndigheter, statliga affärsverk, kommunala myndigheter, självständiga offentliga rättsliga institutioner, riksdagens ämbetsverk, republikens presidents kansli, evangelisk-lutherska kyrkan i Finland, ortodoxa kyrkan i Finland och de två sistnämndas församlingar, kyrkliga samfälligheter och övriga organ.³⁴¹ Vite kan dock också föreläggas myndigheter och organ inom den offentliga förvaltningen.

Dataombudsmannen kan avbryta behandlingen av ett ärende som är anhängigt vid domstol.³⁴² Dataombudsmannen verkar inte som ombud och kan inte yrka på skadestånd för privatpersoners räkning.³⁴³ Ombudsmannens beslut kan överklagas hos förvaltningsdomstolen. Trots överklagan kan ombudsmannen dock bestämma att beslutet ska följas, om inte besvärmyndigheten bestämmer något annat. På detta sätt har man velat säkerställa

332 Dataskyddslag (1050/2018), 21 § 1 mom.

333 Lag om behandling av personuppgifter i brottmål och vid upprätthållandet av den nationella säkerheten (1054/2018), 56 §.

334 Personuppgiftsansvarig: företag eller organisation som behandlar personuppgifter.

335 Dataombudsmannens webbplats: <https://tie-tosuoja.fi/sv/anmalan-till-dataombudsmannen>.

336 Intervju med dataombudsmannen 2.7.2021.

337 EU:s dataskyddsförordning 2016/679, 58.2; Lag om behandling av personuppgifter i brottmål och vid upprätthållandet av den nationella säkerheten (1054/2018), 51 §.

338 Dataskyddslag (1050/2018), 22 §; Lag om behandling av personuppgifter i brottmål och vid upprätthållandet av den nationella säkerheten (1054/2018), 52 §.

339 Dataskyddslag (1050/2018), 24 § 1 och 3 mom.
340 RP 31/2018, 24.

341 Dataskyddslag (1050/2018), 24 § 4 mom.

342 Dataskyddslag (1050/2018), 21 § 2 mom.; Lag om behandling av personuppgifter i brottmål och vid upprätthållandet av den nationella säkerheten (1054/2018), 57 §.

343 Dataombudsmannens webbplats: <https://tie-tosuoja.fi/sv/anmalan-till-dataombudsmannen>.

att dataombudsmannen effektivt kan ingripa i lagstridig behandling av personuppgifter. Den administrativa påföljdsavgiften kan verkställas först när beslutet har vunnit laga kraft.³⁴⁴

Dataombudsmannens rätt att få information är omfattande. Ombudsmannen får utföra inspektioner i de personuppgiftsansvarigas och personuppgiftsbiträdenas lokaler och har rätt att av dem få den information och de utredningar som behövs. Med stöd av dataskyddsförordningen har ombudsmannen tillträde till alla lokaler som tillhör den personuppgiftsansvarige och personuppgiftsbiträdet, inbegripet all utrustning och andra medel för behandling av personuppgifter.³⁴⁵ Enligt strafflagen och dataskyddslagen för brottmål har ombudsmannen också rätt att bli hörd i olika situationer, såsom i samband med domstolsbehandling av brott som gäller dataskydd och vid beredningen av lagstiftnings- eller förvaltningsreformer som gäller sådan behandling av personuppgifter.³⁴⁶ Dessutom ska den personuppgiftsansvarige eller personuppgiftsbiträdet höra ombudsmannen på förhand, om behandlingen av personuppgifter utgör en betydande risk för den registrerades rättigheter.³⁴⁷

Enligt dataskyddslagen och dataskyddslagen för brottmål kan dataombudsmannen höra utomstående sakkunniga och begära utlåtan-

den av dem. Dataombudsmannen kan också anlita biträde av utomstående sakkunniga för att utföra inspektioner som hör till ombudsmannens behörighet.³⁴⁸

Självständighet och oberoende

I EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna och i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF) konstateras att en oberoende myndighet ska övervaka att skyddet av personuppgifter iakttas.³⁴⁹ Dataombudsmannen definieras som en självständig och oberoende myndighet i EU:s dataskyddsförordning, den nationella dataskyddslagen, EU:s dataskyddsdirektiv för brottsbekämpning och dataskyddslagen för brottmål.³⁵⁰

Internationella kriterier

Ett av målen med EU:s dataskyddsförordning har varit att stärka dataskyddsmyndigheternas oberoende och självständighet.³⁵¹ Enligt förordningen är tillsynsmyndigheten fullständigt oberoende när den utför sina uppgifter och utövar sina befogenheter i enlighet med förordningen:

- Varje tillsynsmyndighets ledamot eller ledamöter ska i utförandet av sina uppgifter och utövandet av sina befogen-

344 Dataskyddslag (1050/2018), 25 § 1 och 3 mom.; Lag om behandling av personuppgifter i brottmål och vid upprätthållandet av den nationella säkerheten (1054/2018), 59 § 1 och 3 mom.; RP 9/2018, 106.

345 EU:s allmänna dataskyddsförordning 2016/679, artikel 58.1 a), b), e) och f); Lag om behandling av personuppgifter i brottmål och vid upprätthållandet av den nationella säkerheten (1054/2018), 47–48 § 1 mom.

346 Strafflagen (39/1889), 38 kap. 10 § 3 mom.; Lag om behandling av personuppgifter i brottmål och vid upprätthållandet av den nationella säkerheten (1054/2018), 53 § 2 mom.

347 EU:s allmänna dataskyddsförordning 2016/679, artikel 36.1; Lag om behandling av personuppgifter i brottmål och vid upprätthållandet av den nationella säkerheten (1054/2018), 21 §.

348 Dataskyddslag (1050/2018), 19 §; Lag om behandling av personuppgifter i brottmål och vid upprätthållandet av den nationella säkerheten (1054/2018), 50 § 1 och 2 mom.

349 Artikel 8.3 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna och artikel 16.2 i EUF-fördraget.

350 EU:s allmänna dataskyddsförordning, artikel 51.1; Dataskyddslag (1050/2018), 8 § 2 mom.; EU:s dataskyddsdirektiv för brottsbekämpning 2016/680, artikel 41.1; Lag om behandling av personuppgifter i brottmål och vid upprätthållandet av den nationella säkerheten (1054/2018), 45 § 3 mom.

351 RP 9/2018, 31.

heter i enlighet med denna förordning stå fria från utomstående påverkan, direkt såväl som indirekt, och får varken begära eller ta emot instruktioner av någon.

- Tillsynsmyndighetens ledamöter ska avhålla sig från alla handlingar som är oförenliga med deras skyldigheter och under sin mandattid avstå från all annan avlönad eller oavlönad yrkesverksamhet som står i strid med deras tjänsteutövning.
- Varje medlemsstat ska säkerställa att varje tillsynsmyndighet förfogar över de personella, tekniska och finansiella resurser samt de lokaler och den infrastruktur som behövs för att myndigheten ska kunna utföra sina uppgifter och utöva sina befogenheter, inklusive inom ramen för det ömsesidiga biståndet, samarbetet och deltagandet i styrelsens verksamhet.
- Varje medlemsstat ska säkerställa att varje tillsynsmyndighet väljer och förfogar över egen personal, som ska ta instruktioner uteslutande från den berörda tillsynsmyndighetens ledamot eller ledamöter.
- Varje medlemsstat ska säkerställa att varje tillsynsmyndighet blir föremål för finansiell kontroll, utan att detta påverkar tillsynsmyndighetens oberoende och att de förfogar över en separat, offentlig årsbudget som kan ingå i den övergripande statsbudgeten eller nationella budgeten.³⁵²

Enligt dataskyddsförordningen och dataskyddsdirektivet för brottsbekämpning ska varje ledamot av deras tillsynsmyndigheter, dvs. i Finland dataombudsmannen och biträ-

dande dataombudsmännen, utnämnas genom ett öppet förfarande med insyn. Utnämningen ska göras av riksdagen, regeringen, statschefen eller ett oberoende organ som genom medlemsstatens nationella rätt anförtrotts utnämningen. Tillsynsmyndighetens mandatperiod ska vara minst fyra år. Mandatet för en ledamot av den nationella tillsynsmyndigheten upphör då mandattiden löper ut eller om ledamoten avgår eller avsätts från sin tjänst i enlighet med den berörda medlemsstatens nationella rätt. En ledamot får avsättas endast på grund av grov försummelse eller när ledamoten inte längre uppfyller de villkor som krävs för att utföra uppdraget. Varje ledamot ska ha de kvalifikationer, den erfarenhet och den kompetens, särskilt på området skydd av personuppgifter, som krävs för att ledamoten ska kunna utföra sitt uppdrag och utöva sina befogenheter.³⁵³

Nationell lagstiftning

Dataombudsmannen verkar i anslutning till justitieministeriet. Enligt dataskyddslagen utnämns dataombudsmannen och biträdande dataombudsmannen av statsrådet för fem år i sänder. Statsrådet tillsätter också en sakkunnig-nämnd för en mandatperiod på tre år. Dataombudsmannen utnämner tjänstemännen vid sin byrå och anställer byråns övriga personal samt godkänner arbetsordningen.³⁵⁴ Antalet mandatperioder för dataombudsmannen har inte begränsats. Bestämmelserna i EU:s allmänna dataskyddsförordning motsvarar vad som i statstjänstemannalagen föreskrivs om uppsägning av en tjänsteman eller avslutande av ett tjänsteförhållande.³⁵⁵

³⁵² EU:s allmänna dataskyddsförordning 2016/679, artikel 52. Motsvarande bestämmelser finns också i EU:s dataskyddsdirektiv för brottsbekämpning 2016/680, artikel 42.

³⁵³ EU:s allmänna dataskyddsförordning 2016/679, artikel 53 och artikel 54 d); EU:s dataskyddsdirektiv för brottsbekämpning 2016/680, artikel 43.

³⁵⁴ Dataskyddslag (1050/2018), 9 § 2-3 mom., 11 § 1 mom. och 12 § 2 mom.

³⁵⁵ RP 9/2018, 95-98.

Behörighetsvillkor för jämställdhetsombudsmannen är annan högre högskoleexamen i juridik än magisterexamen i internationell och komparativ rätt, förtrogenhet med tjänstens uppgiftsområde och i praktiken visad ledarförmåga. Dessutom förutsätts förmåga att sköta internationella uppgifter.³⁵⁶ Dataombudsmannen och biträdande dataombudsmannen ska lämna en redogörelse för sina bindningar.³⁵⁷

I regeringens proposition till nationell dataskyddslag konstateras att dataombudsmannen ska vara självständig och oberoende även vid skötseln av uppgifter som inte direkt följer av dataskyddsförordningen.³⁵⁸

Dataombudsmannens iakttagelser

Uppgifter och befogenheter

Dataombudsmannen övervakar samhällets olika sektorer och aktörer på ett mycket omfattande sätt. Övervakningen omfattar till exempel tullen, skattemyndigheterna, banker, sociala medier, direktmarknadsföring och Riksarkivet. Dataskyddsfrågorna varierar inom varje sektor och delområde. Eftersom dataskyddet är ett omfattande verksamhetsområde bör man när man överväger nya befogenheter noggrant överväga vilka ärenden som ankommer på den myndighet som övervakar dataskyddet. För närvarande är till exempel dataskyddsfrågor vid elektronisk kommunikation aktuella i EU: EU håller på att uppdatera sin lagstiftning om dataskydd vid elektronisk kommunikation, och i detta sammanhang har Europeiska dataskyddsstyrelsen diskuterat vem som ska övervaka detta område. I den europeiska kontexten har budskapet varit tydligt: tillsynen över EU:s allmänna dataskyddsförordning och den föreslagna dataskyddsförordningen för

elektronisk kommunikation som kompletterar den ska skötas av samma myndighet. Europeiska dataskyddsstyrelsen och Europeiska datatillsynsmannen anser att även regleringen av artificiell intelligens borde höra till samma tillsynsmyndighet som tillsynen av regleringen av dataskydd.

Alla klagomål som kommer till dataombudsmannen ska behandlas. I regel behandlas klagomålen i den ordning de kommit in, men dataombudsmannens byrå har en intern prioriteringsanvisning som innebär att klagomål vars avgörande anses ha stor inverkan på den registrerades liv behandlas som brådskande. Det gäller till exempel klagomål som gäller kreditupplysningar. Prioriteringsanvisningen anger också hur mycket arbetstid som ska användas för övervakning, främjande och uppföljning.

Dataombudsmannen anser att dataombudsmannens byrås styrkor är dess sakkunskap och tillförlitlighet. Detsamma anser även intressegrupperna och medborgarna enligt den kartläggning som genomfördes i början av 2021.

Självständighet och oberoende

Dataombudsmannen anser att dess position i anslutning till justitieministeriet inte är problematisk i praktiken, men är medveten om att den väcker diskussion med tanke på ombudsmannens oberoende. Strukturellt sett är det en utmaning att dataombudsmannen övervakar den institution som styr dataombudsmannens verksamhet. Enligt ombudsmannen har man dock vid justitieministeriet fullständig förståelse för de oberoende myndigheternas ställning, och det har inte förekommit några politiska påtryckningar. Ombudsmannen anser att det med tanke på dataombudsmannens verksamhet är problematiskt att justitieministeriet också för förhandlingar om specialombudsmännens informationssystem och att dataombudsmannen inte är en part i förhandlingarna.

Dataombudsmannen anser att utnämningsprocessen är transparent. Behörighetsvillkoren är lämpliga och utnämningsbeslutet kan

356 Dataskyddslag (1050/2018), 10 §.

357 Dataskyddslag (1050/2018), 13 §.

358 RP 9/2018, 96.

överklagas. I ett litet land kan möjligheten att förnya dataombudsmannens mandatperiod ha stor betydelse. I större länder finns det däremot fler kandidater för att sköta uppgifterna som ankommer på myndigheterna som övervakar dataskyddet. Det bästa sättet för att säkerställa oberoendet hos en aktör inom grundläggande och mänskliga rättigheter vore enligt dataombudsmannen att inte ha någon tidsfrist i tjänsten, såsom för justitiekanslern.

Enligt dataombudsmannen bör man noggrant överväga hur ombudsmannens olika uppgifter – i synnerhet övervakning och rådgivning – förhåller sig till varandra. Ombudsmannen ska överväga hur detaljerade och långtgående råd en personuppgiftsansvarig kan ges, eftersom en registrerad kan lämna in ett klagomål om samma personuppgiftsansvarige till dataombudsmannen. De personuppgiftsansvariga önskar ofta att de kunde konsultera dataombudsmannen mer. Dataombudsmannen ger råd på en mycket allmän nivå, och informerar den personuppgiftsansvarige om huruvida ärendet har beretts i Europeiska dataskyddsstyrelsen. Ombudsmannens byrå förhåller sig positivt till förfrågningar om utbildning och strävar efter att ordna sådana i mån av möjlighet.

Ministerierna ber dataombudsmannen att delta i olika lagstiftningsprojekt och lagstiftningsberedningsgrupper nästan varje vecka. På grund av begränsade resurser är det inte alltid möjligt att delta, men när det är möjligt deltar dataombudsmannen som sakkunnig i ministeriets arbetsgrupper.

Resurser

Sedan dataskyddsförordningen har tillämpats (2018) har ärendena anhopat sig vid dataombudsmannens byrå. Trots att man har utarbetat en plan för att avveckla anhopningen som gett resultat, återstår mycket arbete. En noggrannare bedömning av resurserna vore enligt dataombudsmannen bättre att göra först när ärendemängden har stabiliserats. Dataombuds-

mannen anser att justitieministeriet under de senaste åren har beaktat dataombudsmannens resursbehov och att man beviljat de nödvändiga anslagen. Resurserna och årsverken har ökat från år till år.³⁵⁹ En stark förankring i EU ger stöd i resultatstyrningsförhandlingarna och i dem har man till exempel utnyttjat Europeiska kommissionens beslut om tillräckliga resurser för de myndigheter som övervakar dataskyddet.

Dataombudsmannen anser att det med tanke på verksamhetens genomslag är viktigt att regeringsprogrammets mål beaktas i resultatstyrningsmålen. Ombudsmannen beslutar dock själv var de eventuella beröringspunkterna för dataombudsmannens verksamhet och regeringsprogrammet finns och hur dataombudsmannens resurser ska användas.

Om man vill överväga ett alternativ till det nuvarande resultatstyrningsförfarandet, skulle specialombudsmännen och justitieministeriet kunna ha parallell talan i budgetförhandlingarna med finansministeriet och riksdagen. Om de särskilda ombudsmännen skulle förhandla själva skulle det enligt dataombudsmannen kräva en enorm ansträngning i synnerhet för små aktörer och inte nödvändigtvis leda till bättre slutresultat.

Verksamhetsmiljö och resiliens

Enligt dataombudsmannen anpassade sig byrån väl till de förändringar som coronapandemin orsakade. Distansarbetet försvårades dock av att dataombudsmannens arkiv inte var helt och hållet elektroniska i början av pandemin.

Dataombudsmannens byrå har fäst vikt vid att en arbetstagares frånvaro inte ska göra dataombudsmannens verksamhet sårbar. Därför strävar man efter att föredragandenas uppgifter

359 Av biträdande justitiekanslerns avgörande i slutet av 2021 (OKV/123/70/2020) framgår dock att dataombudsmannen anser att trots att resurserna har ökat, har de inte i tillräcklig grad följt det ökade antalet ärenden. Sammanfattningen i denna utredning redogör närmare för nämnda avgörande.

och befattningsbeskrivningar ska vara mångsidiga; ingen uppgift ska koncentreras till endast en person. Det ökade antalet ärenden har också bidragit till att föredragandenas uppgifter blivit mångsidigare.

Dataombudsmannens byrå har utarbetat en kommunikationsplan och ett förfarande för kris-situationer. Dataombudsmannen anser att det är viktigt att myndigheternas kommunikation är tydlig och enhetlig vid en kris.

Genomslag och synlighet

Dataombudsmannen upplever att påverkansarbetet är viktigt och ombudsmannens byrå genomför det på många olika sätt. Påverkansarbetet kan gälla lagstiftningsprojekt eller attityder. Dataombudsmannen utövar påverkan även inom Europeiska dataskyddsstyrelsen, som ombudsmannen anser vara en viktig institution. Dataskyddsstyrelsens beslut är juridiskt bindande. Dess utlåtanden är visserligen inte juridiskt bindande, men i praktiken har medlemsstaterna förbundet sig att följa dataskyddsstyrelsens anvisningar och riktlinjer för att EU:s dataskyddsförordning ska tillämpas på ett enhetligt sätt. Påverkansarbetet sker både i dataskyddsstyrelsens plenum och i dess underarbetsgrupper, där föredragande från dataombudsmannens byrå deltar. Dataombudsmannens byrå kommer internt överens om en gemensam linje, och knäckfrågorna och prioriteringarna tas upp i dataskyddsstyrelsen i början av ärendenas beredning. Dataombudsmannen upplever att arbetet i dataskyddsstyrelsen är interaktivt och att det är möjligt att fritt föra fram sina egna synpunkter där.

I början av 2021 genomförde dataombudsmannen en enkät för att kartlägga intressegruppernas och medborgarnas synpunkter på ombudsmannens anseende och synlighet. Enkätresultaten visar att intressegrupperna anser att dataombudsmannen är sakkunnig, tillförlitlig och rätt inflytelserik. Däremot ansågs det att det finns utrymme för utveckling när det gäller öppenhet, begriplighet och verksamhe-

tens kundorientering. Nästan alla respondenter ansåg att det är viktigt att det finns en myndighet som övervakar dataskyddet, men endast en tredjedel visste vilken denna myndighet är i Finland.³⁶⁰

Ombudsmannens verksamhetsområde är starkt substansbetonat och därför är det enligt dataombudsmannen viktigt att ombudsmannens sakkunskap uppskattas i intressegrupperna, däribland andra myndigheter. Ombudsmannen borde göras mer känd bland medborgarna, även om intresset för dataskyddsfrågor har ökat både i medierna och hos enskilda medborgare. Människor är också mer medvetna om sina rättigheter än tidigare. Dataombudsmannens bedömer att känslan av bristande kundorientering kan bero på anhopningen av ärenden i behandling vid ombudsmannens byrå.

Samarbete och samordning

Europeiskt och internationellt samarbete utgör en central del av dataombudsmannens arbete. Det viktigaste samarbetet pågår i Europeiska dataskyddsstyrelsen, som inrättades med stöd av EU:s dataskyddsförordning och där ombudsmannen är medlem. Att delta i dataskyddsstyrelsens arbete kräver mycket tid: styrelsen har 13 underarbetsgrupper som har möten varje månad.

En av styrelsens uppgifter är att främja gemensamma utbildningsprogram och underlätta personalutbyte mellan tillsynsmyndigheterna.³⁶¹ Hittills har dataombudsmannens byrå fokuserat på att utveckla den egna organisationen, men dataombudsmannens personal har uppmuntrats att framöver delta i utbildningsutbytet. Enligt dataombudsmannen kan man med hjälp av utbytesprogrammet skapa kontakter mellan myndighetsexperter som övervakar da-

³⁶⁰ Dataombudsmannens byrås enkät för intressegrupper och medborgare, 2021, 4 och 6.

³⁶¹ EU:s allmänna dataskyddsförordning 2016/679, artikel 70.1 v).

taskyddet och främja informationsutbyte med låg tröskel.

På nationell nivå samarbetar dataombudsmannen regelbundet med ett omfattande nätverk av intressegrupper. intressegrupperna har delats in i sektorspecifika grupper (till exempel tele-, social- och hälsovårds- samt finanssektorn), med vilka man diskuterar aktuella ämnen två gånger per år.

Dataombudsmannen samarbetar också med de högsta laglighetsövervakarna och specialombudsmännen, dock inte regelbundet. Myndighetssamarbetet fungerar bra i Finland och tröskeln för ömsesidig kontakt är mycket låg. Föredragande vid dataombudsmannens byrå kontaktar till exempel ofta Konkurrens- och konsumentverket.

Dataombudsmannen hör intressegrupper till exempel i ärenden som är under beredning i dataskyddsstyrelsen. Detta möjliggör en omfattande och kunskapsbaserad linjedragning. När intressegrupper ska höra förbereds ett frågebatteri, som diskuteras vid diskussionsmötena.

Aktörsfältet inom grundläggande och mänskliga rättigheter

Dataombudsmannen anser att de högsta laglighetsövervakarnas roll i förhållande till specialombudsmännen är mycket tydlig. Riksdagens justitieombudsman och justitiekanslern i statsrådet kan övervaka specialombudsmännen, vilket de även gör i praktiken. Problem skulle kunna uppstå i situationer där de högsta laglighetsövervakarna och dataombudsmannen behandlar liknande fall och kommer fram till olika lösningar. En sådan situation har dock inte uppstått.

Det finns inget behov av nya aktörer inom grundläggande och mänskliga rättigheter. Eventuella överlappningar i uppgifterna bör lösas genom diskussioner och samordning mellan aktörerna. Äldreombudsmannen eller rapportören mot våld mot kvinnor kommer inte att påverka dataombudsmannens uppgifter. En central fråga för dataombudsmannen är vilken aktör som kommer att få ansvaret för tillsynen av dataskydd vid elektronisk kommunikation och av artificiell intelligens.

2.3.4 Underrättelsetillsynsombudsmannen

I underrättelselagstiftningen som bereddes vid inrikesministeriet och försvarsministeriet 2015–2017 föreslogs betydande nya underrättelseuppgifter och underrättelsebefogenheter för de civila och militära underrättelsemyndigheterna, och därför måste också övervakningssystemet för underrättelseverksamheten förnyas. Justitieministeriets arbetsgrupp, som beredde ett förslag till organisering av övervakningen av underrättelseverksamheten, konstaterade att den nya lagstiftningen skulle ha ”betydande konsekvenser för skyddet för privatlivet, som garanteras i egenskap av grundläggande och mänsklig rättighet, och i synnerhet för skyddet för hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden.” Utöver individens rättsskydd ansågs effektiv tillsyn vara nödvändig för att garantera underrättelseverksamhetens tillförlitlighet. Även grundlagsutskottet har betonat behovet av omfattande övervakning.³⁶²

Justitieministeriets arbetsgrupp ansåg att underrättelseverksamheten och övervakningen av den är förknippad med sådana särdrag och accentuerade behov av rättsskydd samt andra frågor som gäller de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna att övervakningen inte kunde anvisas befintliga laglighetsövervakningsmyndigheter, såsom riksdagens justitieombudsman eller dataombudsmannen, utan att en ny specialombudsmannabefattning skulle inrättas för uppgiften. Detta innebar att underrättelseverksamheten omfattades av de högsta laglighetsövervakarnas övervakning av specialombudsmännen, det vill säga övervakning av övervakning. Enligt arbetsgruppen ingår det betydande befogenheter i övervakningen av underrättelseverksamheten och riksdagens justitieombudsman bör

övervaka användningen av dessa befogenheter.³⁶³

Underrättelsetillsynsombudsmannen inledde sin verksamhet 2019, då civil- och militärunderrättelselagarna samt lagen om övervakning av underrättelseverksamheten trädde i kraft. Således är både övervakningen av underrättelseverksamheten och den verksamhet som övervakas relativt nya funktioner.³⁶⁴ Underrättelsetillsynsombudsmannen har under sina första verksamhetsår fokuserat på att starta och etablera sin verksamhet. Ombudsmannen har också fått mer personal och detta har gjort det möjligt att utvidga tillsynen.³⁶⁵

Vid underrättelsetillsynsombudsmannens byrå finns förutom ombudsmannen en specialsakkunnig och en administrativ medarbetare. En tjänst är obesatt. Anslaget för underrättelsetillsynsombudsmannens uppgick till 350 000 euro per år för åren 2020 och 2021. Anslaget för 2022 är 475 000 euro.³⁶⁶ Anslaget för 2022 påverkas av förslaget att lokalutgifterna för underrättelsetillsynsombudsmannens verksamhet, som hittills har betalats från dataombudsmannens byrås anslag, hädanefter ska betalas från underrättelsetillsynsombudsmannens anslag. Underrättelsetillsynsombudsmannen har tillsvidare kontaktats mindre än andra aktörer inom grundläggande och mänskliga rättigheter: ombudsmannen kontaktades i 11 ärenden 2019 och 20 ärenden 2020.³⁶⁷ Samtliga fall var begäran om undersökning.³⁶⁸

363 Justitieministeriet (2017), 48.

364 Intervju med underrättelsetillsynsombudsmannen Kimmo Hakonen 27.5.2021.

365 Underrättelsetillsynsombudsmannen (2021), 5.

366 Finansministeriet (2021a).

367 Intervju med underrättelsetillsynsombudsmannen Kimmo Hakonen 27.5.2021.

368 Situationen 27.5.2021.

362 Justitieministeriet (2017), 11–12 och 18; RP 198/2017 rd, 4; GrUB 9/2018, 3.

Övervakningsområde

Den övervakning som utförs av underrättelse-tillsynsombudsmannen omfattar underrättelse- verksamheten överlag och inte endast de underrättelsemetoder som nämns i lagstiftningen om civil och militär underrättelseinhämtning.³⁶⁹ Underrättelsetillsynsombudsmannen övervakar följande myndigheters underrättelseinhämtning: skyddspolisen, Försvarsmaktens huvudstab och Försvarsmaktens underrättelsetjänst. Ombudsmannen har möjlighet att utöver skyddspolisens underrättelseverksamhet även övervaka skyddspolisens övriga verksamhet.

Övervakningen av användningen av information som myndigheter och andra aktörer som inte omfattas av underrättelsetillsynsombudsmannens övervakning lagligt fått av underrättelsemyndigheter hör inte till underrättelsetillsynsombudsmannens uppgifter, även om den ursprungligen inhämtats med hjälp av underrättelseinhämtningsmetoder.³⁷⁰ Underrättelseombudsmannen övervakar inte heller domstolar, utan att de av domstolarna beviljade underrättelseinhämtningstillstånden iakttas.³⁷¹

Uppgifter

Bestämmelser om underrättelsetillsynsombudsmannens uppgifter finns i lagen om övervakning av underrättelseverksamheten. Vissa av ombudsmannens rättigheter för att fullgöra sina uppgifter regleras i lagen om militär underrättelseverksamhet, lagen om civil underrättelseinhämtning avseende datatrafik och polislagen.

Underrättelsetillsynsombudsmannen ska som laglighetsövervakare³⁷²

- övervaka lagenligheten vid användning av underrättelseinhämtningsmetoder och underrättelseinformation samt i övrig underrättelseverksamhet,
- övervaka tillgodoseendet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna i underrättelseverksamheten,
- främja rättssäkerheten och god praxis i anknytning till den i underrättelseverksamheten genom att behandla klagomål och begäran om undersökning samt ge allmänna anvisningar och råd som en del av den föregripande laglighetsövervakningen. Ombudsmannen kan också ordna utbildning om laglighetssynpunkter i underrättelseverksamhet åt underrättelsemyndigheter och andra som sköter en offentlig uppgift i branschen,
- inom sitt ansvarsområde ge akt på och bedöma hur verkställig lagstiftningen är och lägga fram de utvecklingsförslag som han eller hon anser vara behövliga. Ombudsmannen kan till exempel lyfta fram brister och problem som denne märkt i lagstiftningen och tolkningen av dem samt göra förslag för att avhjälpa dem.³⁷³

Underrättelsetillsynsombudsmannen har en lagstadgad skyldighet att samarbeta med underrättelsetillsynsutskottet som ansvarar för den parlamentariska kontrollen av underrättelseverksamheten. Underrättelsetillsynsutskottet har rätt att av underrättelsetillsynsombudsmannen få sådana redogörelser som utskottet behöver för att sköta sina övervakningsuppgifter. Underrättelsetillsynsombudsmannen ska också föra sina relevanta iakttagelser vid övervakningen till riksdagens underrättelsetillsynsutskott för behandling. Vidare ska underrättelsetillsynsombudsmannen årligen lämna riksdagen,

369 RP 199/2017, 52.

370 Underrättelsetillsynsombudsmannen (2020), 14.

371 RP 199/2017, 65.

372 Underrättelsetillsynsutskottet ansvarar för den parlamentariska kontrollen av underrättelseverksamheten.

373 Lag om övervakning av underrättelseverksamheten (121/2019), 7 §; RP 199/2017, 53-54.

riksdagens justitieombudsman och statsrådet en berättelse om sin verksamhet.³⁷⁴

Befogenheter

Underrättelsetillsynsombudsmannen kontaktas antingen i begäran om undersökning eller i klagomål. Begäran om undersökning är en begäran om att utreda huruvida en förfrågan som en person eventuellt har varit föremål för är lagenlig. Rätt att göra en begäran om undersökning har den som fått en anmälan eller uppgift om att hen har varit föremål för underrättelseverksamhet eller som misstänker att han eller hon har varit föremål för underrättelseinhämtning. Också en juridisk person kan göra en begäran om undersökning. Klagomål kan anföras av var och en som anser att underrättelseverksamheten har kränkt hans eller hennes rättigheter eller på annat sätt varit lagstridig. Klagomål kan anföras av en part eller av vilken annan person som helst samt av en juridisk person.³⁷⁵

Olika kriterier gäller för undersökning av klagomål och begäran om prövning. Underrättelsetillsynsombudsmannen undersöker ett klagomål, om det ärende som klagomålet gäller omfattas av ombudsmannens övervakningsbehörighet och det finns anledning att misstänka att underrättelseverksamheten har varit lagstridigt eller om ombudsmannen av någon annan orsak anser det motiverat. Begäran om undersökning har ingen motsvarande krav, utan varje begäran undersöks.³⁷⁶

Underrättelsetillsynsombudsmannen har följande befogenheter inom sin laglighetskontroll:

- Ombudsmannen kan ge en övervakad en anmärkning för framtiden, om han eller hon anser att den övervakade har handlat lagstridigt eller underlåtit att fullgöra sina skyldigheter. Också myndigheter och andra institutioner kan ges en anmärkning.
- Om ärendets beskaffenhet kräver det, kan underrättelsetillsynsombudsmannen delge en övervakad sin uppfattning om det förfarande som lagen kräver och fästa den övervakades uppmärksamhet vid ett förfarande som följer lag eller god förvaltnings sed eller vid synpunkter som främjar tillgodoseendet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna.
- Underrättelsetillsynsombudsmannen kan förordna att användningen av en underrättelseinhämtningsmetod ska avbrytas eller avslutas, om ombudsmannen anser att den övervakade har handlat lagstridigt i underrättelseverksamheten. I regeringens proposition till lag om övervakning av underrättelseverksamheten konstateras att detta är exceptionellt starka befogenheter inom laglighetsövervakningen som ska användas som en sista metod och på vägande grunder.
- Underrättelsetillsynsombudsmannen kan också underrätta den myndighet som beslutar om förundersökning ska göras.³⁷⁷

Underrättelsetillsynsombudsmannens avgörande i ett klagomål kan inte överklagas.³⁷⁸ Ombudsmannen kan inte bestämma om gottgörelse och skadestånd.³⁷⁹

Underrättelsetillsynsombudsmannen kan

374 Lag om övervakning av underrättelseverksamheten (121/2019), 4 §, 18 § 2 mom. och 19 § 1 mom.

375 Lag om övervakning av underrättelseverksamheten (121/2019, 11 § 1 mom. och 12 §; RP 199/2017, 58–60.

376 Lag om övervakning av underrättelseverksamheten (121/2019), 11 § 3 mom.; Intervju med underrättelsetillsynsombudsmannen 27.5.2021.

377 Lag om övervakning av underrättelseverksamheten (121/2019), 15 § 1 mom., 16 §, 17 § och 18 § 1 mom.; RP 199/2017, 64.

378 RP 199/2017, 58.

379 RP 199/2017, 69.

i ärenden som omfattas av ombudsmannens behörighet utföra inspektioner i lokaler som används av myndigheter och andra som sköter offentliga förvaltningsuppgifter. Vid en inspektion har underrättelsetillsynsombudsmannen rätt att få tillträde till alla de utrymmen hos den övervakade och tillgång till alla de datasystem hos den övervakade som är nödvändiga med tanke på övervakningen.³⁸⁰

Underrättelsetillsynsombudsmannen har också olika rättigheter att få information och att bli hörd för att sköta sina övervakningsuppgifter. Ombudsmannen har rätt att av myndigheter och andra som sköter offentliga förvaltningsuppgifter avgiftsfritt få de upplysningar eller utredningar om omständigheter som ombudsmannen behöver för att sköta sina övervakningsuppgifter. Civila och militära underrättelsemyndigheter ska informera underrättelsetillsynsombudsmannen om de beslut och tillstånd avseende metoder för underrättelseinhämtning så snart det är möjligt efter det att tillståndet har meddelats eller beslutet har fattats. Underrättelsetillsynsombudsmannen ska också underrättas om ett yrkande om användning av en metod för underrättelseinhämtning som framställts hos domstolen. Underrättelsetillsynsombudsmannen eller en av denne utsedd tjänsteman har rätt att närvara vid domstolsbehandlingen av ett tillståndsärende som gäller en underrättelseinhämtningsmetod, samt att bli hörd vid behandlingen av tillståndsärendet. Underrättelsetillsynsombudsmannen får anföra klagan hos Helsingfors hovrätt över ett beslut i ett tillståndsärende.³⁸¹

380 Lag om övervakning av underrättelseverksamheten (121/2019), 10 § 1 mom.

381 Lag om militär underrättelseverksamhet (590/2019), 108 § 1 mom. samt 116 § 2 och 6 mom.; Polislagen (872/2011), 35 § 2 och 6 mom. samt 61 § 1 mom.; Lag om övervakning av underrättelseverksamheten (121/2019), 8-9 § och 14 § 1 mom.

Självständighet och oberoende

Internationella kriterier

För den myndighet som övervakar underrättelseverksamheten finns inte samma samlade och bindande europeiska (eller internationella) standarder som för de myndigheter som övervakar dataskyddet.³⁸² Europadomstolen har dock i flera av sina beslut konstaterat att övervakaren av underrättelseverksamheten ska vara självständig och oberoende av den verkställande makten. Vidare säger Europadomstolen att övervakningen av underrättelseverksamheten i första hand ska skötas av nationella domstolar, men även andra lösningar är möjliga om underrättelseövervakarna är oberoende av de myndigheter som utför underrättelsen och om de har tillräckliga befogenheter att genomföra en kontinuerlig och effektiv övervakning. Domstolen har också fäst uppmärksamhet vid att samma institution inte bör bevilja tillstånd för underrättelseinhämtning och övervaka verkställandet av dem. Övervakaren av underrättelseverksamheten ska dessutom ge offentliga rapporter om sin verksamhet.³⁸³

Bland annat FN:s särskilda rapportör för bekämpning av terrorism och Europarådets människorättskommissionär har gett icke-bindande rekommendationer om oberoende och självständighet för övervakarna av underrättelseverksamheten. FN:s särskilda rapportör lyfter i likhet med Europadomstolen fram att en effektiv övervakning av underrättelseverksamheten förutsätter åtminstone en institution med civil bakgrund som är oberoende av både underrättelsemyndigheterna och den verkställande makten. Enligt högkommissariaten för mänskliga rättigheter borde parlamentet ha en

382 Se EU:s allmänna dataskyddsförordning 2016/679.

383 Se t.ex. *Big Brother Watch and Others v. The United Kingdom*; *Centrum för rättvisa v. Sweden*; *Roman Zakharov v. Russia*; *Klass and others v. Germany*.

roll i utnämningen av övervakare av underrättelseverksamheten för att stärka övervakarnas självständighet och legitimitet.³⁸⁴

Nationell lagstiftning

Enligt lagen om övervakning av underrättelseverksamheten är underrättelse- tillsynsombudsmannen självständig och oberoende i sin verksamhet. Underrättelse- tillsynsombudsmannen utnämner tjänstemännen och anställer den övriga personalen vid underrättelse- tillsynsombudsmannafunktionen. Dessutom godkänner ombudsmannen en arbetsordning för sin verksamhet.³⁸⁵

Ombudsmannen verkar i anslutning till dataombudsmannens byrå och hör till justitieministeriets förvaltningsområde.³⁸⁶ I regeringens proposition till lag om övervakning av underrättelseverksamheten konstateras att ombudsmannen ska "i sin beslutsverksamhet och övriga verksamhet vara oberoende av inverkan från andra parter såsom myndigheter eller olika intressegrupper samt parterna i det ärende som avgörs. Med att vara oberoende avses särskilt ombudsmannens frihet att fatta beslut efter egen prövning utan att utomstående aktörer påverkar saken. Ombudsmannen har ensam beslutanderätt i alla frågor inom sitt

verksamhetsområde." Trots att ombudsmannen övervakar underrättelseverksamheten intensivt och detaljerat, betonas i regeringens proposition att underrättelse- tillsynsombudsmannen ska bevara rollen som extern laglighetsövervakare. I propositionen konstateras också att ombudsmannen självständigt beslutar om hur ombudsmannafunktionens resurser riktas.³⁸⁷

Underrättelse- tillsynsombudsmannen utnämns av statsrådet för fem år i sänder. Underrättelse- tillsynsombudsmannen är fri från skötseln av annan tjänst under sin tid som ombudsman. Behörighetsvillkor för underrättelse- tillsynsombudsmannen är annan högre högskoleexamen i juridik än magisterexamen i internationell och komparativ rätt, god förtrogenhet med tjänstens uppgiftsområde samt i praktiken visad ledarförmåga.³⁸⁸ Underrättelse- ombudsmannen ska vara finsk medborgare.³⁸⁹

I samband med riksdagsbehandlingen av lagen om övervakning av underrättelseverksamheten ansåg grundlagsutskottet att det krav på kännedom om operativ underrättelseverksamhet samt teknisk kompetens som nämnts i regeringens proposition skulle leda till att ingen annan än en arbetstagare hos underrättelseorganisationerna kan bli vald till ombudsman. Utskottets föreslog att man kompletterar lagens utnämningssbestämmelser med att endast en sådan person kan utnämnas till underrättelse- tillsynsombudsman som inte har bindningar som kan äventyra en lämplig och oberoende skötsel av tillsynsuppgiften. Statsrådet ska dessutom innan utnämningssärendet avgörs ge underrättelse- tillsynsutskottet tillfälle att yttra sig i ärendet. Grundlagsutskottet har ansett det viktigt att riksdagen kopplas in i utnämningss- förfarandet med tanke på ombudsmannens oavhängighet men också på grund av tjänstens auktoritet och uppgifternas karaktär.³⁹⁰

384 Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism (2010), 8; Council of Europe Commissioner for Human Rights (2015), 13. Se även Venedigkommissionens rapporter: Venice Commission (2007) och (2015) samt UNGA (2019).

385 Lag om övervakning av underrättelseverksamheten (121/2019), 5 § 2 mom., 20 § 2 mom. och 21 §.

386 Enligt regeringens utkast till proposition om att inrätta en gemensam specialmyndighet inom justitieförvaltningen ska ombudsmannen i fortsättningen inte finnas i anslutning till dataombudsmannens byrå, utan verka vid ämbetsverket. Se utkastet till regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om specialmyndigheterna inom justitieförvaltningen och lagar som har samband med den (2021), 55.

387 RP 199/2017, 51, 54 och 73.

388 Lag om övervakning av underrättelseverksamheten (121/2019), 6 § 1–2 mom.

389 Statstjänstemannalag (750/1994), 7 § 1 mom. 6 punkten.

390 Lag om övervakning av underrättelseverksamheten (121/2019), 6 § 3–4 mom.; GrUB 9/2018, 8.

Underrättelsetillsynsombudsmannens iakttagelser

Uppgifter och befogenheter

Den övervakning som underrättelsetillsynsombudsmannen utövar avviker från de övriga specialombudsmännens verksamhet. Den är dels snäv eftersom ombudsmannen endast övervakar tre myndigheter, dels djupgående eftersom den gäller alla beslut om underrättelseinhämtningsmetoder och skydd av underrättelseinhämtning. Även internationellt sett är det mycket exceptionellt att en utomstående tillsynsmyndighet övervakar både de civila och de militära underrättelsemyndigheternas beslut på ett så omfattande sätt. En annan skillnad jämfört med specialombudsmännen är att underrättelsetillsynsombudsmannen endast utför laglighetsövervakning och har inte i uppgift att främja vissa grundläggande och mänskliga rättigheter. Ur denna synvinkel liknar underrättelsetillsynsombudsmannens verksamhet således mer de högsta laglighetsövervakarnas än de övriga specialombudsmännens verksamhet.

De grundläggande och de mänskliga rättigheterna är dock viktiga också för underrättelsetillsynsombudsmannen. Ombudsmannen övervakar i synnerhet att skyddet för hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden och annat skydd för privatlivet tillgodoses, men måste också göra avvägningar mellan olika grundläggande fri- och rättigheter. Ombudsmannen granskar också på ett mer övergripande sätt vad som är berättigat för att skydda den nationella säkerheten och hur man samtidigt skyddar hela systemet med grundläggande fri- och rättigheter.

Styrkan i underrättelsetillsynsombudsmannens befogenheter kan anses vara att ombudsmannen kan avbryta och förbjuda användningen av en underrättelseinhämtningsmetod om den är lagstridig, samt delta i domstolsbehandling av tillståndsärenden som gäller underrättelseinhämtningsmetoder. Underrättelsetillsynsombudsmannen i Finland har större

befogenheter än motsvarande tillsynsmyndigheter många andra länder.

En utmaning är att underrättelsetillsynsombudsmannen inte har någon ställföreträdare. Om ombudsmannen skulle bli tvungen att vara frånvarande, till exempel på grund av en lång sjukledighet, kan ingen annan använda ombudsmannens egentliga befogenheter. En lagändring är under beredning för att tillsätta en ställföreträdare för ombudsmannen.³⁹¹ Eftersom ombudsmannen har starka befogenheter ska ställföreträdaren inte fastställas i arbetsordningen, utan arrangemanget ska skrivas in i lagen.

Självständighet och oberoende

Till skillnad från de övriga specialombudsmännen ska ett utlåtande begäras av riksdagens utskott, i detta fall underrättelsetillsynsutskottet, innan underrättelsetillsynsombudsmannen utnämns. I och med att det inte endast är statsrådet som gör utnämningen främjas underrättelsetillsynsombudsmannens oberoende. Längden på ombudsmannens mandatperiod har fastställts i lag, vilket också främjar ombudsmannens oberoende. Ombudsmannen kan inte heller sägas upp på lätta grunder, utan på grunder som fastställs i statstjänstemannalagen.³⁹² Underrättelsetillsynsombudsmannen räknas inte till de tjänstemän som kan sägas upp "när det med hänsyn till tjänstens natur finns ett godtagbart och motiverat skäl att göra det", utan endast enligt grunderna för andra statliga tjänster.³⁹³

På frågan om aktörerna inom grundläggande och mänskliga rättigheter ska ha tidsbundna

391 Mer information: https://oikeusministerio.fi/-/tiedusteluvalvontavaltuutetulle-ehdotetaan-lakiin-perustuvaa-sijaistamisjarjestelya?languageId=sv_SE.

392 Se även FvUB 36/2018, 9.

393 Detta gäller även andra specialombudsmän samt personalen vid diskriminerings- och jämställdhetsnämnden.

verksamhetsperioder eller om aktörerna ska utnännas till en fast tjänst finns det enligt underrättelsetillsynsombudsmannen inget entydigt svar. I en stark rättsstat kan en tidsbunden mandatperiod öka oberoendet genom att personerna byts ut och därmed inte hinner skapa fasta relationer mellan övervakare och de som övervakas. Under andra omständigheter skulle tidsbundenheten kunna utgöra en risk om ombudsmannens strävan efter att få en fortsättning på sitt mandat skulle ha en otillbörlig inverkan på ombudsmannens verksamhet. Å andra sidan innebär tjänster som pågår fram till pensionering också risker. Personalbyten kan stödja förnyelsen av verksamheten.

I och med att underrättelsetillsynsombudsmannens berättelse behandlas i riksdagens underrättelsetillsynsutskott och av statsrådet får ombudsmannens verksamhet ett samhällspolitiskt stöd, och detta politiska sammanhang upplever ombudsmannen inte som skadligt. Ombudsmannen anser inte heller att positionen i anslutning till justitieministeriet är problematisk. De facto är ombudsmannen funktionellt oberoende av justitieministeriet. Ministeriet har inte försökt ingripa i ombudsmannens verksamhet till exempel i resultatstyrningsförfarandet. Enligt ombudsmannen skulle det vara svårt att hitta ett alternativ för resultatstyrningen, eftersom ombudsmannen inte själv kan ange hur stort anslag som behövs, eller beviljas anslag automatiskt. Även här är det viktigt att bevara balansen.

För närvarande, när den här utredningen skrivs, får underrättelsetillsynsombudsmannen administrativt stöd av dataombudsmannens byrå för till exempel personal- och kommunikationsutgifter. Det praktiska samarbetet mellan underrättelsetillsynsombudsmannen och dataombudsmannen går enkelt att genomföra tack vare att de befinner sig i samma lokaler. Tillsynsobservationer i operativa frågor diskuteras också med låg tröskel. Den administrativa positionen i anslutning till dataombudsmannens byrå har inte påverkat underrättelsetillsynsombudsmannens funktionella oberoende.

I fråga om justitieministeriets projekt för att inrätta en gemensam specialmyndighet inom justitieförvaltningen anser underrättelsetillsynsombudsmannen att det inte spelar någon roll om stödtjänsterna tillhandahålls av dataombudsmannens byrå eller ett annat ämbetsverk. Ombudsmannen påpekar dock att det är viktigt att säkerställa att det inte uppstår ett funktionellt styrningsförhållande mellan det kommande ämbetsverket och de särskilda ombudsmännen. Enligt ombudsmannen har verksamheten både helt administrativa och helt operativa frågor, men även sådana som hör till båda kategorierna och som inte lätt kan skiljas åt. I reformen bör man vara noggrann med att de operativa frågorna stannar kvar hos ombudsmännen.

Underrättelsetillsynsombudsmannen har ett stabilt förhållande till de övervakade myndigheterna, vilket underlättar verksamheten och ger bättre genomslagskraft: ombudsmannens budskap mottas lättare. I samband med behandlingen av ombudsmannens första verksamhetsberättelse diskuterade man i underrättelsetillsynsutskottet att övervakaren inte får ha ett för nära förhållande till myndigheterna som övervakas, utan att ombudsmannens självständighet och oberoende ska bevaras.³⁹⁴ För att säkerställa en effektiv tillsyn och en heltäckande tillgång till information som tryggar tillsynen, måste underrättelsetillsynsombudsmannen dock inom ramen för sina uppgifter och befogenheter ha ett så nära förhållande till de övervakade som möjligt, men ändå bevara sin självständighet och oavhängighet. Detta innebär inte att ombudsmannen skulle vara en juridisk rådgivare till underrättelsemyndigheterna.

394 Se TiVM 1/2020.

Resurser

Underrättelsetillsynsombudsmannens personalresurser är små i internationell jämförelse. Eftersom den verksamhet som övervakas, såsom underrättelseinhämtning och underrättelseoperationer, ännu söker sin form och underrättelselagarna verkställs steg för steg, har underrättelsetillsynsombudsmannens resurser hittills varit tillräckliga och man har inte strävat efter att utöka dem utan ett verkligt behov. Underrättelsemyndigheterna har även egen intern laglighetsövervakning; det är således inte bara ombudsmannens resurser som står till förfogande. Det operativa samarbetet med dataombudsmannen i övervakningen av användningen av underrättelseuppgifter samt den administrativa positionen i anslutning till dataombudsmannens byrå har också kompletterat underrättelsetillsynsombudsmannens resurser. Underrättelsetillsynsombudsmannen arbetar i nyligen färdigställda lokaler med hög informationssäkerhet, vilket ökar kostnaderna för tillsynsverksamheten.

Enligt ombudsmannen blir underrättelseverksamheten allt mångsidigare och övervakningen av den måste hålla jämna steg. Underrättelsetillsynsombudsmannens byrå behöver bland annat sakkunskap inom informations- och kommunikationsteknik. Denna sakkunskap ska vara oberoende, men det är inte nödvändigtvis ändamålsenligt att rekrytera en person som är specialiserad på endast dessa teman. Den sakkunskap som behövs kan inhämtas till exempel genom samarbete.

Verksamhetsmiljö och resiliens

Den digitala världen utvecklas fortlöpande och snabbt och samtidigt måste underrättelsemyndigheternas befogenheter fastställas och användas noggrant och exakt. Detta gör underrättelsen och övervakningen av den utmanande. Målet är att underrättelsetillsynsombudsmannen ska vara en smidig aktör som anpassar sig till snabba förändringar. Enligt ombudsmannen är det möjligt att få tilläggsresurser om det uppstår ett brådskande behov sådana. Det skulle dock vara utmanande att snabbt rekrytera mer personal.

Pandemin har inneburit utmaningar för underrättelsetillsynsombudsmannens arbete. På grund av datasäkerhetskraven kan ombudsmannen och personalen i praktiken inte arbeta på distans. Tillsynen kan inte heller utföras på distans, utan sker i de övervakades lokaler. Detta gör underrättelsetillsynsombudsmannens verksamhet sårbar, till exempel om hela personalen samtidigt skulle vara i karantän eller sjuk.

I sin verksamhet har ombudsmannen koppling till riksdagen, domstolarna och statsrådet. Ombudsmannen bedömer att om dennes verksamhetsförutsättningar skulle försvåras, skulle ombudsmannen kunna stödja sig på aktörerna i den tredelade statsmakten.

Genomslag och synlighet

Underrättelsetillsynsombudsmannens övervakning är till en stor del sekretessbelagd, så möjligheterna att offentliggöra information om ombudsmannens verksamhet och att konkretisera den är begränsade. Ombudsmannen kan till exempel inte informera om sina avgöranden och därigenom få synlighet, såsom andra övervakare inom grundläggande och mänskliga rättigheter. Den som begärt undersökningen kan inte ens själv få veta om han eller hon har varit föremål för underrättelse.

Ett av målen med ombudsmannens årsberättelser har varit att väcka en samhällelig och sakkunnig diskussion om underrättelselagstiftningen, men hittills har diskussionen varit ganska knapp. Medan underrättelselagarna bereddes var diskussionen dock livlig enligt underrättelsetillsynsombudsmannen. Trots att man inte kan diskutera verksamhetens detaljer anser ombudsmannen att det är viktigt att branschens frågor diskuteras mer allmänt i yrkesmässiga forum även efter att underrättelselagarna har trätt i kraft.

Ombudsmannen anser att underrättelsetillsynsombudsmannen har bra genomslagskraft och synlighet hos de övervakade myndigheterna, men på ett bredare plan känner man inte till ombudsmannens verksamhet särskilt väl. Enligt ombudsmannen kan detta vara en orsak till att det knappt förs någon offentlig debatt om underrättelseverksamheten och övervakningen av den. Man strävar efter att göra ombudsmannen mer känd via underrättelsetillsynsombudsmannens webbplats och Twitter. På grund av övervakningens sekretessbelagda karaktär är man dock inte ute efter mediepublicitet.

Underrättelsetillsynsombudsmannen har fått ett begränsat antal begäranden om undersökning. Enligt ombudsmannen är det svårt att bedöma om detta beror på att underrättelsetillsynsombudsmannen inte har tillräcklig synlighet eller på att man upplevt att det inte funnits behov för att begära undersökning. En ny aktör är självfallet inte lika känd som de äldre aktörerna.

Samarbete och samordning

Ombudsmannens viktigaste intressegrupper nationellt är riksdagens underrättelsetillsynsutskott, Helsingfors tingsrätt och dataombudsmannen.

Underrättelseövervakarna samarbetar på internationell, europeisk och nordisk nivå.³⁹⁵ I underrättelsetillsynsombudsmannens verksamhetsberättelse konstateras att "det internationella samarbetet mellan underrättelseövervakare orsakas utmaningar av att underrättelsetillsynen, trots liknande behov, har organiserats på olika sätt i olika länder bland annat på grund av andra skillnader mellan ländernas rättsordning och förvaltningssystem. Ett syfte med det internationella samarbetet mellan underrättelseövervakare är därför att öka kännedomen om olika länders underrättelse- och underrättelsetillsynssystem. Genom samarbetet sprids också information om god tillsynspraxis."³⁹⁶

395 Underrättelsetillsynsombudsmannen (2021), 7.

396 Underrättelsetillsynsombudsmannen (2020), 18.

Aktörsfältet inom grundläggande och mänskliga rättigheter

FN:s kommitté för mänskliga rättigheter har ansett att övervakningen av underrättelseverksamheten är komplicerad i Finland och ifrågasatt huruvida övervakningen är effektiv när fem aktörer deltar: underrättelsetillsynsutskottet, riksdagens justitieombudsman, justitiekanslern i statsrådet, underrättelsetillsynsombudsmannen och dataombudsmannen.³⁹⁷ Enligt underrättelsetillsynsombudsmannen är en enskild stark aktör inte nödvändigtvis ett bättre alternativ, eftersom underrättelseverksamheten kan övervakas ur olika synvinklar och därmed mer mångsidigt i ett system med flera aktörer. I vissa länder har till exempel de allmänna dataskyddsmyndigheterna inte möjlighet att övervaka underrättelsemyndigheternas behandling av personuppgifter, men i Finlands decentraliserade övervakningssystem är detta möjligt. Inte ens på domstolsnivå har det inrättats någon separat domstol för underrättelseverksamheten hos oss. Ombudsmannen anser att det är viktigt att domarna vid Helsingfors tingsrätt utöver tillståndsärenden som gäller underrättelse även behandlar andra ärenden och på så sätt kan relatera ärendegrupperna till varandra. I ett decentraliserat system måste samarbetet emellertid fungera väl.

Den nya lagen om arbetsfördelningen mellan de högsta laglighetsövervakarna fastställer att riksdagens justitieombudsman är övervakare av underrättelseverksamheten i underrättelseärenden och att justitiekanslern i statsrådet granskar underrättelseverksamheten som en del av sin övervakning av statsrådet. Enligt underrättelsetillsynsombudsmannen borde samarbetet i synnerhet med riksdagens justitieombudsman stärkas. Justitieombudsmannen har tillgång till samma uppgifter som underrättelsetillsynsombudsmannen, så det är också möjligt att diskutera sekretessbelagda ärenden. Riksdagens justitieombudsmans förslag om att

ombudsmannen från fall till fall ska kunna överföra ett ärende som gäller skyddspolisens och som inte gäller övervakningen av underrättelseverksamheten till en annan tillsynsmyndighet bör understödjas.³⁹⁸ Det är inte ändamålsenligt att underrättelsetillsynsombudsmannen riktar sin övervakning till exempel till skyddspolisens personaladministrativa ärenden, såsom tjänsteutnämningar.

398 Se riksdagens justitieombudsman (2020b), 5.

397 UN Human Rights Committee (2021), 7.

2.3.5 Barnombudsmannen

Efter att Finland ratificerat FN:s konvention om barnets rättigheter 1991 började man utreda tillsättandet av en barnombudsman i Finland. Statsrådets barnpolitiska redogörelse 1995 föreslog att denna tjänst inrättas. Detsamma rekommenderades av FN:s kommitté för barnets rättigheter 1996 och 2000.³⁹⁹

År 1998 effektiviserades övervakningen av tillgodoseendet av barnets rättigheter på riksdagens önskemål. Ärenden som gäller barnets rättigheter flyttades till den andra biträdande justitieombudsmannen, som precis inlett sitt uppdrag vid justitieombudsmannens kansli. När den andra biträdande justitieombudsmannens tjänst inrättades konstaterade dock grundlagsutskottet att detta inte kunde betraktas som ett ställningstagande till om det behövs en särskild barnombudsman eller inte.⁴⁰⁰

I regeringsprogrammet för Matti Vanhanens första regering (2003–2007) ingick en anteckning om att en tjänst som barnombudsman kommer att inrättas.⁴⁰¹ Kommissionen för barnfrågor förde inrättandet av tjänsten framåt. Syftet var att barnombudsmannen skulle komplettera det befintliga aktörsfältet inom grundläggande och mänskliga rättigheter och särskilt riksdagens justitieombudsmans uppgifter.⁴⁰² Man ansåg att det i Finland "saknas en central instans som fäster uppmärksamhet vid barnets rättigheter när nya lagar stiftas, som på bred bas följer det samhällspolitiska, administrativa och juridiska beslutsfattandet som gäller barnbefolkningen och som bedömer verkningar av dessa på barns och ungas ställning och rättigheter som helhet."⁴⁰³ Samtidigt konstaterades i regeringens proposition om barnombudsmannen att inrättandet av en barnombudsman inte

i sig skulle avlägsna problemet med flera olika myndigheters befogenheter, men att det skulle underlätta samarbetet mellan dem.⁴⁰⁴ Den första barnombudsmannen inledde sin verksamhet 2005.

Det har inte skett några förändringar i barnombudsmannens lagstadgade uppgifter och befogenheter under de senaste åren, förutom att ombudsmannen ger en berättelse till riksdagen en gång vart fjärde år sedan 2018.⁴⁰⁵ Varje ombudsman har däremot gjort sina egna prioriteringar i verksamheten. Under den nuvarande ombudsmannens period 2019–2024 har man strävat efter att minska antalet resor och föredrag och man överväger dessa noggrannare än förut. Samarbetet med intressegrupperna har genomförts mer centraliserat än tidigare och i enlighet med de teman som väljs ut varje år. De årliga temana har även i övrigt en genomgripande synlighet i barnombudsmannens verksamhet. Ombudsmannens publikationsverksamhet har utvecklats och utökats. Utöver årsberättelsen tar barnombudsmannens byrå fram 2–3 publikationer per år. Det strategiska målet är att öka antalet möten med barn och unga.⁴⁰⁶ Erfarenhetsbaserad information som erhållits av barn och unga betonas som en del av byråns utlåtanden, publikationer, initiativ, ställningstaganden och inlägg i samhällsdebatten.⁴⁰⁷

Även om barnombudsmannen inte behandlar enskilda fall får kontaktas ombudsmannen årligen cirka 550 gånger. Antalet kontakter har minskat jämfört med föregående barnombudsmans period. Kontakterna styrs i regel till överinspektören och inte till barnombudsmannen. De vanligaste frågorna rör barnskydd,

399 UN Committee on the Rights of the Child (1996), 4; UN Committee on the Rights of the Child (2000), 4.

400 GrUB 5/1997, 2.

401 Statsrådets kansli (2003), 17.

402 RP 163/2004, 9.

403 RP 163/2004, 8.

404 RP 163/2004, 10.

405 Även diskrimineringsombudsmannen och jämställdhetsombudsmannen gav sin första riksdagsberättelse 2018.

406 Intervju med barnombudsman Elina Pekkarinen och jurist Merike Helander 31.5.2021.

407 Barnombudsmannen (2019), 1.

skolärenden och vårdnadstvister, men kontakt tas även i frågor gällande invandring, hälsotillstånd, marknadsföring och enskilda barngruppers rättigheter.⁴⁰⁸

Förslaget till anslag för 2022 är samma som för 2020 och 2021, det vill säga 670 000 euro. Barnombudsmannens byrå har förutom ombudsmannen en överinspektör, en jurist, en specialforskare, en kommunikationsexpert och en administrativ assistent samt visstidsanställd personal. Barnombudsmannen bistås av en delegation för främjande av barns ställning och rättigheter samt myndighetssamarbetet i dessa frågor.⁴⁰⁹

Uppgifter

Barnombudsmannens uppgifter går huvudsakligen ut på att främja och följa upp barnets rättigheter samt utveckla samarbetet med olika aktörer. Laglighetsövervakningen i barnärenden hör till riksdagens justitieombudsman.

Bestämmelser om barnombudsmannens uppgifter finns i lagen om barnombudsmannen. Enligt lagen ska barnombudsmannen

- bedöma hur barnens intressen och rättigheter omsätts i praktiken samt följa barns och ungdomars levnadsförhållanden,
- bevaka lagstiftningen och det samhälleliga beslutsfattandet samt bedöma deras effekter på barns välfärd,
- genom initiativ, råd och anvisningar påverka det samhälleliga beslutsfattandet i frågor som gäller barn och driva på att barnens intressen tillvaratas i samhället,
- upprätthålla kontakter med barn och ungdomar och förmedla deras synpunkter till beslutsfattarna,
- utveckla former för samarbete mellan olika aktörer,

- förmedla information om barnfrågor till barn, till människor som arbetar med barn, till myndigheter och till allmänheten, samt
- på olika sätt främja fullgörandet av den av Förenta Nationernas generalförsamling antagna konventionen om barnets rättigheter.⁴¹⁰

Barnombudsmannen ska dessutom årligen lämna statsrådet och vart fjärde år lämna riksdagen en berättelse om sitt verksamhetsområde samt utarbeta en verksamhetsplan.⁴¹¹ Närmare bestämmelser om verksamhetsberättelsen och verksamhetsplanen finns i statsrådets förordning om barnombudsmannen. Verksamhetsberättelsen ska innehålla en bedömning av hur barnens rättigheter tillgodoses och om hur barnens välfärd och levnadsförhållanden har utvecklats samt om brister som uppdagats i lagstiftningen. Den årliga verksamhetsplanen ska beskriva prioritetsområdena för uppgifterna under varje år och hur de hänför sig till verksamheten inom de olika förvaltningsområdena. Planen ska meddelas statsrådet för kännedom.⁴¹²

I förarbetena till lagen om barnombudsmannen konstateras att ombudsmannen deltar i motsvarande aktörers nordiska samarbete samt i det internationella samarbetet inom FN och EU. På nationell nivå främjar ombudsmannen samarbetet mellan organisationer och deras relationer till myndigheterna.⁴¹³

Befogenheter

De metoder som ombudsmannen har till sitt förfogande framgår i huvudsak av ombudsmannens lagstadgade uppgifter och regeringens proposition till lag om barnombudsmannen.

410 Lag om barnombudsmannen (1221/2004), 2 §.

411 Lag om barnombudsmannen (1221/2004), 3 §.

412 Statsrådets förordning om barnombudsmannen (274/2005), 4 §.

413 RP 163/2004, 9 och 13.

408 Intervju med barnombudsman Elina Pekkarinen och jurist Merike Helander 31.5.2021.

409 Lag om barnombudsmannen (1221/2004), 4 §; Finansministeriet (2021a).

Ombudsmannen kan dels försöka påverka det samhälleliga beslutsfattandet med olika initiativ, dels använda så kallade mjuka metoder, det vill säga ge rekommendationer, anvisningar och råd till exempel till myndigheter och medier, men också till privatpersoner. Ombudsmannen behandlar inte enskilda fall och ger således inte privatpersoner råd i deras ärenden, men hänvisar dem till rätt myndighet. På basis av enskilda fall kan ombudsmannen i frågor med principiell och allmän relevans ta ställning till tillgodo-seendet av barnets bästa och rättigheter.⁴¹⁴

Barnombudsmannen har lagstadgad rätt att av andra myndigheter avgiftsfritt få den information som behövs för skötseln av ombudsmannens uppgifter, om inte något annat följer av bestämmelserna om sekretess. I regeringens proposition om barnombudsmannen konstateras också att barnombudsmannen ska ges tillfälle att bli hörd vid beredningen av lagstiftning som gäller barn och som har verkningar för barn.⁴¹⁵

Självständighet och oberoende

Internationella kriterier

Den viktigaste internationella konventionen som styr barnombudsmannens uppgifter och verksamhet är FN:s konvention om barnets rättigheter. Konventionen tryggar även barnombudsmannens eller motsvarande aktörers ställning. Enligt konventionen ska alla konventionsstater vidta lämpliga lagstiftningsåtgärder, administrativa åtgärder och andra åtgärder för att tillgodose barnets rättigheter. FN:s kommitté för barnets rättigheter har i sin allmänna kommentar nr 2 ansett att detta innebär att varje stat borde ha en självständig människorättsinstitution som främjar och skyddar barnens

rättigheter. Kommittén anser att denna uppgift sköts bäst av en nationell människorättsinstitution enligt FN:s Parisprinciper, men den godtar den även andra lösningar så som barnombudsman och kommissionär för barns rättigheter.⁴¹⁶ Kommitténs rekommendationer om vilka uppgifter, befogenheter och ställning aktörerna som främjar och skyddar barns rättigheter ska ha grundar sig även i övrigt starkt på Parisprinciperna, som beskrivs närmare i avsnittet om den nationella människorättsinstitutionen. Det samma gäller de icke-bindande standarder som utarbetats av det europeiska nätverket för barnombudsmän (ENOC), som bland annat behandlar ombudsmännens självständighet.⁴¹⁷

Europarådets så kallade Lanzarote-konvention säger också att avtalsparterna ska etablera eller utse "oberoende behöriga nationella eller lokala organ för att främja och skydda barns rättigheter och säkerställa att de får särskilda resurser och ansvarsområden."⁴¹⁸

Nationell lagstiftning

I lagen om barnombudsmannen konstateras att barnombudsmannen är självständig och oberoende i sin verksamhet. Barnombudsmannen, liksom de övriga specialombudsmännen, verkar i anslutning till justitieministeriet.

Till skillnad från de övriga specialombudsmännen utfärdas bestämmelser om behörighetsvillkoren för barnombudsmannen, utnämningen av ombudsmannen och dennes personal samt mandattidens längd genom förordning av statsrådet och inte genom lag. Enligt förordningen om barnombudsmannen är behörighetsvillkoren för ombudsmannens tjänst lämplig högre högskoleexamen och god förtrogenhet med tjänstens uppgiftsområde. Barnombudsmannen utnämns av statsrådet

414 RP 163/2004, 10 och 14; skriftliga tilläggsuppgifter av jurist Merike Helander 16.9.2021.

415 Lag om barnombudsmannen (1221/2004) 6 §; RP 163/2004, 10.

416 FN:s konvention om barnets rättigheter (1989), artikel 4; UN Committee on the Rights of the Child (2002), 2 och 4-6.

417 Se ENOC (2020), Annex A.

418 Lanzarotekonventionen (2011), artikel III.10.2 a.

för fem år i sänder. Övrig personal vid barnombudsmannens byrå utnämns och anställs av barnombudsmannen, som också fastställer arbetsordningen för byrån. I förordningen föreskrivs vidare att statsrådet tillsätter en barnombudsmannadelegationen på förslag av barnombudsmannen.⁴¹⁹

Genom förordningen begränsas antalet mandatperioder för ombudsmannen: samma person kan utnämnas för högst två perioder.⁴²⁰ Antalet mandatperioder har inte begränsats på motsvarande sätt för andra ombudsmän.⁴²¹

Barnombudsmannens iakttagelser

Uppgifter och befogenheter

Utöver att främja och följa upp barnets rättigheter och anknytande FN-konvention, ligger tyngdpunkten i barnombudsmannens verksamhet på det främjande arbetet. Barnombudsmannen utför påverkansarbete genom att publicera artiklar samt genom självständiga utredningar och ställningstaganden. Utlåtanden om olika lagstiftningsprojekt har en central roll i påverkansarbetet. Påverkansarbetet innefattar även föredrag, tal och utbildningar. Medierna är en central kanal för påverkan. Tillgodoseendet av barnens rättigheter följs upp på bred front och problem i anslutning till barns och ungas rättigheter lyfts fram utifrån information och undersökningar som publicerats av såväl den egna organisationen som forskarsamhället (inkl. internationell forskning), samt av olika ämbetsverk och organisationer. Barnombudsman-

nen följer noggrant justitieombudsmannens avgöranden.

Ombudsmannen kontaktas i liknande ärenden från år till år. Ärendena beror också i hög grad också på vad som lyfts fram i samhällsdebatten, såsom coronapandemin. När webbplatsen har förnyats har man samtidigt utökat medborgarrådsgivningen, där man betonar att barnombudsmannen inte behandlar enskilda fall. Trots detta ombuds barnombudsmannen nu och då att behandla enskilda fall. Barnombudsmannen strävar efter att ge information på en allmän nivå och att vägleda dem som tar kontakt till rätt myndighet. När ombudsmannens byrå kontaktas samlas data in systematiserat för att få information om allmänna fenomen, inte enskilda fall.

Styrkan i barnombudsmannens verksamhet är att det är en känd myndighet vars verksamhet har genomslag och vars åtgärdsförslag i allmänhet tas på allvar. Svagheten in barnombudsmannens verksamhet är enligt de intervjuade att resurserna inte har ökat i takt med att uppgifterna och förväntningarna har ökat. Barnombudsmannen förväntas till exempel utvärdera och följa upp statsrådets nya barnstrategi, men inga tilläggsresurser har anvisats för detta. När man bedömer om de myndighetsresurser som anvisas för att främja barnets rättigheter är tillräckliga vore det viktigt att beakta att barnen är en del av alla delområden i samhället. Bland annat barnstrategin och dess genomförandeplan är punktvisa reformer som ska kunna förankras i hela förvaltningen. Barnombudsmannen förväntas även öka det internationella samarbetet.

Självständighet och oberoende

Garantierna för barnombudsmannens för självständighet och oberoende är för närvarande tillräckliga. Ombudsmannen anser det inte vara problematiskt att utnämningen av barnombudsmannen och byråns personal eller att behörighetsvillkoren för barnombudsmannen regleras på förordningsnivå och inte i lag. Barn-

419 Statsrådets förordning om barnombudsmannen (274/2005) 1-2 § och 8 §; Statsrådets förordning om ändring av statsrådets förordning om barnombudsmannen (341/2015) 3 § och 5 §.

420 Statsrådets förordning om barnombudsmannen (274/2005), 2 §.

421 Se t.ex. RP 9/2018, 98. "Av den nationella rättsordningen följer dock att antalet mandatperioder för [data]ombudsmannen inte är begränsat, om det inte föreskrivs särskilt om det".

ombudsmannens utnämningssprocess är öppen och transparent och ombudsmannen kan inte sägas upp på lätta grunder. Även mandattiden är tillräcklig; barnombudsmannen anser att fem år är minimum för att verksamheten ska ha genomslag. I årsrapporteringen strävar man efter att rapportera om barns och ungas välbefinnande på ett omsorgsfullt och övergripande sätt.

Enligt de intervjuade är det inte nödvändigt att specialombudsmännen håller avstånd till statsförvaltningen, så länge som samarbetet handlar om expertis och båda parter har möjlighet att ge sina egna synpunkter på samarbetet. Barnombudsmannen anser att det är viktigt att vid behov få administrativ hjälp som stöd för sin verksamhet.

Resurser

Barnombudsmannen arbetar självständigt och anställer sin egen personal, men beslutar inte om huruvida resurserna är tillräckliga. Justitieministeriet fastställer barnombudsmannens anslag och kan därmed reglera ombudsmannens verksamhet. På grund av sin ringa storlek påverkas barnombudsmannen i hög grad av beslutet om resurser. Enligt ombudsmannen fattas besluten om vilka tjänster som behövs av utomstående och besluten grundar sig inte nödvändigtvis på behovet av arbetskraft. Ombudsmannens byrå har redan under flera års tid bett om en till ordinarie jurist, men har fått avslag. Det här tycker ombudsmannen att är oskäligt.

Ombudsmannen upplever att resultatstyrningsprocessen är relativt arbetskrävande. Resultatstyrningsmålen ställs upp och granskas årligen, rapporter lämnas in varje halvår. Processen öppnar en möjlighet till mycket stark styrning, men justitieministeriet har inte använt sig av denna möjlighet. Barnombudsmannen får sätta upp sina mål själv. Målen i resultatstyrningsdokumentet har preciserats på justitieministeriets begäran en gång.

Verksamhetsmiljö och resiliens

Barnombudsmannen har ett spänningsfyllt verksamhetsfält där olika intressegrupper för barnets rättigheter främjar sina mål. Samtidigt är barnombudsmannen välkänd. Barnombudsmannen och ombudsmannens byrå utsätts för ett hårt tryck utifrån, som ökat ytterligare på grund av sociala medier. Samhället tror eventuellt att barnombudsmannens resurser är större än de i själva verket är och intressegrupper önskar ofta samarbete. I verkligheten har ombudsmannens byrå få anställda. Ombudsmannen ombuds också hålla tal och agera sakkunnig vid olika evenemang. Barnombudsmannen kontaktas flitigt även av medierna. Förväntningarna på barnombudsmannen och uppfattningarna om vad ombudsmannen gör och kan göra motsvarar inte alltid verkligheten. Samtidigt vill ombudsmannen gärna vara aktiv, till exempel på sociala medier.

Ombudsmannen kontaktas av enskilda medborgare i olika typer av ärenden. Frågor gällande corona och al-Hol samt våldet bland unga har haft en negativ ton, och i sådana fall kan det hända att frågeställaren betraktar frågan ur endast sitt eget perspektiv. Grunden för barnombudsmannens verksamhet är dock att beakta barnets rättigheter ur ett brett perspektiv. Vuxna inser inte heller alltid att barnombudsmannens uttryckliga uppgift är att företräda barn och ungdomar. Medborgarnas förväntningar och önskemål är dock mestadels positiva.

Trots att ombudsmannens har fått större resurser är de fortfarande för små i internationell jämförelse. Barnombudsmannens byrå som sköter motsvarande uppgifter i Sverige har 28 fast anställda, Finland har sex. Barnombudsmannen är beroende av varje anställd och frånvaro eller byte av personal påverkar byråns funktionsförmåga och ökar sårbarheten. Uppgifterna måste gallras och avgränsas eftersom det inte finns tillräckligt med arbetstagare.

Den första barnombudsmannen sade upp sig på grund av för små resurser.⁴²² Barnombudsmannens resiliens skulle kunna förbättras med ytterligare en fastanställd jurist.

Barnombudsmannen understryker att trots att barnombudsmannens byrå är liten, är det en känd och synlig institution i det finländska samhället och en förstärkning av institutionen skulle förbättra barnets rättigheter i Finland. Barnombudsmannen behandlar övergripande ärenden som gäller barn, och ombudsmannens uppgift att väcka diskussion och främja samarbetet med intressegrupper är samhälleligt viktig med tanke på tillgodoseendet av barnets rättigheter.

Genomslag och synlighet

De intervjuade anser att barnombudsmannens verksamhet är verkningsfull. Till exempel har utskottshörandena bidragit till att främja enskilda frågor som gäller barnets rättigheter. Även utbildningsarbetet har varit verkningsfull. Barnombudsmannens genomslag mäts fortlöpande genom resultatmålen. År 2019 genomfördes den första enkäten som mätte barnombudsmannens anseende och som riktades till intressegrupper. Enkäten var öppen på webbplatser och sociala medier. Enkätresultaten visar att barnombudsmannen är välkänd och anses representera, försvara och påverka barnets rättigheter och intressen. Sämst ansågs ombudsmannen ha lyckats med att hålla kontakt med barn och unga och att förmedla barns och ungas åsikter till samhällsdebatten och myndigheterna. Enkäten kommer att genomföras på nytt.⁴²³

422 Se barnombudsmannens pressmeddelande (på finska) 9.1.2014: <https://lapsiasia.fi/-/lapsiasia-avaltuutettu-maria-kaisa-aula-irtisanoutui-viras-taan->.

423 Enkäten har inte publicerats.

Samarbete och samordning

Barnombudsmannen har mest kontakt med tjänstemän vid olika ministerier och även konkret samarbete med ministerierna. Andra nära samarbetspartner är barnombudsmandelegationen, ämbetsverken, forskare och organisationer.

Andra specialombudsmän hör inte till barnombudsmannens viktigaste samarbetspartner, men ombudsmannen samarbetar med diskrimineringsombudsmannen i diskriminerings- och invandringsfrågor samt med jämställdhetsombudsmannen i frågor om diskriminering av trans- och interkönade barn, diskriminering på grund av graviditet samt föräldraledighetsreformen. Samarbetet med HEUNI har också ökat.

Aktörsfältet inom grundläggande och mänskliga rättigheter

Enligt barnombudsmannen grundar sig varje nuvarande aktör inom grundläggande och mänskliga rättigheter på ett verkligt behov. Man borde dock informera bättre om aktörernas uppgifter, eftersom utomstående fortfarande upplever att fältet är splittrat. Arbetsfördelningen mellan barnombudsmannen och riksdagens justitieombudsman behöver förtydligas i fråga om internationell representation.

Det är lätt att hålla kontakt med andra aktörer inom grundläggande och mänskliga rättigheter. Det vore nyttigt att öka det långsiktiga och planmässiga samarbetet, men detta skulle förutsätta satsning och tid, om man till exempel vill göra gemensamma ställningstaganden och kampanjer. Dylika insatser är krävande för en liten aktör som barnombudsmannens byrå. Om det fanns mer tid för planering och synkronisering av uppgifter, skulle man också kunna samarbeta oftare. Enligt de intervjuade har man till exempel en bra och öppen dialog med riksdagens justitieombudsmans kansli, men även i detta fall har resursfrågan utgjort ett hinder för att stärka samarbetet.

2.3.6 Äldreombudsmannen

Lagen om äldreombudsmannen trädde i kraft i augusti 2021. Den första äldreombudsmannen inledde sin verksamhet 15.1.2022 och därför ingår inte ombudsmannens egna observationer i utredningen.

Inrättandet en tjänst som ombudsman för äldreomsorgen grundade sig på statsminister Sanna Marins regeringsprogram.⁴²⁴ I regeringens proposition med förslag till lag om äldreombudsmannen motiverades behovet för en äldreombudsman bland annat med det ökande antalet äldre och med att det i Finland inte finns någon "sådan självständig och oberoende myndighet som i sin verksamhet helt koncentrerar sig på de äldres ställning och rättigheter och fäster vikt vid de frågorna i den offentliga debatten och beslutsfattandet". Samtidigt konstaterades det i propositionen att flera aktörer i Finland övervakar och främjar äldre personers rättigheter och att ombudsmannen kompletterar dessa aktörer utan att ingripa i deras uppgifter.⁴²⁵

I regeringens proposition med förslag till lag om äldreombudsmannen uppskattades att anslaget för äldreombudsmannen skulle täcka lönekostnaderna för ombudsmannen och därtill 2-3 personer.⁴²⁶ Anslaget för ombudsmannen i statsbudgeten 2022 är 500 000 euro.⁴²⁷

Det finns ingen separat delegation i samband med äldreombudsmannen, men ombudsmannen kan utnyttja människorättsdelegationen vid människorättscentret och dess sektion för äldres rättigheter för att nätverka, sprida kunskap och diskutera ärenden som berör äldres rättigheter med olika aktörer.⁴²⁸

Uppgifter och befogenheter

Lagen om äldreombudsmannen fastställer äldreombudsmannens uppgifter. Enligt lagen arbetar ombudsmannen för att förbättra de äldres ställning och för att främja deras rättigheter.⁴²⁹ Äldreombudsmannen behandlar inte klagomål, utan tyngdpunkten i uppgifterna ligger på uppföljning och utvärdering samt föregripande samhällelig påverkan.⁴³⁰ Ombudsmannen kan delta i den offentliga debatten om enskilda fall, men i detta sammanhang ska ombudsmannen överväga ärendets allmänna betydelse för de äldre i allmänhet. Om äldreombudsmannen kontaktas i ett ärende som hör till en annan myndighet, ska ombudsmannen hänvisa till eller överföra ärendet till den behöriga myndigheten i enlighet med förvaltningslagen.⁴³¹

I sin uppgift ska äldreombudsmannen

- bevaka och bedöma de äldres ställning och tillgodoseendet av de äldres rättigheter,
- bevaka lagstiftningen och det samhällseliga beslutsfattandet samt bedöma deras konsekvenser för de äldre,
- ta initiativ och ge utlåtanden samt delta i samhällsdebatten,
- sammanställa och låta göra utredningar samt offentliggöra rapporter,
- främja informationsverksamhet och förmedla kunskap om äldre,
- främja samarbetet mellan aktörer som handlägger ärenden som gäller äldre och aktörer som representerar äldre.⁴³²

424 Statsrådet (2019), 155.

425 RP 82/2021, 8 och 16-17.

426 RP 82/2021, 18.

427 Finansministeriet (2021a).

428 RP 82/2021, 30.

429 Lag om äldreombudsmannen (753/2021), 1 § 1 mom. och 3 § 1 mom.

430 RP 82/2021, 17.

431 RP 82/2021, 29.

432 Lag om äldreombudsmannen (753/2021), 3 § 2 mom.

I regeringens proposition med förslag till lag om äldreombudsmannen konstateras att ombudsmannen kan ta initiativ till ändringar i lagstiftningen och ge utlåtanden både i samband med och utanför lagberedningen. Äldreombudsmannen kan också delta i arbetsgrupper som bereder lagstiftning.⁴³³ Ombudsmannen kan göra utredningar om ämnen som det inte finns tillräckligt med information om eller föreslå att en annan aktör ska genomföra en utredning i ämnet. Ombudsmannens kommunikation och information riktar sig i stor utsträckning till olika aktörer: politiska beslutsfattare, myndigheter, äldre och dem som arbetar med äldre, medier och den övriga befolkningen samt till exempel kommunala äldreråd. Befintliga samarbetskanaler bör utnyttjas i samarbetet.⁴³⁴ När ombudsmannen bestämmer tyngdpunktsområdena för sin verksamhet är det viktigt att beakta andra myndigheters verksamhet och undvika överlappningar.⁴³⁵

Äldreombudsmannen ska ge en berättelse om de äldres ställning och tillgodoseendet av deras rättigheter till riksdagen vart fjärde år. Därtill ger äldreombudsmannen årligen en berättelse om sin verksamhet statsrådet.⁴³⁶ Äldreombudsmannen har rätt att av andra myndigheter avgiftsfritt få den information som behövs för skötseln av ombudsmannens uppgifter, om inte något annat följer av sekretessbestämmelserna.⁴³⁷

Regeringens proposition lyfter fram att äldreombudsmannens uppgiftsområde har en koppling till Människorättscentrets uppgifter, när det till exempel gäller att främja, tillgodose och informera om de äldres grundläggande och mänskliga rättigheter. Centrets och om-

budsmannens uppgifter anses dock skilja sig från varandra i det avseendet att centrets verksamhet fokuserar på det juridiska perspektivet, medan äldreombudsmannen inte behöver ett juridiskt perspektiv i sin verksamhet. Ombudsmannen bevakar de äldres ställning och främjar tillgodoseendet av de äldres rättigheter inom alla samhällssektorer och kan enligt regeringens proposition fästa vikt vid nya utmaningar som uppkommer när samhället förändras.⁴³⁸ Att påverka attityder som gäller äldre personer och att aktivt delta i samhällsdebatten nämns som vissa uppgifter som uttryckligen ingår i ombudsmannens roll.⁴³⁹ Till ombudsmannens uppgifter hör inte heller, till skillnad från Människorättscentret, internationellt och europeiskt samarbete eller främjande av utbildning eller fostran.

Regeringens proposition nämner att det i remissvaren framfördes kritik mot inrättandet av en äldreombudsman, även om utlåtandena i regel var positiva. Inrättandet av en äldreombudsman kritiserades bland annat för att den nya ombudsmannen har samma uppgifter som riksdagens justitieombudsman och Människorättscentret och för att inrättandet av en ny uppgift skulle öka splittringen bland aktörerna inom grundläggande och mänskliga rättigheter.⁴⁴⁰ Även rådet för bedömning av lagstiftningen föreslog att man i regeringens proposition preciserar vilket mervärde inrättandet av ombudsmannen medför och på vilket sätt onödiga överlappningar av uppgifterna med andra myndigheter och organisationer undviks.⁴⁴¹ I detta sammanhang bör man också lyfta fram att riksdagens talman Paula Risikko redan 2018 föreslog att bevakningen och främjandet

433 RP 82/2021, 29. Självständiga och oberoende aktörer deltar i lagstiftningsarbetsgruppernas verksamhet som experter.

434 RP 82/2021, 29.

435 RP 82/2021, 20.

436 Lag om äldreombudsmannen (753/2021), 5 §.

437 Lag om äldreombudsmannen (753/2021), 4 §.

438 RP 82/2021, 16.

439 RP 82/2021, 21.

440 RP 82/2021, 25. Se även utlåtandena om regeringens proposition: <https://www.lausuntopalvelu.fi/SV/Proposal/Participation?proposalId=af3b90fa-1a6e-4bea-8f8b-3bbfdc09eb01>.

441 Rådet för bedömning av lagstiftningen (2021), 1.

av äldre personers rättigheter skulle anvisas som en särskild uppgift för justitieombudsmannen. Risikko motiverade sitt förslag särskilt med justitieombudsmannens starka befogenheter.⁴⁴²

Självständighet och oberoende

Internationella kriterier

Äldreombudsmannen har liknande uppgifter och befogenheter som barnombudsmannen. Till skillnad från barnombudsmannen grundar sig äldreombudsmannens verksamhet dock inte på något internationellt avtal, och inga internationella eller regionala standarder har utarbetats för äldreombudsmannens uppgifter eller ställning.

Nationell lagstiftning

Enligt lagen om äldreombudsmannen verkar ombudsmannen i anslutning till diskrimineringsombudsmannens byrå och är självständig och oberoende i sin verksamhet.⁴⁴³ Enligt regeringens proposition ska ombudsmannen vara oberoende av påverkan från andra instanser, såsom myndigheter eller olika intressegrupper, och självständigt besluta om inriktningen av de resurser som anvisas.⁴⁴⁴ Regeringens proposition betonar ombudsmannens funktionella självständighet och oberoende även på följande sätt: "Äldreombudsmannen bedömer självständigt när och om vilka ämnen det behöver sammanställas eller låta göras utredningar och rapporter."⁴⁴⁵ Detsamma gäller

enligt förslaget fastställandet av tyngdpunkterna och innehållet i ombudsmannens berättelse. Dessutom bedömer ombudsmannen självständigt i vilka ärenden och situationer samarbete behövs med andra myndigheter.⁴⁴⁶

Regeringens proposition konstateras att placeringen av ombudsmannen i anslutning till diskrimineringsombudsmannens byrå inte begränsar någondera ombudsmannens verksamhet. Enligt propositionen kan diskriminerings- och äldreombudsmännen utnyttja gemensamma förvaltnings- och lokaltjänster samt funktioner för kommunikation.⁴⁴⁷

Det ansågs i propositionen att placeringen av äldreombudsmannen i anslutning till diskrimineringsombudsmannens byrå främjar samarbetet mellan ombudsmännen.⁴⁴⁸ Även övriga alternativ togs upp under förberedelserna för lagen, bland annat förslogs det att äldreombudsmannen skulle verka i anslutning till Människorättscentret. Detta skulle enligt regeringens proposition ha möjliggjort ett maximalt utnyttjande av sakkunskapen och resurserna vid justitieombudsmannens kansli och Människorättscentret, samt möjliggjort ett starkare samarbete mellan dem och äldreombudsmannen. Detta alternativ ansågs också stödja målet att samordna strukturerna för verksamheten avseende de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Arrangemanget ansågs dock försätta ombudsmannen i en avvikande ställning i förhållande till andra specialombudsmän, eftersom ombudsmannen skulle utnämns av riksdagens justitieombudsman och inte av statsrådet. Även rapporteringsförfarandet skulle ha skiljt sig från andra ombudsmän, även om de också rapporterar till riksdagen vart fjärde år. Placeringen av ombudsmannen i anslutning

442 Se meddelandet på riksdagens webbplats 6.10.2018: <https://www.eduskunta.fi/FI/tiedotteet/Sivut/Vanhusten-viikon.aspx>.

443 Lag om äldreombudsmannen (753/2021), 1 §.

444 RP 82/2021, 28.

445 RP 82/2021, 29.

446 RP 82/2021, 21 och 29.

447 RP 82/2021, s. 17, 20 och 27.

448 RP 82/2021, 20.

till diskrimineringsombudsmannens byrå och därmed inom justitieministeriets förvaltningsområde motiverades också med att utvecklingen av specialombudsmännens stödtjänster och verksamhetsförutsättningar kan skötas på ett koordinerat sätt på ministerienivå.⁴⁴⁹

Statsrådet utnämner äldreombudsmannen för högst fem år i sänder. Äldreombudsmannen är fri från skötseln av annan tjänst under sin tid som ombudsman. Behörighetsvillkor för tjänsten som äldreombudsman är lämplig högre högskoleexamen, god förtrogenhet med de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna och tjänstens uppgiftsområde samt i praktiken visad ledarförmåga.⁴⁵⁰

Äldreombudsmannen utnämner och anställer sin egen personal. Dessutom godkänner äldreombudsmannen en arbetsordning för sin verksamhet.⁴⁵¹

449 RP 82/2021, 22.

450 Lag om äldreombudsmannen (753/2021), 2 §.

451 Lag om äldreombudsmannen (753/2021), 7 §.

2.4 Diskriminerings- och jämställdhetsnämnden

Diskriminerings- och jämställdhetsnämnden är ett rättsskyddsorgan med låg tröskel som inledde sin verksamhet 2015 när diskrimineringsnämnden och jämställdhetsnämnden slogs samman i samband med reformen av diskrimineringslagen. Syftet med sammanslagningen var att effektivisera resursanvändningen genom att i stället för två separata nämnder ha ett organ som ger rättsskydd, att förenhetliga övervakningen av diskriminerings- och jämställdhetslagarna samt att förbättra nämndens möjligheter att ingripa i multipel diskriminering. I regeringens proposition till ny diskrimineringslag konstaterades också att en nämnd kan "kostnadseffektivt och snabbt ingripa i uppdagade problem."⁴⁵²

Diskriminerings- och jämställdhetsnämnden övertog alla uppgifter och befogenheter som tillhörde diskriminerings- och jämställdhetsnämnderna, men samtidigt utvidgades dess ansvarsområde till att omfatta all slags diskriminering som är förbjuden enligt diskrimineringslagen.⁴⁵³ I början av 2000-talet grundades en diskrimineringsnämnd som endast övervakade etnisk diskriminering. Den grundades för att det skulle finnas ett sakkunnigorgan som förfogade över effektivare rättsskyddsmedel än minoritetsombudsmannen och till vilken tröskeln skulle vara låg för dem som söker hjälp.⁴⁵⁴ I slutet av 1980-talet inledde jämställdhetsnämnden sin verksamhet som en andra myndighet som ska övervaka jämställdhetslagen. I förarbetena till jämställdhetslagen konstaterades att huvudansvaret för laglighetsövervakningen ankommer på jämställdhetsombudsmannen, men att det inte ansågs vara lämpligt att en och samma myndighet dels handleder och ger råd,

dels fattar bindande beslut i enskilda fall. Därför ansågs det nödvändigt att två myndigheter skulle övervaka jämställdhetslagen. Jämställdhetsnämndens uppgift var att i enskilda fall avgöra om bestämmelserna i jämställdhetslagen hade iakttagits och vid behov förbjuda att det lagstridiga förfarandet fortsätter eller upprepas.⁴⁵⁵

Det har inte skett några förändringar i diskriminerings- och jämställdhetsnämndens uppgifter och befogenheter efter 2015, med undantag av 2016 då nämnden fick behörighet att fastställa förlikning även i fall som gällde jämställdhet.⁴⁵⁶ Största delen av de fall som kommer till nämnden gäller diskriminering av personer med funktionsnedsättning. Detsamma gäller nämndens förbudsbeslut. Nämnden får också ärenden som gäller äldre personer, etnisk diskriminering, religion och övertygelse.

Diskriminerings- och jämställdhetsnämnden har utöver ordföranden 13 medlemmar, av vilka en är vice ordförande. Nämndens personal består av generalsekreteraren, två föredragande (av vilka den ena var visstidsanställd) samt en byråsekreterare. Uppgifterna är från 2021. Med nuvarande personalresurser kan nämnden avgöra cirka 70 ansökningsärenden per år. Antalet ärenden i nämnden har ökat under de senaste åren, vilket har orsakat köer i behandlingen av ärenden. För 2021 fick nämnden 80 000 euro i tilläggsanslag för att kunna avveckla ärendekön. Nämndens genomsnittliga kostnader är cirka 310 000–330 000 euro per år.⁴⁵⁷

455 RP 57/1985, 10.

456 Se RP 98/2016.

457 Intervjuer med representanter för diskriminerings- och jämställdhetsnämnden 1.6.2021.

452 RP 19/2014, 38 och 43.

453 RP 19/2014, 40.

454 RP 44/2003, 60.

Övervakningsområde

Diskriminerings- och jämställdhetsnämnden övervakar både diskrimineringslagen och jämställdhetslagen i privat verksamhet och offentlig förvaltnings- och affärsverksamhet. Diskrimineringslagens och jämställdhetslagens tillämpningsområden och deras begränsningar beskrivs närmare i avsnitten diskrimineringsombudsmannen och jämställdhetsombudsmannen. När det gäller diskrimineringslagen kan nämnden inte på samma sätt som diskrimineringsombudsmannen behandla diskrimineringsfall som gäller arbetslivet och som hör till arbetarskyddsmyndigheterna. Däremot ingår ärenden som hör till arbetslivet i nämndens övervakning om det är fråga om jämställdhetslagen.

Uppgifter och befogenheter

Bestämmelser om diskriminerings- och jämställdhetsnämndens uppgifter och befogenheter finns i diskrimineringslagen, lagen om jämställdhet mellan kvinnor och män och lagen om diskriminerings- och jämställdhetsnämnden.

I sin övervakningsuppgift ger diskriminerings- och jämställdhetsnämnden enskilda människor rättsskydd genom att behandla ansökningar som lämnats in till nämnden. Utredningen och behandlingen av ärenden i nämnden är avgiftsfria. Även nämndens expeditioner är avgiftsfria för parterna.⁴⁵⁸ Diskriminerings- och jämställdhetsnämnden kan dessutom på ansökan av diskriminerings- eller jämställd-

hetsombudsmannen behandla ärenden som gäller försummelse av likabehandlings- och jämställdhetsplaner.⁴⁵⁹

Enligt diskrimineringslagen kan en person som anser sig ha blivit diskriminerad eller utsatt för repressalier föra ärendet till diskriminerings- och jämställdhetsnämnden för behandling. Ärendet får, med målsägandens samtycke, föras till nämnden också av diskrimineringsombudsmannen eller en sammanslutning som främjar likabehandling.⁴⁶⁰ Enligt jämställdhetslagen kan ett ärende som gäller diskriminering, trakasserier, diskriminerande annonsering eller förbud mot repressalier föras till nämnden på ansökan av jämställdhetsombudsmannen eller arbetsmarknadens centralorganisation.⁴⁶¹ En enskild person har alltså inte på samma sätt som i diskrimineringslagen rätt att inleda ärenden som hör till jämställdhetslagens tillämpningsområde. Till skillnad från diskrimineringsombudsmannen kan jämställdhetsombudsmannen dock föra ärendet till nämnden utan att någon part utses. Diskriminerings- och jämställdhetsnämnden behandlar inte ärenden som är anhängiga i domstol eller hos någon annan myndighet.⁴⁶²

Efter att ha behandlat ett ärende kan nämnden förbjuda en part att fortsätta eller upprepa diskriminering eller repressalier som avses i diskriminerings- eller jämställdhetslagen samt trakasserier eller diskriminerande annonsering

459 Diskrimineringsombudsmannen kan föra ett ärende som gäller försummelse av en myndighets eller utbildningsanordnares likabehandlingsplan till nämnden. Jämställdhetsombudsmannen kan föra ett ärende som gäller utbildningsanordnarens och arbetsgivarens förfarande som strider mot jämställdhetsplanen till nämnden. Se diskrimineringslagen (1325/2014), 21 § 3 mom.; Lag om jämställdhet mellan kvinnor och män (609/1986), 20 § 2 mom.

460 Diskrimineringslagen (1325/2014), 21 § 2 mom.

461 Lag om jämställdhet mellan kvinnor och män (609/1986) 20 § 1 mom.

462 Lag om diskriminerings- och jämställdhetsnämnden (1327/2014), 11 § 1 mom.

458 Lag om diskriminerings- och jämställdhetsnämnden (1327/2014), 15 § 2 mom.

som avses i jämställdhetslagen.⁴⁶³ Dessutom kan nämnden förelägga utbildningsanordnaren samt beroende på sina lagstadgade befogenheter myndigheten eller arbetsgivaren att utarbeta en likabehandlings- eller jämställdhetsplan inom utsatt tid. Nämnden kan förena ett förbud eller åläggande med vite. Nämnden dömer också ut det vite som diskriminerings- eller jämställdhetsombudsmannen har förelagt.⁴⁶⁴ Nämnden kan inte bestämma att gottgörelse eller ersättning ska betalas.

Nämnden kan i såväl likabehandlings- som jämställdhetsärenden fastställa förlikning mellan parterna, om inte förlikningen strider mot lag, är uppenbart oskälig eller kränker en utomståendes rätt. En förlikning som har fastställts av domstol verkställs så som en lagakraftvunnen dom.⁴⁶⁵ Förlikningen kan fastställas antingen av parterna i förlikningen tillsammans eller av diskriminerings- eller jämställdhetsombudsmannen.⁴⁶⁶

Diskriminerings- och jämställdhetsnämndens beslut är bindande. Det är möjligt att söka ändring i besluten genom besvär hos förvaltningsdomstolen.⁴⁶⁷

Utöver behandlingen av enskilda fall kan diskriminerings- och jämställdhetsnämnden på begäran av en domstol, diskrimineringsombudsmannen eller av en sammanslutning som främjar likabehandling, ge utlåtande i ärenden som är av betydelse för tolkningen av diskrimineringslagen, om inte saken omfattas

av en arbetarskyddsmyndighets behörighet eller gäller tolkning av arbets- eller tjänstekollektivavtal. När det gäller jämställdhetslagen kan en domstol begära utlåtande i ett ärende som gäller diskriminering, trakasserier, förbud mot repressalier samt diskriminerande annonsering och som är viktigt med tanke på syftet med jämställdhetslagen.⁴⁶⁸ Dessutom kan arbetarskyddsmyndigheten begära utlåtande om tolkningen och tillämpningen av diskrimineringslagen.⁴⁶⁹ Nämndens utlåtanden är inte juridiskt bindande, utan genom dem kan nämnden uttrycka sin tolkning av tillämpningen av diskriminerings- eller jämställdhetslagen.⁴⁷⁰

Nämnden har trots sekretessbestämmelserna rätt att få de uppgifter som är nödvändiga för att avgöra ett ärende som nämnden behandlar samt sådana redogörelser som behövs för tillsynen över att diskrimineringslagen och jämställdhetslagen följs. Dessa skyldigheter gäller myndigheter och andra organ som sköter offentliga förvaltningsuppgifter, arbetsgivare, utbildningsanordnare och läroanstalter, arbetsmarknadsorganisationer och andra organisationer som bevakar en yrkesgrupps intressen samt dem som tillhandahåller varor eller tjänster. Nämnden kan förena skyldigheten att lämna uppgifter och utredningar med vite.⁴⁷¹

Självständighet och oberoende

Internationella kriterier

Ur ett europeiskt perspektiv är diskriminerings- och jämställdhetsnämnden en mycket unik myndighet som övervakar likabehandling och jämställdhet.⁴⁷² Sådana aktörer finns främst i

463 Diskrimineringslag (1325/2014), 20 § 3 mom.; Lag om jämställdhet mellan kvinnor och män (609/1986), 21 § 1 mom.

464 Diskrimineringslag (1325/2014), 20 § 3 mom.; Lag om jämställdhet mellan kvinnor och män (609/1986), 21 § 1 mom. och 3 mom. samt 21 a §; Lag om diskrimineringsombudsmannen (1326/2014), 11 § 2 mom.

465 Diskrimineringslag (1325/2014), 20 § 1 mom.; Lag om jämställdhet mellan kvinnor och män (609/1986), 21 § 5 mom.

466 Diskrimineringslag (1325/2014), 21 § 1 mom.; Lag om jämställdhet mellan kvinnor och män (609/1986), 20 § 3 mom.

467 Lag om diskriminerings- och jämställdhetsnämnden (n 2014), 13 §.

468 Diskrimineringslag (1325/2014), 20 § 2 mom.; Lag om jämställdhet mellan kvinnor och män (609/1986), 15 §.

469 Diskrimineringslag (1325/2014), 22 § 3 mom.

470 RP 19/2014, 91.

471 Lag om diskriminerings- och jämställdhetsnämnden (1327/2014) 14 §.

472 Chopin & Germaine (2020), 78.

de övriga nordiska länderna.⁴⁷³ Nämnden är till exempel inte ett diskriminerings- och jämställdhetsorgan så som avses i EU-direktiven, eftersom dess uppgifter inte omfattar att bistå offer för diskriminering eller att göra utredningar eller utarbeta rapporter om diskriminering. Den lagstiftning som styr nämnden har emellertid påverkats av det nationella genomförandet av direktiven om likabehandling och diskriminering i arbetet. I reformen av diskrimineringslagen 2015 fick sammanslutningar som främjar likabehandling med stöd av direktiven rätt att inleda ärenden i nämnden (med målsägandens samtycke).⁴⁷⁴ I diskriminerings- och jämställdhetsdirektiven konstateras också allmänt om rättsmedel att medlemsstaterna ska säkerställa att alla som utsatts för diskriminering har tillgång till rättsliga och/eller administrativa förfaranden som är avsedda att säkerställa efterlevnaden av skyldigheterna enligt direktiven.⁴⁷⁵ Direktiven definierar dock inte exakt vad dessa förfaranden är eller vilka villkor som ställs för deras självständighet och oberoende.

Diskriminerings- och jämställdhetsnämnden har befogenheter som kan jämföras med domstolar, såsom rätt att meddela bindande beslut. I denna utredning är det inte möjligt att behandla i vilken utsträckning de internationella kriterierna för domstolarnas självständighet och oberoende sträcker sig till diskriminerings- och jämställdhetsnämnden, eftersom det i väsentlig grad är fråga om hur domstolen definieras.⁴⁷⁶

473 Norge har en jämställdhets- och diskrimineringsnämnd, Likestillings- og diskrimineringsnemnda, och Danmark en nämnd för likabehandling, Ligebehandlingsnævnet.

474 RP 19/2014, 92.

475 Se t.ex. artikel 7.1 i kapitel II i direktiv 2000/43/EG och artikel 8.1 i kapitel II i direktiv 2004/113/EG.

476 Domstolarnas självständighet och oberoende har behandlats bland annat i Europeiska människorättsdomstolens och Europeiska unionens domstols rättspraxis samt i Europarådets ministerkommittés rekommendation om domarnas självständighet, effektivitet och ansvar. Se t.ex. EU:s byrå för grundläggande rättigheter m.fl. (2016), 38-43 och Council of Europe (2011).

Högsta förvaltningsdomstolen har i sina beslut 2020 konstaterat att diskriminerings- och jämställdhetsnämnden inte är en specialdomstol, utan en självständig och oberoende förvaltningsmyndighet som kan åläggas att betala rättegångskostnaderna för den som överklagat beslutet.⁴⁷⁷

Nationell lagstiftning

Enligt lagen om diskriminerings- och jämställdhetsnämnden är nämnden självständig och oberoende. Den verkar i anslutning till justitieministeriet.⁴⁷⁸ I förarbetena till lagen om nämnden konstateras att nämnden trots sitt läge är självständig i sin verksamhet. Nämndens oberoende anses motsvara domstolarnas och andra rättskipningsorgans oberoende och därmed innebära att andra instanser, såsom myndigheter, olika intressegrupper och parterna i det ärende som ska avgöras inte kan påverka nämndens avgöranden.⁴⁷⁹

Enligt lagen om diskriminerings- och jämställdhetsnämnden utnämner statsrådet nämndens ordförande samt nämndens övriga medlemmar och deras ersättare för fyra år i sänder. Antalet mandatperioder är inte begränsat. Dessutom förordnar statsrådet en av de lagfarna medlemmarna till vice ordförande, som vid förhinder för ordföranden utövar ordförandens befogenheter. Om ordföranden, någon av de övriga medlemmarna eller en ersättare avgår eller avlider under mandatperioden, ska justitieministeriet i hans eller hennes ställe utnämna en annan person för återstoden av perioden.⁴⁸⁰ I förarbetena till lagen konstateras att utnämningen ska beredas i samarbete med de ministerier vilkas ansvarsområde berörs av de ärenden som nämnden behandlar, för att

477 HFD:2020:159 och HFD:2020:160.

478 Lag om diskriminerings- och jämställdhetsnämnden (1327/2014), 1 §.

479 RP 19/2014, 105.

480 Lag om diskriminerings- och jämställdhetsnämnden (1327/2014), 4 § 1-2 mom.

nämnden ska få en balanserad sammansättning och ha högklassig expertis.⁴⁸¹

Bestämmelser om nämndens sammansättning och om behörighetsvillkoren för nämndens medlemmar utfärdas också genom lag. Diskriminerings- och jämställdhetsnämnden har en ordförande och minst 13 medlemmar. Nämndens ordförande kan ha uppgiften som huvudsyssla. De övriga medlemmarna har uppgiften som bisyssla. Ordföranden och minst sju medlemmar med uppgiften som bisyssla ska vara lagfarna för att säkerställa tillräcklig juridisk kompetens.⁴⁸²

Ordföranden ska ha god förtrogenhet med nämndens ansvarsområde, i praktiken visad ledarförmåga samt behörighet för domartjänst. De övriga medlemmarna och ersättarna ska ha god förtrogenhet med nämndens ansvarsområde. Av de lagfarna medlemmarna och deras ersättare krävs dessutom högre högskoleexamen i juridik eller en juridisk påbyggnadsexamen.⁴⁸³ I förarbetena till diskrimineringslagen som trädde i kraft 2015 konstateras att medlemmarna ska vara förtrogna med till exempel jämställdhetslagen eller diskrimineringslagen samt frågor som gäller de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Dessutom ska medlemmarna ha sakkunskap inom olika områden där diskriminering förekommer samt kännedom om olika sätt på vilka diskriminering kommer till uttryck och kännedom om förhållandena för grupper som riskerar att bli utsatta för diskriminering.⁴⁸⁴

Utöver medlemmarna ska diskriminerings- och jämställdhetsnämnden enligt lagen ha en generalsekreterare med uppgiften som huvudsyssla. Nämnden kan dessutom ha föredragande med uppgiften som huvud- eller bisyssla och andra anställda. Generalsekreteraren och

föredragandena ska ha avlagt någon annan högre högskoleexamen i juridik än magisterexamen i internationell och komparativ rätt och ha god förtrogenhet med nämndens ansvarsområde. Justitieministeriet utnämner generalsekreteraren och nämndens övriga anställda.⁴⁸⁵

Enligt lagen om diskriminerings- och jämställdhetsnämnden tillämpas bestämmelserna om straffrättsligt tjänsteansvar på nämndens ordförande och övriga medlemmar samt på nämndens personal när de sköter uppgifter som avses i ifrågavarande lag. I fråga om jäv för nämndens ordförande, övriga medlemmar och föredragande gäller vad som i 13 kap. i rättegångsbalken föreskrivs om domarjäv.⁴⁸⁶ Vid avskedande av nämndens personal iakttas principerna i statstjänstemannalagen.⁴⁸⁷

lakttagelser av representanter för diskriminerings- och jämställdhetsnämnden⁴⁸⁸

Uppgifter och befogenheter

Tyngdpunkten i nämndens uppgifter och befogenheter ligger på övervakning av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Nämndens styrka är att dess beslutsverksamhet är opartisk, självständig och oberoende, vilket ger nämnden acceptabilitet och trovärdighet. Den komplicerade lagstiftningen och de asymmetriska befogenheterna försvårar å sin sida nämndens verksamhet. Enligt de intervjuade bör lagstiftningen gäl-

481 RP 19/2014, 106.

482 Lag om diskriminerings- och jämställdhetsnämnden 2014/1327, 2 §; RP 19/2014, 105.

483 Lag om diskriminerings- och jämställdhetsnämnden (1327/2014), 3 §.

484 RP 19/2014, 105.

485 Lag om diskriminerings- och jämställdhetsnämnden (1327/2014), 5 §.

486 Lag om diskriminerings- och jämställdhetsnämnden (1327/2014), 9 § 1 och 3 mom.

487 Intervju med generalsekreterare Juhani Kortteinen 1.6.2021.

488 Intervju med generalsekreterare Juhani Kortteinen 1.6.2021 samt intervju med ordförande Tuomas Ojanen och vice ordförande Outi Anttila 4.6.2021. Skriftliga tilläggsuppgifter av generalsekreteraren 24.8.2021 och 21.1.2022.

lande nämndens befogenheter förtydligas och förenhetligas.

Generalsekreteraren bedömer att jämställdhets- och diskrimineringsombudsmännen skulle kunna föra fler fall till nämnden. I slutet av 2020 förde jämställdhetsombudsmannen första gången ett fall till nämnden; diskrimineringsombudsmannen för några fall per år. Även enskilda personer bör ha möjlighet att inleda jämställdhetsärenden i nämnden. Generalsekreteraren bedömer dock att arbetsmarknadsparterna inte är villiga att göra det.

Nämnden bör också ha rätt att bestämma om gottgörelse till offer för diskriminering. Detta vore i linje med att nämnden kan fatta rättskipningsbeslut och förena sitt beslut med vite, för vilket ingen övre gräns har fastställts i lagen. Rätten till gottgörelse skulle också stärka nämndens ställning som ett rättsskyddsorgan med låg tröskel. För närvarande är offer för diskriminering tvungna att kräva gottgörelse i tingsrätten, vilket innebär betydande kostnadsrisker. Nämndens långa handläggningstider kan i många fall förhindra att den som upplevt diskriminering hinner ansöka om gottgörelse i tingsrätten inom tidsfristen på två år, eftersom den först måste vänta på nämndens beslut.

Enligt generalsekreteraren borde beslutsfattandet i nämndens sektioner vara mer flexibelt. Enligt lagen om diskriminerings- och jämställdhetsnämnden är nämndens sektion beslutför när den är fulltalig.⁴⁸⁹ Om en medlem i sektionen får förhinder i sista minuten måste behandlingen av ärendet skjutas upp. Generalsekreteraren anser att man skulle kunna öka flexibiliteten till exempel genom att reglera ett minimiantal medlemmar i sektionen för att uppnå beslutsförhet. Nämndens plenum är beslutsfört när ordföranden och minst hälften av medlemmarna är närvarande.⁴⁹⁰

489 Lag om diskriminerings- och jämställdhetsnämnden (1327/2014), 8 § 1 mom.

490 Lag om diskriminerings- och jämställdhetsnämnden (1327/2014), 8 § 1 mom.

Under intervjuerna framkom även andra förslag till utveckling av nämndens befogenheter. Generalsekreteraren anser att diskriminerings- och jämställdhetsnämnden, på samma sätt som den norska diskriminerings- och jämställdhetsnämnden, ska kunna meddela beslut om förbud för försummelse av skyldigheten att uppgöra lämpliga planer enligt FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Nu är man tvungen att lösa fall som gäller tillgänglighet inom informations- och kommunikationsteknik utan en tydlig inhemsk normgrund, huvudsakligen med stöd av 15 § i diskrimineringslagen som gäller vägran att göra rimliga anpassningar.

Självständighet och oberoende

Justitieministeriet har inte strävat efter att påverka nämndens beslutsverksamhet. Enligt de intervjuade kan det dock anses vara ett strukturellt problem att ministeriernas tjänstemän är medlemmar i nämnden. Detta påverkar hur nämndens självständighet och oberoende upplevs, trots att medlemmarna har möjlighet att anmäla jäv. Enligt generalsekreteraren bör man i lagen om diskriminerings- och jämställdhetsnämnden skriva in att den som utnämns till medlem i nämnden ska vara oberoende av den verkställande makten.

Ordföranden och vice ordföranden lyfte fram att nämnden också har medlemmar som kommer från olika intressegrupper eller som har en arbetsgivare som hör till någon annan av nämndens tillsynsobjekt än ministerierna. De anser dock att detta inte riskerar nämndens självständighet och oberoende i lika hög grad som då tjänstemän från ministerier är medlemmar. Det är viktigt att medlemmarna har olika bakgrunder, eftersom man på så sätt kan säkerställa att nämnden har en mångsidig expertis.

De intervjuade anser att villkoren för utnämningen av medlemmar i diskriminerings- och jämställdhetsnämnden är transparenta. Generalsekreteraren anser dock att det behövs mer transparens i utnämningsprocessen. Med tanke

på nämndens självständighet och oberoende är det inte heller önskvärt att den verkställande makten utnämner både nämndens medlemmar och dess personal.

Generalsekreteraren anser att nämnden i lagstiftningen bör jämföras med ett rättskipningsorgan, så som en specialdomstol. Detta skulle stärka nämndens självständighet och oberoende. Enligt ordföranden finns det ett flertal faktorer i lagen om diskriminerings- och jämställdhetsnämnden, samt i förarbetet till lagen, som stöder nämndens roll som ett självständigt och oberoende rättskipningsorgan. Högsta förvaltningsdomstolens beslut, i vilka domstolen fastställde att nämnden är en förvaltningsmyndighet, innebär enligt ordförandens bedömning att nämnden måste ta risker, i synnerhet när nya riktlinjer dras upp. Om svaranden överklagar nämndens beslut till förvaltningsdomstolen och nämnden förlorar målet kan nämnden tvingas betala betydande summor till motparten.⁴⁹¹ Detta kan ha en negativ inverkan på nämndens beslutsverksamhet. De intervjuade anser det också vara egendomligt att nämnden ska ge utlåtande till domstolen om sina egna beslut om ändringsökande och överhuvudtaget fungera som part i rättegången. Det är mycket tidskrävande för ordföranden och föredragandena att skriva dessa utlåtanden.

Resurser

Generalsekreterartjänsten är den enda lagstadgade tjänsten inom nämndens personal. Under sin verksamhet har nämnden haft föredragande på heltid för viss tid samt föredragande med uppgiften som bisyssla. Tjänsten som heltidsanställd föredragande blev ordinarie 2019.

De intervjuade upplever att det har varit svårt att få anslag för att anställa personal som är nödvändig för nämndens verksamhet ända

sedan nämnden inledde sin verksamhet. Nämnden ska vara ett rättsskyddsorgan med låg tröskel, men lagens syfte har inte uppnåtts på grund av brist på resurser. Till exempel har jämställdhets- och diskrimineringsnämnden i Norge mångdubbla resurser jämfört med nämnden i Finland. I den norska nämnden arbetar för närvarande 26 personer utöver medlemmarna med uppgiften som bisyssla. Diskriminerings- och jämställdhetsnämndens resurser har dock ökat och man har kunnat avveckla anhopningen av ärenden. Justitieministeriet har enligt de intervjuade haft större förståelse än tidigare för nämndens personalbehov. Efter finansministeriets vägran att överföra nämndens beviljade tilläggsanslag från 2021 till 2022, kom justitieministeriet emot i frågan och beviljade anslag från sina omkostnadsanslag så att man kunde förlänga den ena föredragandes förordnande för viss tid.

Generalsekreteraren anser att särskilt nämndens tjänstemannaresurser bör stärkas. Nämndens medlemmar deltar inte i beredningen av det ärende som behandlas, endast de ansvariga föredragandena. Generalsekreteraren anser att nämnden utöver generalsekreteraren bör ha minst två ordinarie föredragande på heltid, en avdelningssekreterare samt en föredragande med uppgiften som bisyssla och en annan person på deltid för administrativa uppgifter, såsom registrering av inkommande ärenden.

Enligt ordföranden och vice ordföranden bör nämndens ordförande ha uppgiften som huvudsyssla. Detta skulle främja utvecklingen av nämndens rätts- och avgörandepraxis och effektivisera nämndens verksamhet. Om ordföranden har uppgiften som huvudsyssla finns det bättre förutsättningar att tillsammans med föredraganden koordinera nämndens ärendehantering, så att man vet hur många ärenden som kommer att behandlas vid varje sammanträde och med vilken sammansättning. Att medlemmarna har uppgiften i bisyssla är också en utmaning, eftersom nämnden behandlar juridiskt krävande ärenden som förutsätter djupgående och tidskrävande engagemang.

⁴⁹¹ Sådana kostnader täcks inte med anslag som anvisats nämnden. (Tilläggsuppgifter av generalsekreteraren 24.8.2021.)

År 2019 överförde justitieministeriet nämndens anslag från dess egna separata budgetmoment till justitieministeriets verksamhetsanslag. Generalsekreteraren konstaterar att anslagens nuvarande position inte motsvarar nämndens självständiga och oberoende ställning. Eftersom nämndens anslag har slagits samman med justitieministeriets egna verksamhetsanslag, har riksdagen inte samma möjlighet att påverka nämndens budget som den skulle ha om nämndens anslag skulle ha ett eget budgetmoment. Nämnden gav ett utlåtande i ärendet, men det ändrade inte justitieministeriets beslut. Enligt generalsekreteraren borde nämnden ha en mer oberoende ställning än specialombudsmännen, som har ett eget gemensamt budgetmoment.

Nämnden för årliga diskussioner med justitieministeriet i stället för resultatstyrningsförhandlingar. Nämnden utarbetar också en årsrapport över sin statistik till justitieministeriet. Om nämnden skulle betraktas som en specialdomstol, skulle resultatstyrningsförhandlingar föras mellan justitieministeriet och Domstolsverket, vilket enligt generalsekreteraren skulle öka nämndens oberoende och självständighet i förhållande till justitieministeriet.

Verksamhetsmiljö och resiliens

Antalet ärenden i nämnden fördubblades 2018, men resurserna förblev oförändrade. Detta ledde till att ärendebehandlingen i nämnden överbelastades, och behandlingstiderna förlängdes till över ett år. Biträdande justitiekanslern har fått klagomål angående behandlingstiderna.⁴⁹² Även ändringsökandet i nämndens beslut har ökat. En orsak till det kan vara att det inte till alla delar fanns någon praxis för tillämpning av den nya diskrimineringslagen som nämnden kunde utnyttja när den inledde sin verksamhet.

Enligt generalsekreteraren har nämndens stora arbetsmängd och små resurser lett till

den hela tiden befinner sig i en situation som påminner om undantagsförhållanden, vilket har lett till att personalen är utmattad. Om någon i personalen har insjuknat har detta hindrat nämndens normala verksamhet. Situationen har förbättrats något i och med att nämnden har fått ytterligare en tidsbunden föredragande som har uppgiften som huvudsyssla.

Eftersom en betydande del av de fall som nämnden behandlar gäller tillgänglighet och rimliga anpassningar, minskade nämndens ärenden när coronapandemin bröt ut. Frågor om fysisk tillgänglighet hör ofta samman med tillställningar och på grund av pandemin ordnades inga sådana. Under coronapandemin har nämnden behandlat i synnerhet fall som gäller informations- och kommunikationsteknik, såsom banksystemens tillgänglighet.

Under pandemin har nämnden hållit möten och avgjort rättskipningsärenden via telefonmöten, vilket enligt ordföranden har varit utmanande. Å andra sidan har telefonmötena gjort det möjligt att avveckla anhopningen av ärenden. De intervjuade önskar att nämnden skulle kunna arbeta under normala förhållanden i fortsättningen, med fokus på sina kärnuppgifter.

Genomslag och synlighet

Nämndens beslut och avgöranden gör dess arbete verkningsfullt och synligt. De intervjuade önskar att man i framtiden skulle satsa mer på att informera. Nämnden informerar om sin verksamhet genom att publicera anonymiserade fallbeskrivningar på sin webbplats. Utöver det skrivs cirka 3-6 pressmeddelanden per år. Nämnden har inte haft resurser att göra en publicerbar version av årsöversikten som ges till justitieministeriet.

Genom information kan nämnden öka sin synlighet - till exempel kan ett beslut om förbud i vissa fall leda till fler ansökningar inom samma ämnesområde. Beslut som innehåller nya riktlinjer kan till och med få internationell synlighet. Bland annat skrev europeiska juridis-

⁴⁹² Biträdande justitiekanslerns avgörande OKV/576/10/2020.

ka tidningar om nämndens beslut om diskriminering i anslutning till bedömning av kreditvärdigheten med hjälp av artificiell intelligens och algoritmer.

Ordföranden påpekar att nämndens synlighet koncentreras till vissa sektorer: merparten av nämndens ärenden rör rättigheter för personer med funktionsnedsättning, varmed andra diskrimineringsgrunder hamnar i skuggan.

Samarbete och samordning

Nämndens ställning som ett självständigt och oberoende rättskipningsorgan påverkar dess samarbetsmöjligheter. Man samarbetar främst med liknande aktörer, såsom nämnder i Danmark och Norge. Det finns inget allmäneuropeiskt nätverk, eftersom det finns så få liknande aktörer. På nationell nivå finns också få naturliga samarbetspartner, eftersom nämnden inte klassificeras som en domstol, och inte heller är en sådan aktör som de särskilda ombudsmännen. Information om nämndens verksamhet ges dock ut så långt resurserna räcker till och nämnden besvarar till exempel forskares förfrågningar. Nämnden har för avsikt att kartlägga motsvarande aktörer i Norden och Europa för att utreda god praxis, förutsatt att resurserna tillåter det.

Aktörsfältet inom grundläggande och mänskliga rättigheter

Generalsekreteraren anser att det inte finns ett behov för nya aktörer inom grundläggande och mänskliga rättigheter, trots att det till exempel funnits önskemål om en separat handikappombudsman. Med många aktörer och begränsade resurser uppstår det en kamp om resurser, tolkningar och ställningstaganden, varvid verksamheten differentieras. Generalsekreteraren anser också att den nuvarande fördelningen av resurser är inkonsekvent: samtidigt som nya aktörer grundas och tilldelas resurser har det varit svårt för gamla aktörer, såsom diskriminerings- och jämställdhetsnämnden, att få tilläggsresurser

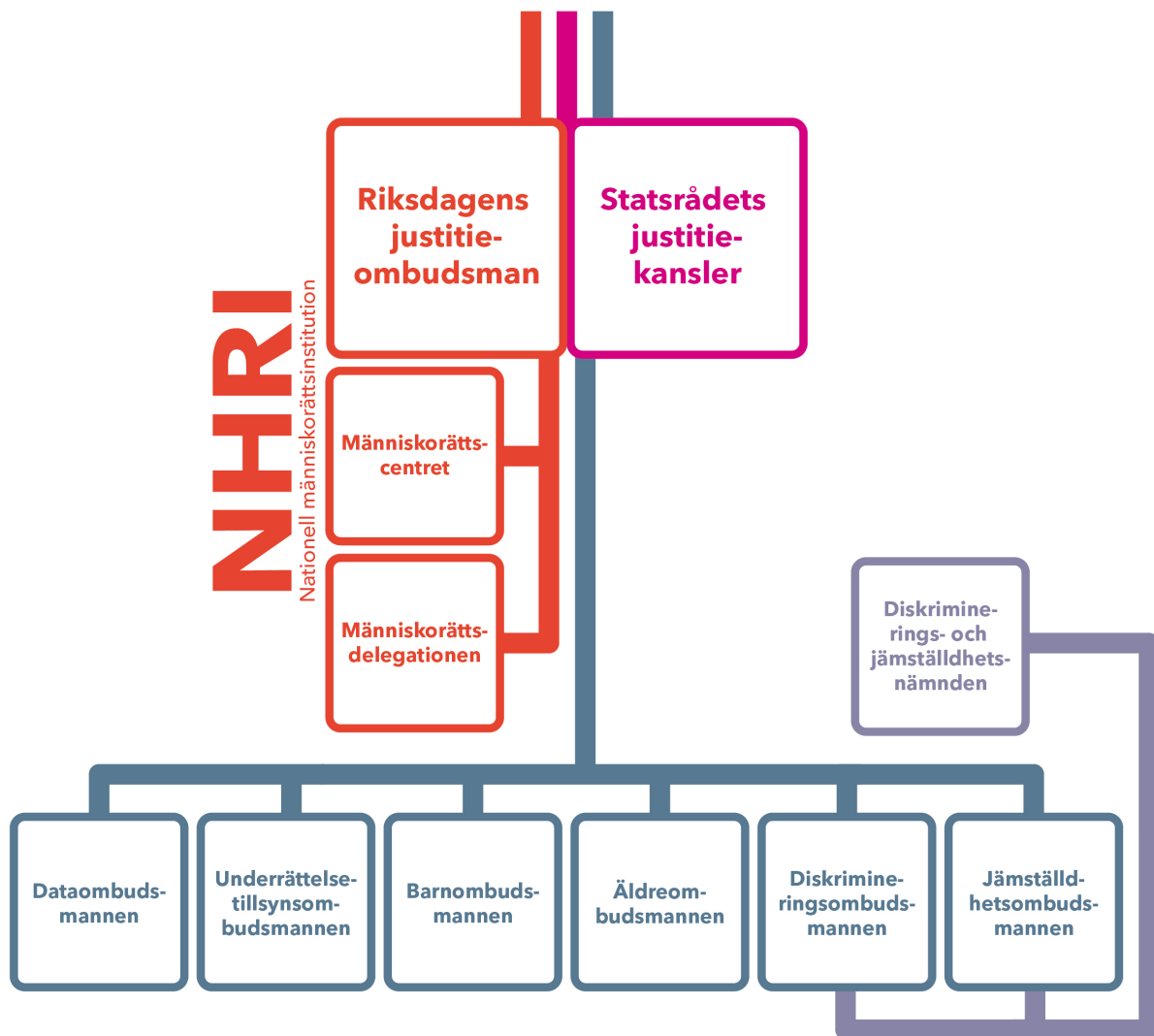
för att sköta sina uppgifter. Bristen på politisk vilja samt medborgarorganisationernas och arbetsmarknadenparternas åsikter kan bidra till att det skapas silostrukturer. Ordföranden konstaterar att grundandet av Människorättscentret inte har hindrat denna utveckling.

Enligt de intervjuade bör domstolarna i större utsträckning tillämpa bestämmelserna i internationella människorättskonventioner i sin verksamhet. De internationella människorättsbestämmelserna och bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna i Finland är inte tillräckligt harmoniserade. De enda bestämmelserna som numera beaktas rätt bra i Finland är Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna, FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och FN:s konvention om barnets rättigheter.

Generalsekreteraren och ordföranden anser att en sammanslagning av diskriminerings- och jämställdhetsombudsmännen skulle skapa synergi och effektivisera resursanvändningen och ingripandet i multipel diskriminering. Även nämnden kan behandla både likabehandlings- och jämställdhetsfrågor.



Aktörer inom grundläggande och mänskliga rättigheter



3 Internationella iakttagelser och kompletterande nationella iakttagelser om strukturerna för grundläggande och mänskliga rättigheter i Finland

Olika övervakningsmekanismer inom FN och Europarådet bedömer uppfyllandet av skyldigheterna i de internationella och regionala människorättskonventioner som Finland ratificerat och därmed de mänskliga rättigheter som omfattas av dem. Det finns även andra förfaranden, såsom FN:s universella periodiska granskning UPR vid rådet för mänskliga rättigheter, där staterna regelbundet granskar varandras människorättsituation. Europeiska kommissionen mot rasism och intolerans ECRI, som verkar i anslutning till Europarådet, utvärderar situationen för de mänskliga rättigheterna i Europarådets medlemsstater landsspecifikt och har specialiserat sig på bland annat åtgärder mot rasism och diskriminering. ECRI:s medlemmar är självständiga experter. Som tidigare nämnts utvärderas de nationella människorättsinstitutionernas verksamhet och ställning av underkommittén för ackreditering SCA, som verkar i anslutning till institutionernas internationella nätverk. SCA:s rekommendationer till Finland behandlas också i detta kapitel.

Härnäst går vi igenom de senaste rekommendationerna som Finland har fått av dessa aktörer eller via dessa utvärderingar, som på ett eller annat sätt berör aktörerna i denna utredning. Ingen av ovan nämnda rekommendationer är juridiskt bindande för Finland, men de ger riktlinjer för hur Finlands aktörsfält inom grundläggande och mänskliga rättigheter granskas och utvärderas internationellt.

En betydande del av rekommendationerna gäller aktörer inom området diskriminering samt komplexa och splittrade strukturer för grundläggande och mänskliga rättigheter. Finland har också fått rekommendationer om att förtydliga ställningen och rollerna för aktörer som arbetar mot våld mot kvinnor. Flera rekommendationer nämner dessutom resurserna för aktörer inom grundläggande och mänskliga rättigheter.

För att komplettera det internationella perspektivet på aktörer inom grundläggande och mänskliga rättigheter redogör detta kapitel även för iakttagelser som gäller utrikesministeriets verksamhetsområde. Ministeriets enhet för människorättsdomstols- och människorättskonventionsärenden har bland annat till uppgift att regelbundet rapportera om och följa upp genomförandet av fördrag om mänskliga rättigheter. Enheten ansvarar också för internationell beredning och författningsberedning rörande mänskliga rättigheter.⁴⁹³ Det nationella perspektivet på aktörernas självständighet och oberoende samt på deras helhetssituation och utvecklingen av den kompletteras av iakttagelser av justitieministeriet och andra experter på grundläggande och mänskliga rättigheter.

493 Mer information: <https://um.fi/enheten-for-manniskorattsdomstols-och-manniskoratts-konventionensarenden>.

3.1 Iakttagelser av internationella och regionala övervakningsorgan för konventioner

Aktörer inom området likabehandling och jämställdhet

I sina rekommendationer 2021 fäste FN:s kommitté för mänskliga rättigheter, som övervakar FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter, uppmärksamhet vid Finlands lagstiftning mot diskriminering. Kommittén uttryckte sin oro över att diskrimineringsombudsmannen inte kan föra fall till diskriminerings- och jämställdhetsnämnden med endast parternas samtycke och att nämnden inte kan bestämma om gottgörelse till offer för diskriminering. Dessutom ansåg kommittén att det är oroväckande att offren för diskriminering inte känner till diskrimineringslagen tillräckligt väl och att de söker rättsskydd via olika kanaler, som i någon mån orsakar förvirring. Kommittén rekommenderade att diskrimineringsombudsmannens uppgifter och befogenheter ska ses över så att denna kan föra ärenden till diskriminerings- och jämställdhetsnämnden på ett effektivt sätt. Kommittén föreslog också att nämnden ges rätt att bestämma om gottgörelse. Kommittén ansåg att Finland bör öka medvetenheten om lagstiftningen och rättsmedlen mot diskriminering och i synnerhet om diskrimineringsombudsmannens, jämställdhetsombudsmannens och diskriminerings- och jämställdhetsnämndens uppgifter och befogenheter.⁴⁹⁴

Även Europarådets rådgivande kommitté för ramkonventionen om skydd för nationella minoriteter fäste i sina rekommendationer till Finland 2019 avseende vid sådana aktörers uppgifter och befogenheter som arbetar mot diskriminering. Kommittén ansåg att upplägget för dessa aktörer är för splittrat och komplicerat. Det här, i tillägg till de långa handläggningstiderna och den administrativa börda som klagomål/besvär medför, kan enligt kommittén

hindra representanter för nationella minoriteter från att använda sina rättsmedel. Kommittén konstaterade vidare att aktörernas mångfald och delvis överlappande mandat väcker frågan om huruvida resurserna kunde användas effektivare i synnerhet för att stärka diskrimineringsombudsmannens roll. Kommittén upptäckte också brister i övervakningen av diskriminering i arbetslivet och av den intersektionella diskrimineringen. Kommittén rekommenderade att diskrimineringsombudsmannens och diskriminerings- och jämställdhetsnämndens uppgifter och befogenheter utvidgas till att även omfatta diskriminering i arbetslivet och föreslog, liksom människorättskommittén, att nämnden ska ha möjlighet att bestämma om gottgörelse.⁴⁹⁵

Vidare rekommenderade ECRI 2019 att diskrimineringsombudsmannens behörigheter utvidgas så att ombudsmannen kan behandla diskrimineringsfall som gäller arbetslivet och på eget initiativ föra dem till domstol. Enligt kommittén har arbetarskyddsmyndigheterna inte samma sakkunskap i icke-diskrimineringsfrågor som diskrimineringsombudsmannen och arbetarskyddsförvaltningen är inte en helt självständig aktör. Kommittén rekommenderade också att diskrimineringsombudsmannen skulle ha möjlighet att öppna regionalbyråer.⁴⁹⁶

ECRI rekommenderade också att man utvidgar diskriminerings- och jämställdhetsnämndens behörigheter så att nämnden kan behandla ärenden som gäller arbetslivet oberoende av diskrimineringsgrund och bestämma om gottgörelse till offer för diskriminering. Kommissionen ansåg att det i synnerhet är förvirrande att nämnden kan behandla diskrimineringsärenden som gäller könsidentitet och sexuell läggning endast om ärendet inte gäller arbetslivet, varvid nämnden endast kan behandla ärenden som gäller könsidentitet.⁴⁹⁷

495 Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities (2019), 4, 6 och 13.

496 ECRI (2019), 14.

497 ECRI (2019), 34.

494 UN Human Rights Committee (2021), 3.

I FN:s senaste universella UPR-granskning av de mänskliga rättigheterna 2017 rekommenderades Finland bland annat stödja diskrimineringsombudsmannen i att ingripa i alla diskrimineringsfall. Rapporten rekommenderade vidare att Finland utvecklar rättsliga och institutionella ramar för att trygga lika skydd för offer för diskriminering.⁴⁹⁸

Övriga aktörer

Som tidigare nämnts i avsnittet om underrättelsetillsynsombudsmannen ansåg FN:s kommitté för mänskliga rättigheter i sina rekommendationer 2021 att det finns flera aktörer som övervakar civil och militär underrättelseverksamhet och att den komplicerade strukturen kan försämra tryggheten av integritetsskyddet.⁴⁹⁹ Kommittén för barnets rättigheter gav sina senaste rekommendationer 2011 och ansåg då att det finns skäl att misstänka att barnen inte känner till justitieombudsmannens klagomålsförfarande eller förstår hur det fungerar. Enligt kommittén borde man öka barnens medvetenhet om sina rättsmedel samt samarbetet mellan justitieombudsmannen och barnombudsmannen.⁵⁰⁰

Rekommendationerna som GREVIO, expertgruppen för bekämpning av våld mot kvinnor och våld i hemmet, gav Finland 2019 har behandlats tidigare i utredningen. GREVIO upptäckte brister i den nationella utvärderingen av genomförandet av Istanbulkonventionen och konstaterade att samma myndighet inte bör både genomföra och utvärdera genomförandet av konventionen. I sin rekommendation gällande Finland betonade GREVIO att tydliga uppgifter, befogenheter och tillräckliga resurser

ska anvisas de aktörer som ansvarar för samordningen, genomförandet, uppföljningen och utvärderingen av konventionen för att säkerställa en självständig utvärdering av nationella politiska åtgärder för att bekämpa och förebygga våld mot kvinnor.⁵⁰¹

Resurser

Övervakningsorganen har ofta fäst uppmärksamhet vid resurserna för aktörerna inom grundläggande och mänskliga rättigheter i Finland. FN:s kommitté för avskaffande av diskriminering av kvinnor rekommenderade 2014 att aktörer som främjar kvinnors rättigheter och jämställdhet mellan könen ska anvisas tillräckliga resurser i fråga om personal, teknik och budget.⁵⁰² År 2011 ansåg FN:s kommitté för barnets rättigheter att de resurser som anvisats barnombudsmannens byrå var otillräckliga.⁵⁰³ Den rådgivande kommittén för ramkonventionen om skydd för nationella minoriteter konstaterade 2019 i sin rapport om Finland att diskrimineringsombudsmannen behandlar största delen av fallen som gäller nationella minoriteter, men att dess resurser inte har följt den utvidgade behörigheten och ökade arbetsmängden efter 2015. Kommittén föreslog att ombudsmannen ges tillräckliga resurser.⁵⁰⁴

ECRI påpekade för sin del att jämställdhetsombudsmannen inte har fått mer personal trots att dess lagstadgade uppgifter har utvidgats med frågor som gäller könsidentitet, vilket även kräver annan slags expertis. ECRI rekom-

501 GREVIO (2019), 16.

502 UN Committee on the Elimination of Discrimination against Women (2014), 3. Kommittén konstaterade i sin rekommendation, delvis vilseledande, att det i Finland inte finns någon särskild institution avsedd att främja jämställdhet mellan kvinnor och män.

503 UN Committee on the Rights of the Child (2011), 3.

504 Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities (2019), 5-6.

498 UN Human Rights Council (2017), se t.ex. rekommendationerna 100.30; 100.38; 100.39; 100.40; 100.41.; 100.44 och 100.45.

499 UN Human Rights Committee (2021), 7.

500 UN Committee on the Rights of the Child (2011), 3-4.

menderade att myndigheterna ökar jämställdhetsombudsmannens verksamhetskapacitet och personal för att på ett tillräckligt sätt kunna behandla könsidentitetsfrågor som omfattas av jämställdhetsombudsmannens behörighet.⁵⁰⁵ ECRI ansåg att antalet anställda vid diskriminerings- och jämställdhetsnämnden var otillräckligt i förhållande till dess arbetsmängd och rekommenderade att nämndens resurser ökas avsevärt.⁵⁰⁶

I UPR-granskningen 2017 rekommenderades Finland garantera tillräckliga resurser eller stärka resurserna för den nationella människorättsinstitutionen, för institutioner och organ som främjar jämställdhet mellan kvinnor och män samt för diskrimineringsombudsmannens uppgift att övervaka avlägsnande ur landet.⁵⁰⁷

Särskilda rekommendationer för den nationella människorättsinstitutionen

I sin senaste rekommendation från 2019 föreslog SCA, underkommittén för ackreditering av nationella människorättsinstitutioner, att Finlands nationella människorättsinstitution skulle driva en lagändring så att lagstiftningen tydligare skulle motsvara helhetsbilden för den nationella människorättsinstitutionen och dess tre olika aktörer. SCA uppmuntrade också den nationella människorättsinstitutionen att ha som mål att dess verksamhetsberättelse skulle behandlas i riksdagen.⁵⁰⁸

SCA noterade den nationella människorättsinstitutionens verksamhet för att främja och skydda mänskliga rättigheter, inklusive övervakningen av platser där frihetsberövade hålls och rekommenderade att denna verksamhet utvidgas till att även omfatta företagets

ansvar för mänskliga rättigheter. Vidare rekommenderade SCA att tillräckliga resurser tilldelas Människorättscentrets arbete inom området för företagets ansvar för mänskliga rättigheter samt den nationella människorättsinstitutionens specialuppgifter (förebyggande mekanism mot tortyr samt främjande, skydd och övervakning av tillgodoseendet av rättigheter för personer med funktionsnedsättning). SCA påminde i detta sammanhang om att när en nationell människorättsinstitution får fler uppgifter måste den också anvisas mer resurser.⁵⁰⁹

Därtill konstaterade SCA i sin rekommendation att förfarandet vid val av direktör för Människorättscentret borde vara mer inkluderande och transparent.⁵¹⁰ Den nationella människorättsinstitutionen gav SCA ett genmäle där den konstaterade att rekommendationen grundar sig på felaktiga uppgifter om gällande lagstiftning. Lagen om riksdagens tjänstemän, lagen om riksdagens justitieombudsman och i tillämpliga delar i statstjänstemannalagen reglerar om ansökningsförfarandet och valet av direktör för Människorättscentret. Ansökan är offentlig och valet av direktör föregås av grundlagsutskottets ställningstagande.⁵¹¹

3.2 Laktagelser i anslutning till utrikesministeriets verksamhetsområde⁵¹²

Internationell granskning av aktörsfältet inom grundläggande och mänskliga rättigheter i Finland

Chefen för utrikesministeriets enhet för människorättsdomstols- och människorättskonventionsärenden framhåller att Finland för

505 ECRI (2019), 14.

506 ECRI (2019), 15.

507 UN Human Rights Council (2017), se t.ex. rekommendationerna 100.25; 100.27; 100.28 och 100.29.

508 GANHRI (2019b), 9-10.

509 GANHRI (2019b), 8 och 10.

510 GANHRI (2019b), 9.

511 Människorättscentret (2019).

512 Intervju med Krista Oinonen, chef för enheten för människorättsdomstols- och människorättskonventionsärenden 22.9.2021.

en dialog om sina nationella strukturer för grundläggande och mänskliga rättigheter med internationella och regionala övervakningsorgan, men att detta inte alltid återspeglas i rekommendationerna till Finland. Flera övervakningsorgan anser att strukturen i Finland är splittrad. Det som i synnerhet orsakar förvirring är specialombudsmännens olika uppgifter och befogenheter i likabehandlings- och jämställdhetsfrågor samt olika delegationer, av vilka en del verkar i anslutning till ministerierna och en del i anslutning till ombudsmännen. Det finns förståelse för den långa traditionen med två högsta laglighetsövervakare och upplägget för den nationella människorättsinstitutionen, den så kallade hybridmodellen, anses vara en bra lösning.

Övervakningsorganen betraktar de nationella strukturerna utifrån hur individerna får skydd för sina rättigheter. Europarådets och FN:s förfaranden för att samla in information om den nationella människorättssituationen inverkar också på rekommendationerna. Inom Europarådet strävar man efter att i detalj förstå den nationella situationen och man använder sig inte enbart av den periodiska rapporteringen. ECRI samt expertgrupperna och expertkommittéerna som övervakar genomförandet av Europarådets människorättskonventioner besöker också länderna, vilket möjliggör en direkt dialog med de nationella aktörerna. ECRI har till exempel gett utförliga rekommendationer om strukturerna i Finland. Övervakningen av verkställandet av FN:s människorättskonventioner sker i huvudsak via staternas periodiska rapportering. I och med ett förenklat rapporteringsförfarande har medborgarorganisationerna en större möjlighet att lyfta fram ämnen. Om de vill kan de ge information om människorättssituationen i Finland (inklusive strukturen) till kommittén redan innan de frågor som riktas till Finland utarbetas.

Betydelsen av internationella rekommendationer som gäller aktörer inom grundläggande och mänskliga rättigheter med tanke på aktörernas självständighet, oberoende och verksamhetrippumattomuuden ja toiminnan näkökulmasta

Rekommendationer som gäller endast vissa aktörer inom grundläggande och mänskliga rättigheter har lyfts fram i tidigare kapitel. Chefen för enheten för människorättsdomstols- och människorättskonventionsärenden konstaterar att Parisprinciperna och andra internationella och regionala rekommendationer som gäller aktörer inom grundläggande och mänskliga rättigheter har stor betydelse för aktörerna själva, eftersom de ställer upp kriterier för deras uppgifter och ställning. Enligt enhetens chef bör staterna använda rekommendationerna som en checklista över verksamhetsförutsättningarna för aktörerna, men i Finland känner man inte till dem tillräckligt väl. Inom tjänstemannakåren känner man till exempel antingen inte alls till Parisprinciperna, eller så har man den uppfattningen att de gäller alla självständiga och oberoende aktörer inom grundläggande och mänskliga rättigheter, trots att de uttryckligen har utarbetats som standarder för nationella människorättsinstitutioner.

De nationella människorättsinstitutionerna är väletablerade internationellt sett och man har till exempel ökat deras rätt att delta inom FN:s olika mekanismer. I Finland finns det skäl att öka kännedomen om den nationella människorättsinstitutionen genom att öka kommunikationen om den. Både Parisprinciperna och rekommendationen gällande NHRI av Europarådets ministerkommitté stöder uppfattningen om att de olika aktörerna inom Finlands nationella människorättsinstitution ska rapportera direkt till riksdagen.

3.3 Iakttagelser i anslutning till justitieministeriets verksamhetsområde⁵¹³

Hur ändringen av arbetsfördelningen mellan de högsta laglighetsövervakarna påverkar de högsta laglighetsövervakarnas ställning samt situationen för aktörerna inom grundläggande och mänskliga rättigheterna

Justitieministeriet har berett ändringarna i samarbete med de högsta laglighetsövervakarna. Propositionen har utarbetats utifrån ett betänkande av en arbetsgrupp som utrett och utvärderat uppgiftsfördelningen. Syftet med lagreformen är att stödja specialiseringen hos justitiekanslern och justitieombudsmannen, att fördjupa deras roller samt att hitta enhetliga tolkningslinjer inom laglighetsövervakningen. Den nya arbetsfördelningen har en stor betydelse för den övergripande laglighetsövervakningen eftersom den ger justitieombudsmannen och justitiekanslern bättre förutsättningar för djupare tematisk granskning, som både styr och drar upp riktlinjer för andra myndigheter. Tanken är också att stärka kontakten mellan de högsta laglighetsövervakarna. Justitieministeriet informerar om lagreformen när den träder i kraft.

Specialombudsmännens samt diskriminerings- och jämställdhetsnämndens självständighet, oberoende och funktionsförmåga

Enligt de intervjuade är allmänna rättsstatliga garantier som fastställs i grundlagen viktiga rättsliga faktorer för både specialombudsmännens och diskriminerings- och jämställdhets-

nämndens självständighet och oberoende. Vidare anser de intervjuade att lagbundenheten och principen om lagbundenhet i grundlagen betonar myndigheternas självständiga behörighet och innebär bland annat att ministeriet inte kan ingripa i ombudsmännens eller diskriminerings- och jämställdhetsnämndens beslutsfattande. De rättsliga grunderna för utnämningförfarandet finns bland annat i 125 § i grundlagen, enligt vilken de allmänna utnämningsskiltningarna för offentliga tjänster är skicklighet, förmåga och beprövad medborgerlig dygd.

Specialombudsmännen

De intervjuade anser att specialombudsmännen är självständiga och oberoende både på lagstiftningsnivå och i praktiken. Lagen föreskriver om ombudsmännens funktionella självständighet, oberoende, uppgifter, behörighetsvillkor samt relativt långa mandatperioder, och ombudsmännen eller deras personal kan inte avskedas på lätta grunder.

Ombudsmännen utvecklar och styr sin verksamhet själva. Ministeriet kan föra fram och informera om regeringspolitiken till ombudsmännen för övervägning. Enligt de intervjuade skulle det pågående projektet för att inrätta en gemensam specialmyndighet inom justitieförvaltningen i viss mån ytterligare stärka ombudsmännens strukturella självständighet. De intervjuade påminner om att det i fråga om anslagen alltid finns en viss koppling mellan ministeriet och ämbetsverken inom dess förvaltningsområde när man handlar inom ramen för statens budgetförslag.

Processen för att välja en specialombudsman inleds med en öppen sökning, som man också informerar om i sociala medier. Målet är att få så många sökande som möjligt. Justitieministeriets kanslichef, chefen för justitieministeriets avdelning för demokrati och offentlig rätt och ministeriets personaldirektör deltar i valet av specialombudsmannen. Om alla sökande som bäst uppfyller ansökningskrite-

513 Intervju med företrädare för justitieministeriets avdelning för demokrati och offentliga rätt 13.9.2021: Johanna Suurpää, chef för avdelningen; Timo Makkonen, enhetschef, enheten för offentlig rätt och Johanna Hautakorpi, konsultativ tjänsteman, enheten för självstyre och jämlikhet.

rierna är lika bra, ordnas psykologiska tester. I vissa fall kan de också intervjuas en gång till. Utnämningsspromemoriorna är mycket detaljerade. Ombudsmannen utnämns vid statsrådets allmänna sammanträden på framställning av justitieministeriet.

Resultatstyrning har som term väckt mest diskussion gällande ombudsmännens ställning gentemot justitieministeriet. Ombudsmännens resultatstyrning är en del av ministeriets resultatstyrning av självständiga och oberoende aktörer, och ombudsmännen ställer själv upp sina mål för resultatstyrningen. Resultatstyrningen innebär en dialog med justitieministeriet, och ministeriet upplever att ombudsmännen värdesätter den. Justitieministeriet har redan i årtionden skött domstolarnas resultatstyrning, vilket de intervjuade poängterar. Vidare anser de att eventuella nedskärningar i ombudsmännens anslag utgör en större risk för ombudsmännens självständighet och oberoende än resultatstyrningen.

Resultatstyrningen av självständiga och oberoende aktörer är till sitt förfarande likadan som för andra ämbetsverk vid ministeriet. Ombudsmännen lägger fram sina budgetbehov för justitieministeriet, som bedömer förutsättningarna för att förslagen ska gå igenom i statsbudgetens beredning. När man bedömer om ombudsmännens resurser är tillräckliga är det ombudsmännens egna budgetar samt eventuella lagprojekt som påverkar ombudsmännens uppgifter och befogenheter som är avgörande. De egentliga resultatförhandlingarna mellan justitieministeriet och varje specialombudsman förs under hösten. Ombudsmännen rapporterar hur målen för resultatstyrningen har uppnåtts varje halvår samt i bokslutet för justitieministeriets bokföringsenhet. Anslagen för ett visst år är inte bundna till året i fråga, utan ombudsmännen kan använda överförda anslag följande år. De kan också använda sina anslag till att anställa extra tjänstemän.

Justitieministeriet anser att det vore problematiskt om specialombudsmännen och justitieministeriet skulle ha parallell talan i budgetför-

handlingarna med finansministeriet. I praktiken skulle det kräva en diskussion om att också alla andra aktörer inom justitieministeriets förvaltningsområde skulle beviljas yttranderätt. Enligt ministeriet kommer man under resultatförhandlingarna överens om anslagen för följande år utgående från budgetpropositionen, som sällan har ändrats i riksdagens budgetbehandling.

I det pågående projektet för att inrätta en gemensam specialmyndighet inom justitieförvaltningen ingriper man inte i specialombudsmännens funktionella självständighet, utan syftet är att ordna gemensamma stöd- och förvaltningstjänster för dem. De flesta självständiga aktörer som finns i anslutning till justitieministeriet är mycket små och har därmed också små administrativa resurser. Reformen skulle minska specialombudsmännens beroende av ministeriets administrativa tjänster, eftersom tjänsterna produceras av en separat enhet som hör till det nya ämbetsverket. Resultatförhandlingarna kommer fortfarande att föras direkt mellan ministeriet och specialombudsmännen.

Europeiska kommissionens slutliga direktivförslag, som syftar till att stärka jämlikhets- och jämställdhetsorganens självständighet och verksamhetsförutsättningar, har ännu inte överlämnats till EU:s medlemsländer för behandling. Justitieministeriet tar ställning till förslaget i samband med beredningen av statsrådets U-skrivelse till riksdagen.

Diskriminerings- och jämställdhetsnämnden

Justitieministeriet utnämner nämndens personal. Nämnden behandlar själv ansökningarna till lediga tjänster och ger förslag till utnämning. Generalsekreteraren samt nämndens ordförande och vice ordförande kan delta i rekryteringsprocessen. I regel har ministeriet förordat nämndens utnämningförslag. Justitieministeriet gör också personalplaneringen tillsammans med nämnden.

Statsrådet utser medlemmarna i nämnden. Justitieministeriet ordnar en öppen ansökan och bereder en ny sammansättning utifrån an-

sökningarna. I beredningen samarbetar man till exempel med social- och hälsovårdsministeriets jämställdhetsenhet och arbets- och näringsministeriet (ansvarsområdet för likabehandling i arbetslivet). Man kan också be nämnden om bakgrundsuppgifter om till exempel vilken expertis som behövs för uppgiften. Helheten presenteras antingen muntligt eller skriftligt för den föredragande ministern. De sökande intervjuas inte.

En medlem i nämnden kan inte automatiskt förnya sitt medlemskap, men den erfarenhet som medlemmen får från nämndens verksamhet är en klar styrka i urvalsprocessen. Medlemmarna företräder inte sina bakgrundsorganisationer utan utses på basis av sin egen expertis. Det har hänt att en medlem lämnat nämnden när denna har bytt arbete och det inte har varit möjligt att kombinera medlemskapet med den nya uppgiften. I regel utgör arbete vid justitieministeriet inget hinder för att ansöka om medlemskap i nämnden eller att bli vald. Sådana tjänstemän vid ministeriet som arbetar vid den enhet som styr nämnden utses dock inte till nämnden.

Nämndens budget hade tidigare ett eget budgetmoment men det överfördes till justitieministeriets verksamhetsanslag i och med att man ville förtydliga budgetens position inom justitieministeriets förvaltningsområde. Enligt de intervjuade finns det flera orsaker till ändringen, till exempel att nämndens tjänsteinnehavare står i tjänsteförhållande till justitieministeriet (även om de inte innehar ministeriets gemensamma tjänster) till skillnad från personalen vid specialombudsmännens byråer. De som står i tjänsteförhållande till justitieministeriet har tillgång till tjänsterna vid statsrådets förvaltningsenhet, till exempel till it-systemen, som förvaltningsområdets aktörer, såsom ombudsmännen, inte har tillgång till. Ministeriet anser att indelningen mellan justitieministeriet och dess förvaltningsområde nu är internt konsekvent.

Vid justitieministeriet är man emellertid medveten om att nämnden är av annan åsikt

i frågan. Enligt ministeriet var det i praktiken inte fråga om någon stor ändring, eftersom justitieministeriet också tidigare fattade beslut om nämndens anslag. Fördelningen av anslagen mellan olika aktörer har under momentet där nämndens anslag tidigare ingick och där ombudsmännens anslag fortfarande ingår, redovisats i förklaringsdelen till statsbudgeten som uppskattad användning av anslaget, och användningen är inte bindande för ministeriet. Förklaringsdelen innebär i praktiken att planeringen är transparent, till exempel i förhållande till riksdagen, men det är justitieministeriet som i sista hand beslutar om hur momentets anslag fördelas mellan olika aktörer.

Nämnden rapporterar årligen om sin verksamhet till justitieministeriet samt i bokslutet för justitieministeriets bokföringsenhet. Vid justitieministeriet är man medveten om att nämnden är sårbar och har en liten personal. Nämnden har beviljats anslag på basis av konkreta förslag och den har även möjlighet att anställa föredragande på deltid. Enligt ministeriet är det svårt att bedöma nämndens verkliga behov av anslag på årsbasis och ministeriet kan inte bevilja nämnden för stora resurser. Frågor som gäller nämnden behandlas i samband med delreformen av diskrimineringslagen.

3.4 Iakttagelser av nationella experter på grundläggande och mänskliga rättigheter

Människorättscentret genomförde en Webropol-enkät för att få veta hur medlemmarna i nätverket för organisationer som arbetar med mänskliga rättigheter, som koordineras av människorättsdelegationen och Förbundet för mänskliga rättigheter, ser på aktörsfältet inom grundläggande och mänskliga rättigheter. Sammanlagt 21 organisationer ingår i nätverket. Dessutom frågade man människorättsdelegationens 38 medlemmar om deras synpunkter på den nationella människorättsinstitutionen. Kapitlet om den nationella människorättsinstitu-

tionen redogör för åsikterna om den nationella människorättsinstitutionen.

I frågan om aktörsfältet inom grundläggande och mänskliga rättigheter ombads respondenterna reflektera över till exempel följande frågor: tydlig uppgiftsfördelning, eventuella överlappningar och luckor i övervakningen, främjande och uppföljning av grundläggande och mänskliga rättigheter, aktörernas resurser i förhållande till uppgifterna, aktörernas oberoende och självständighet, samarbetet mellan aktörerna, samarbetet med intressegrupperna, samt huruvida upplägget är begripligt och tillgängligt ur individens synvinkel. Respondenterna fick själva välja vilka synvinklar de betonade i sina svar. Respondenterna hade också möjlighet att i sina svar beakta inrättandet av tjänsten som äldreombudsman samt uppgiften som rapportör om våld mot kvinnor.

Människorättscentret fick sex svar på frågan om aktörsfältet inom grundläggande och mänskliga rättigheter. På grund av den låga svarsprocenten är det inte möjligt att utifrån enkäten dra några heltäckande slutsatser om olika experters synpunkter. Av samma anledning är det möjligt att de längsta och mest detaljerade svaren poängteras mest i sammanfattningen som följer.

När det gäller aktörsfältet inom grundläggande och mänskliga rättigheter framträdde två allmänna synpunkter: upplägget ansågs vara splittrat och det ansågs finnas brister och luckor i tillgodoseendet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Det kom inga svar på frågorna gällande aktörernas självständighet och oberoende eller samarbetet med intressegrupper.

Helhetsbild av aktörsfältet inom grundläggande och mänskliga rättigheter

I ett svar ansågs det stora antalet aktörer inom grundläggande och mänskliga rättigheter vara en svaghet eftersom det kan innebära överlappningar. Samma respondent konsta-

terade dock att aktörernas mångfald också är en styrka. En annan respondent framförde liknande tankar i samband med sina svar gällande specialombudsmän och den nya tjänsten som äldreombudsman: "Visst finns det ganska många ombudsmän, nu ytterligare en äldreombudsman. Jag tänker på fördelningen av uppgifterna i och med att Människorättscentret har fått resurser uttryckligen för att främja äldre personers rättigheter, och riksdagens justitieombudsman har fått riktade resurser. Jag undrar om de äldres svaga rättsliga ställning förbättras genom att man utser en ombudsman. Å andra sidan har ombudsmannen en möjlighet att ständigt uppmärksamma frågan." Den tredje respondenten ansåg inte att delvis överlappande uppgifter för aktörer inom grundläggande och mänskliga rättigheter är ett problem, om det "stärker individens rättsskydd och även till övriga delar är ändamålsenligt."

En stor del av dem som svarade på enkäten ansåg att aktörernas upplägg är svårbegripligt för en enskild medborgare. Ett svar påpekade att upplägget endast kan förstås behjälpligt av medborgare. Några svar lyfte också fram utmaningarna med tillgängligheten. Enligt en respondent är det "sannolikt mycket svårt att få en helhetsuppfattning om systemet och förstå vem man ska kontakta till exempel för att lämna in ett klagomål. Olika aktörers olika resurser och mandat ökar utmaningen." Även en annan respondent ansåg att aktörernas upplägg är splittrat och konstaterade att detta "leder till underrapportering, när människor skickas från en lucka till en annan och till ineffektivitet när samma person måste kontakta flera olika myndigheter för att sköta sitt ärende."

Ingen av respondenterna förnekade dock behovet av vare sig befintliga eller förestående aktörer och uppgifter inom området grundläggande och mänskliga rättigheter. En respondent konstaterade till exempel att "inrättandet av en tjänst som äldreombudsman säkert förbättrar övervakningen av äldre personers rättigheter". En annan respondent ansåg att det är motiverat att inrätta en uppgift som rap-

portör mot våld mot kvinnor, även om det kan innebära att systemet splittras ytterligare. Respondenten motiverade sitt svar med att temat hittills inte har ingått i någon befintlig aktörs lagstadgade uppgifter och har till exempel inte lyfts upp på riksdagens justitieombudsmans agenda.

Några fäste uppmärksamhet vid samarbetet mellan aktörerna inom grundläggande och mänskliga rättigheter. En del ansåg att samarbetet fungerar bra. En respondent ansåg att "utdragna revirkonflikter är oändamålsenliga" och att samarbetet samt den kommunikation mellan myndigheterna som har att göra med arbetsfördelningen och befogenheterna borde vara smidig.

Brister och luckor

I svaren nämndes ett flertal brister och luckor i de uppgifter och befogenheter som tillhör aktörerna inom grundläggande och mänskliga rättigheter. En respondenterna ansåg att multipel och intersektionell diskriminering inte identifieras tillräckligt bra eftersom diskriminerings- och jämställdhetsombudsmannens uppgifter och befogenheter är separata och begränsade.⁵¹⁴ Respondenten nämner att "ett diskrimineringsfall kan till exempel betraktas som diskriminering enligt grunderna i jämställdhetslagen och grunderna i diskrimineringslagen identifieras inte, eller så finns det inga sätt för att ingripa i dem."

Även en annan respondent ansåg att det är svårt att ingripa i multipel diskriminering, i synnerhet för att det är svårt att få kännedom om fallen. Respondenten anser att diskriminerings- och jämställdhetsombudsmannens samt diskriminerings- och jämställdhetsnämndens

olika befogenheter att övervaka diskriminering i arbetslivet gör det svårt att hitta rätt myndighet, särskilt när det är fråga om multipel diskriminering. Vidare anser respondenten att främjande och övervakande myndigheter inte ingriper tillräckligt i multipel diskriminering eller i diskriminering inom olika grupper.

I ovan nämnda svar som gällande brister och luckor nämndes även underrapportering och problem med att samla in information om diskriminering. En av respondenterna ansåg det vara ett betydande problem för en rättsstat att myndigheterna inte underrättas om alla misstänkta rättskränkningar. Enligt respondenten gäller detta i synnerhet minoriteter och andra marginaliserade människogrupper, såsom personer som upplever fattigdom, papperslösa och offer för människohandel. Som orsak till underrapporteringen nämnde respondenten bland annat misstroende mot myndigheter, erfarenheten av att det är arbetsdrygt att föra ärenden vidare och att det inte leder till resultat, samt rädsla för eventuella följder. En annan respondent fäste å sin sida uppmärksamhet vid att "det att aktörerna är vita eller att normen är vit kan påverka till exempel insamlingen och produktionen av information om diskriminering." Detta svar kan tolkas hänvisa till diskussionen om mångfald hos personalen vid aktörerna som främjar och övervakar grundläggande och mänskliga rättigheter - eller snarare bristen på den.

Ovan nämnda respondent tycker också att aktörerna inom grundläggande och mänskliga rättigheter borde rikta större uppmärksamhet mot klimatförändringen som en människorättsfråga i sin verksamhet. Respondenten konstaterade att Människorättscentret har tagit upp frågor som gäller både klimatförändringen och våld mot kvinnor på sin agenda, men påpekade att centrets resurser är små och att centret inte behandlar klagomål. I olika svar nämndes brister dels i den allmänna övervakningen av sociala rättigheter, dels i fokuset på människorättsituationen för vissa minoriteter, såsom romer och könsminoriteter.

⁵¹⁴ Utmaningarna med att identifiera multipel diskriminering har också uppmärksammats i den utvärdering av diskrimineringslagen som färdigställdes 2020, se Nieminen m.fl. (2020), 79 och 150.

Ett svar tog också upp sanktioner i anslutning till rättskränkningar. Respondenten ansåg att även om rättsmedlen har stärkts och utökats under de senaste åren, är de åtgärder som myndigheterna som övervakar grundläggande och mänskliga rättigheter har vidtagit inte tillräckliga. Enligt respondenten ger dessa aktörer oftast rekommendationer eller anmärkningar men inte riktiga sanktioner, i synnerhet när det gäller myndigheter. Respondenten påpekade också att det är svårt att få gottgörelse på grund av att domstolarna har så korta tider för väckande av talan.

Resurser

Vissa respondenter ansåg att resurserna för aktörerna inom grundläggande och mänskliga rättigheter har ökat under de senaste åren och att de till vissa delar är tillräckliga, men många lyfte också fram att resurserna är för små. Ett svar tog upp utmaningarna med resursfördelningen på grund av att fältet är splittrat: "Många aktörers resurser är dock fortfarande små och står inte i proportion aktörernas uppgifter, som har blivit fler under årens lopp." Som exempel nämner respondenten diskrimineringsombudsmannens uppgift att övervaka avlägsnande ur landet samt jämställdhetsombudsmannens uppgifter i anslutning till könsångfald.

En annan respondent lyfte fram flera utmaningar på grund av otillräckliga resurser, såsom att behandlingen av klagomål fördröjs och att aktören tvingas prioritera bland sina lagstadgade uppgifter, om den har flera. Respondenten konstaterar att aktörer som både behandlar klagomål och främjar verksamheten är tvungna att prioritera vissa teman i sitt främjande arbete, vilket enligt respondenten "leder till att vissa gruppers rättigheter eller vissa teman uppmärksammas mindre i det främjande arbetet och möter inte behovet i det föränderliga samhället." Respondenten tillägger att myndigheternas specialuppgifter, såsom diskrimine-

ringsombudsmannens uppgift som rapportör om människohandel, har knappa resurser som inte motsvarar uppgifternas krav. Vidare anser respondenten att de myndigheter som utövar laglighetsövervakning inte har möjlighet att anvisa tillräckliga resurser för att informera om rättsmedel och minska misstron mot myndigheterna, och därmed ingripa i underrapporteringen.

Utvecklingsområden

Endast en respondent gav konkreta förslag till hur upplägget för aktörerna kunde utvecklas. Respondenten föreslår att övervakningen av att diskrimineringslagen ska förenhetligas med övervakningen av jämställdhetslagen, vilket skulle innebära att diskrimineringsombudsmannen samt diskriminerings- och jämställdhetsnämnden skulle ges behörighet i arbetslivet. Dessutom anser respondenten att diskrimineringslagen borde ändras så att diskrimineringsombudsmannen igen skulle få behörighet att föra ett diskrimineringsärende till diskriminerings- och jämställdhetsnämnden för behandling (utan att offret namnges). Enligt respondenten skulle detta möjliggöra ett effektivare ingripande i trakasserier där det kan vara svårt att identifiera föremålet. Det skulle även möjliggöra ingripande i diskriminerande platsannonser och anvisningar. Vidare anser respondenten att nämnden borde ges möjlighet att bestämma om gottgörelse för diskriminering som redan skett. Myndigheterna som övervakar och främjar grundläggande och mänskliga rättigheter borde enligt respondenten få mer resurser för att minska underrapporteringen. Resurserna skulle riktas till arbete med olika sammanslutningar och till att informera om rättsmedel till olika målgrupper.

4 Sammanfattning

4.1 Allmänt om strukturerna och samarbetet

Ett av målen med denna utredning har varit att få en bättre insikt i och bättre kunna beskriva den helhet som de högsta laglighetsövervakarna, den nationella människorättsinstitutionen, specialombudsmännen samt diskriminerings- och jämställdhetsnämnden bildar tillsammans. För att uppnå målet har utredningen granskat vad varje aktör inom grundläggande och mänskliga rättigheter kan göra med stöd av sina lagstadgade uppgifter och befogenheter, samt vilka övriga förutsättningar de har för att genomföra sina uppgifter. Syftet var att skapa perspektiv – inte bara för att bättre kunna gestalta helheten och nuläget – utan också för att identifiera styrkor och utmaningar, vilket var ett annat mål med denna utredning. Att identifiera styrkor och utmaningar hjälper å sin sida att förstå hur helheten borde utvecklas. Den här frågan granskas senare i utredningens rekommendationer.

Det finns ingen internationell standardmodell för nationella strukturer för grundläggande och mänskliga rättigheter, utan staterna kan i ganska stor utsträckning själva bygga upp sina strukturer. På europeisk nivå finns det till exempel å ena sidan mer centraliserade modeller där övervakningen, uppföljningen och främjandet av grundläggande och mänskliga rättigheter fördelas på endast några få aktörer.

Å andra sidan finns det också decentraliserade modeller med flera olika aktörer, vars uppgifter delvis kan vara överlappande och av olika omfattning.⁵¹⁵ Finland tillämpar den senare modellen.

Den splittrade strukturen för de grundläggande och mänskliga rättigheterna i Finland har uppmärksammats också tidigare. Utredningen om grund- och människorättsaktörer som genomfördes 2015 konstaterar bland annat i sina rekommendationer "att det finns skäl att med ännu större omsorg pröva inrättandet av nya aktörer eller strukturer. Utgångsläget är att försöka vidareutveckla existerande, välfungerande och etablerade aktörer för att utöka genomslagskraften."⁵¹⁶ Med denna rekommendation hänvisade man särskilt till de allt knappare resurserna inom statsfinanserna. Även om resurserna alltså är begränsande, vilket kan leda till konkurrens om tillgångarna, så som lyfts fram i denna utredning, finns det också andra synpunkter på de utspridda nationella strukturerna och aktörerna.

Redan den första utvärderingen av den nationella handlingsplanen för grundläggande och mänskliga rättigheter poängterade att istället för att förnya de nationella strukturerna med separata projekt borde man utveckla helhets-

515 Se även Vidović (2022).

516 Justitieministeriet (2015), 72.

strukturen och säkra tillräckliga resurser. Vidare lyfte utvärderingen fram att aktörerna i Finland visserligen är nödvändiga i sig, men att de administrativa reformerna inte fäst uppmärksamhet vid hur de strukturer som bildas passar ihop eller om det uppstår eventuella överlappningar.⁵¹⁷ Ett senare exempel på utmaningar i anslutning till överlappningar finns i utlåtandet från rådet för bedömning av lagstiftningen, som behandlade utkastet till regeringspropositionen med förslag till lag om en äldreombudsman. Utlåtandet rekommenderade att propositionen skulle bättre motivera vilket mervärde funktionen som äldreombudsman skulle tillföra samt dess konsekvenser för andra myndigheter. Vidare skulle propositionen närmare redogöra för hur onödiga överlappningar med andra aktörer undviks.⁵¹⁸

En del av de experter som intervjuades eller konsulterades i denna utredning instämde i uppfattningen om att det nuvarande aktörsfältet inom grundläggande och mänskliga rättigheter kännetecknas av utspriddhet och silotänkande. Det komplicerade och splittrade upplägget ansågs göra det svårare för medborgarna att veta vem de ska kontakta. Ingen av dem som hördes i denna utredning föreslog att nya aktörer ska grundas.

Emellertid var det inte heller många som föreslog ändringar i den nuvarande modellen. En del ansåg att den splittrade strukturen skapar mångfald och därmed bättre förutsättningar för att beakta olika frågor inom grundläggande och mänskliga rättigheter. Biträdande justiekanslern ansåg att två högsta laglighetsövervakare bättre kan svara på rättsstatens utmaningar. Justitieombudsmannen har på motsvarande sätt i sitt anförande om 2020 års berättelse framfört att "med tanke på tryggheten av rättsstaten är fördelen med systemet att det är svårare att bli av med två laglighetsövervakare än med en."⁵¹⁹ Ledningen vid justitieombudsman-

nens kansli framförde också i sina iakttagelser att upplägget med två högsta laglighetsövervakare är mer resiliënt.

Några aktörer inom grundläggande och mänskliga rättigheter vara av den åsikten att om aktörer ska slås samman, ska det i första hand gälla diskriminerings- och jämställdhetsombudsmannen. Jämställdhetsombudsmannen ansåg dock att frågan om uppgifter som tangerar varandra borde lösas genom dialog mellan ombudsmännen i stället för genom sammanslagning.⁵²⁰ Den första utvärderingen av den nationella handlingsplanen för grundläggande och mänskliga rättigheter och slutrapporten för projektet för att utveckla indikatorer för grundläggande och mänskliga rättigheter föreslår också en mer övergripande reform av strukturerna samt att expertisen inom grundläggande och mänskliga rättigheter samlas under ett och samma tak.⁵²¹

Utredningen om aktörer inom grundläggande och mänskliga rättigheter som genomfördes 2015 lyfte fram behoven av att utveckla samarbetet och samordningen mellan aktörerna.⁵²² Utredningen visade att de flesta aktörerna inte samarbetar systematiskt, utan projektvis och när resurserna tillåter det. De högsta laglighetsövervakarna utgör ett undantag i detta avseende, eftersom deras samarbete i fråga om informationsutbyte regleras genom lag i och med reformen av uppgiftsfördelningen. En del av aktörerna samarbetar närmare med andra aktörer än de som granskades i denna utredning.

På basis av det som framlagts hittills kan man konstatera att det nuvarande aktörsfältet inom grundläggande och mänskliga rättigheter innebär utmaningar, men också vissa fördelar. I följande avsnitt analyseras upplägget noggran-

520 Skriftliga tilläggsuppgifter av jämställdhetsombudsmannen 14.9.2021.

521 Se Viljanen m.fl. (2014) samt Rautiainen & Lavapuro (2016). Förslaget presenteras närmare i avsnittet om självständighet och oberoende.

522 Justitieministeriet (2015), 64.

517 Viljanen m.fl. (2014), 40.

518 Rådet för bedömning av lagstiftningen (2021), 1.

519 Se justiekanslerns och biträdande justiekanslerns iakttagelser i denna utredning samt riksdagens justitieombudsman (2021), 27.

nare i fråga om hur tydliga och omfattande aktörernas uppgifter och befogenheter är. Vidare granskas säkerställandet av deras självständighet och oberoende samt andra verksamhetsförsättningar.

4.2 Uppgiftsfördelning: tydlighet och omfattning

4.2.1 Nuläge

Uppgifter

De lagstadgade uppgifterna för aktörerna som omfattas av denna utredning består av övervakning, främjande och uppföljning av de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Uppgifterna betonas och kombineras på olika sätt. Det är tydligast att dela in aktörerna i sådana som utför laglighetsövervakning och sådana som inte har denna uppgift. För vissa aktörer betonas främjande och uppföljning mer än för andra.

Aktörerna vars främsta uppgift är laglighetsövervakning är justitiekanslern i statsrådet, riksdagens justitieombudsman, underrättelseutredningens ombudsmannens samt diskriminerings- och jämställdhetsnämnden. De högsta laglighetsövervakarna har dock i denna utredning eller i andra sammanhang framhållit att laglighetsövervakningen även innefattar främjande verksamhet; detta gäller i större grad justitieombudsmannen.⁵²³ Även underrättelseutredningens ombudsmannen kan, på samma sätt som justitieombudsmannen, fästa den övervakades uppmärksamhet vid frågor som främjar tillgodoseendet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna samt delta i ordnandet av utbildning i laglighetsaspekter. En av ombudsmannens lagstadgade uppföljningsuppgifter är också att granska underrättelselagstiftningen.

Diskriminerings- och jämställdhetsnämnden övervakar efterlevnaden av diskriminerings- och jämställdhetslagarna när den behandlar enskilda fall som kommit till nämnden för avgörande. Främjande av grundläggande och mänskliga rättigheter hör inte till nämndens verksamhet på samma sätt som för diskriminerings- och jämställdhetsombudsmannen. Nämnden kan dock ge vissa aktörer utlåtanden om tolkningen av diskriminerings- och jämställdhetslagarna. I förarbetena till diskrimineringslagen, som trädde i kraft 2015, ansåg man att detta ger möjligheter att öka kännedomen om diskrimineringslagen. I regeringens proposition konstateras att utlåtandena kan ha en "mer allmänt inriktad styrande och förebyggande effekt", eftersom det är möjligt att genom nämndens utlåtanden sprida innehållet i diskrimineringslagen i vidare kretsar.⁵²⁴

Till diskrimineringsombudsmannens, jämställdhetsombudsmannens och dataombudsmannens uppgifter hör övervakning, främjande och uppföljning. Diskrimineringsombudsmannen kan utföra dessa uppgifter beroende på vilket mandat det är fråga om. Ombudsmannen kan utöver sin uppgift att övervaka diskrimineringslagen samt den allmänna uppgiften att främja likabehandling, främja rättsskyddet för personer som upplevt diskriminering genom att bistå dem eller skaffa rättshjälp. Ombudsmannen kan följa upp hur likabehandlingen genomföres genom att granska hur den nationella lagstiftningen fungerar samt hur Finland uppfyller sina internationella förpliktelser. Uppgiften att övervaka verkställigheten av avlägsnande ur landet är en övervakningsuppgift, så som namnet antyder. Ombudsmannens övriga befogenheter enligt utlänningslagen är inte avsedda för övervakning av att utlänningslagen följs. Det handlar snarare om att främja utlänningsrättigheter och att följa upp hur rättigheterna tillgodoses genom rätten att få information och att höras.

⁵²³ Se även riksdagens justitieombudsman (2013), 22-25.

⁵²⁴ RP 19/2014, 91.

Ombudsmannens uppgifter som nationell rapportör om människohandel och rapportör om våld mot kvinnor är en form av uppföljning och hör inte laglighetsövervakningen. Detta framgår av de uppgifter som föreskrivs i lagen om diskrimineringsombudsmannen, enligt vilka ombudsmannen i egenskap av rapportör uttryckligen följer aktuella fenomen eller tillämpliga internationella förpliktelser. I regeringens propositioner gällande rapportörernas uppgifter nämns som exempel bland annat utarbetande av utredningar. Å andra sidan möjliggör lagen om diskrimineringsombudsmannen även annan verksamhet inom ramen för uppgifter som rapportör, såsom att ta initiativ samt ge råd och utlåtanden. Ombudsmannens olika uppgifter som rapportör motsvarar dock inte helt varandra när det gäller att främja rättsskyddet: i egenskap av nationell rapportör om människohandel kan ombudsmannen bistå offren eller skaffa dem rättshjälp; i uppgiften som rapportör om våld mot kvinnor är det inte möjligt att ge rättshjälp.

Även jämställdhetsombudsmannen har, utöver sin uppgift att övervaka efterlevnaden av jämställdhetslagen, både en allmän uppgift att främja genomförandet av jämställdhetslagens syfte samt möjlighet att bistå offer för diskriminering på samma sätt som diskrimineringsombudsmannen. Uppgiften att bistå fastställs också i EU:s direktiv om jämställdhet och likabehandling för likabehandlings- och jämställdhetsorgan. Ombudsmannens lagstadgade uppföljningsuppgift gäller genomförandet av jämställdheten inom olika områden i samhället.

Dataombudsmannens övervakningsuppgifter gäller i synnerhet tillämpningen av EU:s dataskyddsförordning, men också iakttagandet av övrig nationell dataskyddslagstiftning. Ombudsmannen ska också främja medvetenheten om bland annat rättigheter och skyldigheter i anslutning till behandling av personuppgifter, men ombudsmannen hjälper inte enskilda personer. Ombudsmannen ska följa med föränd-

ringar inom området för skydd av personuppgifter, såsom den tekniska utvecklingen.

Barnombudsmannen och äldreombudsmannen är inte laglighetsövervakare. De främjar och följer upp tillgodoseendet av rättigheterna inom sitt eget verksamhetsområde, förmedlar information, påverkar det samhälleliga beslutsfattandet och utvecklar samarbetet mellan olika aktörer. Deras lagstadgade uppgifter och befogenheter motsvarar varandra. Människorättscentret har inte heller laglighetsövervakningsuppgifter. Centret kan inte jämföras med aktörer som ombudsmän. Centret är en del av den nationella människorättsinstitutionen och har en omfattande och allmän uppgift att följa upp och främja de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Det väsentliga i uppgiften är att stärka det rättsliga perspektivet.

Berättelserna till riksdagen hör också till de centrala uppgifterna för aktörerna inom grundläggande och mänskliga rättigheter. Genom berättelserna informerar aktörerna om sin verksamhet och om situationen för de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Justitiekanslern, justitieombudsmannen, dataombudsmannen och underrättelsetillsynsombudsmannen ger sin berättelse till riksdagen en gång per år, de övriga specialombudsmännen vart fjärde år. Varje aktörs berättelse behandlas separat och i olika utskott. Justitiekanslern och alla specialombudsmän ger också en berättelse till statsrådet varje år. Justitieombudsmannen kan ge en särskild berättelse till riksdagen i ett ärende som han eller hon anser vara viktigt.⁵²⁵ Människorättscentret har ingen motsvarande lagstadgad möjlighet att ge sin berättelse till riksdagen för behandling. Diskriminerings- och jämställdhetsnämnden ger inte någon av ovan nämnda berättelser.

525 Lag om riksdagens justitieombudsman (197/2002), 12 § 2 mom.

Befogenheter och verksamhetsätt

Aktörerna inom grundläggande och mänskliga rättigheter som omfattas av denna utredning och som utför laglighetsövervakning har sinsemellan mycket olika metoder för att ingripa i missförhållanden som de observerat. Det beror bland annat på laglighetsövervakningens omfattning och karaktär. De högsta laglighetsövervakarna har till exempel många olika befogenheter; allt från att delge sin uppfattning eller ge en anmärkning till att förordna om förundersökning och väcka åtal. Även underrättelsetillsynsombudsmannen kan ge anmärkning och delge sin uppfattning, men underrättelsetillsynsombudsmannen största befogenhet är att förordna att användningen av en underrättelseinhämtningsmetod ska avbrytas eller avslutas. Dataombudsmannen är den enda av aktörerna i denna utredning som kan ge en administrativ påföljdsavgift om en föreskrift som dataombudsmannen meddelat med stöd av dataskyddsförordningen inte har iakttagits eller om dataombudsmannen anser att bestämmelserna i förordningen har överträtts. Dataombudsmannen kan dessutom ge anmärkningar samt införa begränsningar av eller förbud mot behandling av personuppgifter. Diskriminerings- och jämställdhetsnämnden kan i enskilda fall meddela bindande förbud och föreskrifter om förfaranden som strider mot diskriminerings- och jämställdhetslagen.

Diskriminerings- och jämställdhetsombudsmännens befogenheter att rätta till verksamheten hos den som är föremål för övervakning skiljer sig något från de högsta laglighetsövervakarna, underrättelsetillsynsombudsmannen, dataombudsmannen samt diskriminerings- och jämställdhetsnämnden. Diskrimineringsombudsmannen och jämställdhetsombudsmannen kan i enskilda fall ge ställningstaganden eller utlåtanden.

Å andra sidan har diskrimineringsombudsmannen och jämställdhetsombudsmannen i enskilda fall andra sådana befogenheter som specialombudsmännen som utför laglighetsö-

vervakning eller de högsta laglighetsövervakare inte har, åtminstone inte i motsvarande utsträckning. I och med sin biståndsuppgift kan de hjälpa den part som har upplevt att dennas rättigheter har kränkts. Båda har dessutom rätt att vidta åtgärder för att nå förlikning.⁵²⁶ Jämställdhetsombudsmannen beviljades denna rätt 2016, vilket förenhetligade diskrimineringsombudsmannens och jämställdhetsombudsmannens befogenheter. Samtidigt integrerades diskriminerings- och jämställdhetsnämndens uppgifter när nämnden fick behörighet att bekräfta förlikning i jämställdhetsärenden. Även utredningen om aktörer inom grundläggande och mänskliga rättigheter 2015 rekommenderade att dessa uppgifter skulle anvisas jämställdhetsombudsmannen och nämnden.⁵²⁷

De högsta laglighetsövervakarna har befogenhet att föreslå en försonlig lösning eller en gottgörelse, men de har inte samma medlarroll som ombudsmännen kan ha.⁵²⁸ I samband med ändringen av jämställdhetslagen 2016 konstaterades till exempel följande: "Jämställdhetsombudsmannen kunde till exempel ordna förlikningsmöten med parterna. Ombudsmannen ska vara skyldig att informera parterna bland annat om förlikningsförfarandets karaktär samt förlikningens betydelse och förfarandet för en eventuell fastställelse av förlikningen samt tiden för väckande av talan. Ombudsmannen ska opartiskt och med respekt för alla parter hjälpa parterna att sinsemellan finna lösningar som tillfredsställer dem också i fråga om en eventuell ersättning i pengar."⁵²⁹ I ett ärende som diskriminerings- och jämställdhetsnämnden behandlar kan ordföranden eller generalsekreteraren fråga parterna om de är villiga att komma överens i ärendet. Ordföranden eller vice ordföranden kan vid behov leda

526 För diskrimineringsombudsmannen omfattar denna rätt ärenden som gäller efterlevnad av diskrimineringslagen.

527 Justitieministeriet (2015), 59-60.

528 Se även Pajuoja & Pölonen (2011), 483-485.

529 RP 98/2016, 9.

förlikningsförhandlingarna mellan parterna.⁵³⁰

De aktörer inom grundläggande och mänskliga rättigheter vars huvudsakliga uppgift är laglighetsövervakning påverkar i regel inte samhällsdebatten, utan snarare utvecklingen av lagstiftningen eller verksamhet hos dem som övervakas. Det här framgår av intervjuerna med aktörerna och av lagstiftningen som gäller dem. De specialombudsmän som utöver övervakning också gör främjande arbete, har också till uppgift att påverka samhällsdebatten och attityderna. Barnombudsmannen och äldreombudsmannen, vars huvudsakliga uppgifter är att främja och följa upp, kan sägas utöva mest samhällspåverkan av alla aktörer.

Människorättscentrets roll är att sammanställa information om grundläggande och mänskliga rättigheter, följa upp hur rättigheterna tillgodoses och på olika sätt sträva efter att främja tillgodoseendet av rättigheterna och medvetenheten om rättigheterna. Inom ramen för sin lagstadgade uppgift och verksamhet deltar centret i högre grad än de andra aktörerna som självständig och oberoende aktör i internationellt och europeiskt samarbete samt i rapporteringsprocesser som gäller Finland.

4.2.2 Allmänna behov av att förtydliga laglighetsövervakningen

Sammanslagning av olika uppgifter i den praktiska verksamheten

Många aktörer inom grundläggande och mänskliga rättigheter betonade i sina egna iakttagelser att det är en fördel att uppgifterna och befogenheterna är mångsidiga, eftersom det ger ett brett perspektiv på en viss fråga som gäller de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Dessutom kompletterar olika uppgifter och befogenheter varandra, vilket framfördes bland annat i intervjuerna med

de högsta laglighetsövervakarna och vissa specialombudsmän. Klagomål, frågor och anmälningar samt inspektioner ger laglighetsövervakarna information om brister och problem i tillgodoseendet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Den här informationen kan laglighetsövervakarna utnyttja till exempel i sitt arbete med att påverka lagstiftningen eller i främjandet av tillgodoseendet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna.

Å andra sidan är det svårt att kombinera vissa uppgifter, såsom laglighetsövervakning och rådgivning. Det här framgår av aktörernas egna iakttagelser och av det övriga materialet. Riksdagens justitieombudsman har ansett det vara problematiskt att underrättelsetillsynsombudsmannens uppgifter utöver laglighetsövervakning även innefattar att ge anvisningar och råd. Justitieombudsmannen har i sitt utlåtande till grundlagsutskottet framfört följande om lagen om övervakning av underrättelseverksamheten: "Om övervakaren på förhand har tagit ställning till den allmänna lagtolkningsfrågan, är det svårt för övervakaren att i laglighetsövervakningen i efterhand göra en annan tolkning, även om det utifrån nya synpunkter kan finnas anledning till det." Även dataombudsmannen lyfte i sina iakttagelser fram motsvarande utmaningar i sina egna uppgifter. Justiekanslern ansåg å sin sida att den nuvarande uppgift som justiekanslern har enligt grundlagen - att ge information och utlåtanden i juridiska frågor - föranleder oklarheter gällande uppgiften att förhandskontrollera författningar. Dessa synpunkter på laglighetsövervakning och rådgivning är väsentliga också med tanke på den självständighet och oavhängighet hos aktörer inom grundläggande och mänskliga rättigheter som behandlas senare.

Undersökningen som utvärderade diskrimineringslagen lyfte fram frågan om hur diskrimineringsombudsmannens uppgift att bistå offer för diskriminering kunde kombineras med att ombudsmannens område skulle utökas till att omfatta diskriminering i arbetslivet.⁵³¹ Å andra sidan har ombudsmannen redan nu i uppgift att

⁵³⁰ Diskriminerings- och jämställdhetsnämndens arbetsordning (diariernr. 53/2015), 9 §.

⁵³¹ Nieminen m.fl. (2020), 80.

övervaka likabehandlingen inom andra livsornåden, samt mjlighet att bistå offer för diskriminering. Når det gäller utmaningarna med att kombinera övervakning och frmjande kan det till exempel vara fråga om följande situation: en aktör som genomför laglighetsövervakningen har tidigare upptäckt allvarliga brister i verksamheten hos en aktör som r föremål för övervakning. Senare, till exempel under en inspektion, försöker aktören diskutera med samma aktör om synpunkter som frmjar de grundläggande och mänskliga rättigheterna. De brister som konstaterats tidigare och de åtgärder som inletts på grund av dem kan försvåra en sådan dialog, vilket justitieombudsmannen lyfte fram i intervjun.

Vissa nämnde också att bristen på resurser är en utmaning för att kombinera övervakning med frmjande. En aktör som ska både övervaka och frmja har inte nödvändigtvis tillräckligt med resurser för det frmjade arbetet.

Hur reformen av de högsta laglighetsövervakarnas uppgiftsfördelning påverkar laglighetsövervakningen

Med tanke på strukturerna för de grundläggande och mänskliga rättigheterna i Finland r reformen av uppgiftsfördelningen mellan de högsta laglighetsövervakarna en av de mest betydande utvecklingsriktningarna under den senaste tiden. Arbetsgruppen som granskade aktörerna inom grundläggande och mänskliga rättigheter 2015 föreslog ingen ändring av lagen om uppgiftsfördelning fr de högsta laglighetsövervakarna, men ansåg att det kunde vara nödvändigt att framöver granska frågor gällande samarbete och uppgiftsfördelning.⁵³² Som justitiekanslerns och justitieombudsmannens iakttagelser i denna utredning visar har reformen båda laglighetsövervakarnas stöd och båda anser att den är viktig. Justitiekanslerns och justitieombudsmannens befogen-

heter förblir parallella även efter reformen, men samtidigt stärker och synliggör reformen deras fokusområden: justitiekanslern fokuserar i sin laglighetsövervakning på strukturella och systemmässiga frågor som gäller de grundläggande och mänskliga rättigheterna; justitieombudsmannen på tillgodoseendet av individens rättigheter, och särskilt rättigheterna för personer i utsatt ställning. Målet är att de högsta laglighetsövervakarna utför allt mindre överlappande arbete och har mjlighet att specialisera sig inom sitt eget område.

I och med reformen kommer det att finnas bättre förutsättningar för att förtydliga justitieombudsmannens och justitiekanslerns inbördes roller. Medan den här utredningens skrivs r det dock fr tidigt att bedöma alla konsekvenser av reformen. En viktig fråga gäller hur kompetensen och specialiseringen inom den allmänna laglighetsövervakningen ska samordnas och balanseras, det vill säga på vilket sätt de högsta laglighetsövervakarna vid sidan av specialiseringen ska upprthlla ett tillräckligt brett kunskapsunderlag för att kunna sköta sina grundlagsenliga uppgifter. Även regeringens proposition poängterar att utvecklingen av laglighetsövervakningen vid sidan av specialiseringen förutsätter allmän kompetens inom laglighetsövervakning.⁵³³

Balansen mellan allmänna kompetensen och specialkompetensen stöds av att den nya lagen inte inskränker någondera av de högsta laglighetsövervakarnas befogenheter och inte heller gäller alla delområden av laglighetsövervakningen. I förarbetena till lagen lyfts också fram situationer där det kan vara motiverat att den ena laglighetsövervakaren behandlar sådana fall som egentligen hr till den andra laglighetsövervakaren. Sådana ärenden kan till exempel gälla förundersökning och problem som beror på automatisering av förvaltningen med avseende på kraven på god förvaltning. I regeringens proposition konstateras att behandlingen av ärenden som gäller offentlig

532 Justitieministeriet (2015), 60.

533 RP 179/2021, 17.

upphandling, hemligt inhämtande av information samt social- och hälsovård kan ske både utifrån strukturella perspektiv och enskilda fall.⁵³⁴ I propositionen betonas dessutom vikten av att justitiekanslern och justitieombudsmannen utbyter information sinsemellan för att sörja för tillräcklig information och ett tillräckligt faktaunderlag.⁵³⁵

Arbetsfördelningen mellan de högsta laglighetsövervakarna har betydelse även för andra aktörer inom grundläggande och mänskliga rättigheter. Enligt Människorättscentrets utredning verkar de högsta laglighetsövervakarnas ställning och uppgifter i förhållande till andra aktörer inom grundläggande och mänskliga rättigheter vara rätt tydliga i nuläget. Denna uppfattning stöds av följande faktorer: justitiekanslerns och justitieombudsmannens långvariga verksamhet och konstitutionella ställning, laglighetsövervakningens hierarkiska upplägg, där justitiekanslern och justitieombudsmannen fungerar som högsta övervakare av lagenligheten samt de iakttagelser som de intervjuade aktörerna framfört i denna utredning.

Även det övriga materialet ger belägg för den här uppfattningen. I sitt berättelseanförande från 2017 lyfter biträdande justitieombudsmannen fram att justitieombudsmannen i första hand övervakar övervakningen inom sådana områden där de specialombudsmän som sköter laglighetsövervakningsuppgifter är verksamma. Att vissa ärenden styrs till specialombudsmännen talar enligt biträdande justitieombudsmannen för att de har specialkompetens inom sitt eget verksamhetsområde, och för att en del av dem dessutom har sådana befogenheter som de högsta laglighetsövervakarna inte har.⁵³⁶ Man har också ansett att det inte är ändamålsenligt att de högsta laglighetsövervakarna på grund av sin ställning själva genomför en viss typ av övervakning. Regering-

ens proposition om övervakning av underrättelseverksamheten konstaterade till exempel att laglighetsövervakningen av underrättelseverksamheten inte kan riktas till justitieombudsmannen, eftersom övervakningen till sin natur är "fortlöpande, detaljerad och operativ."⁵³⁷

Det som dock förblir oklart efter regeringens proposition om arbetsfördelningen och intervjuerna är vilka eventuella konsekvenser reformen har med tanke på helhetssituationen för de aktörer inom grundläggande och mänskliga rättigheter som utövar laglighetsövervakning. Om tyngdpunkterna i de högsta laglighetsövervakarnas verksamhet preciseras, kräver det att övervakningen av övervakningen utvecklas inom de delområden som de särskilda ombudsmännen ansvarar för? Detta borde granskas också med tanke på att antalet särskilda ombudsmän som utför laglighetsövervakning har ökat, liksom deras befogenheter.⁵³⁸ Att stärka informationsutbytet mellan de högsta laglighetsövervakarna och alla specialombudsmän vore också viktigt nu när justitieombudsmannens och justitiekanslerns laglighetsövervakning koncentreras till vissa delområden. Informationen som specialombudsmännen producerar samt deras expertis kompletterar de uppgifter som de högsta laglighetsövervakarna fått utifrån klagomål, inspektioner och egna initiativ. Det här gäller i synnerhet till exempel ombudsmän som inte är laglighetsövervakare eller diskrimineringsombudsmannens uppgifter som rapportör om människohandel och våld mot kvinnor.⁵³⁹

Den nya lagen om fördelningen av uppgifter skapar också förutsättningar för ett intensivare samarbete mellan justitieombudsmannen och Människorättscentret. Uppgiftsområdena för rättigheterna för personer med funktions-

534 RP 179/2021 rd, 38, 51-56 och 58

535 RP 179/2021, 61.

536 Riksdagens justitieombudsman (2018), 28-29

537 RP 199/2017, 37.

538 Se även riksdagens justitieombudsman (2018), 28.

539 Se t.ex. biträdande justitiekanslerns avgörande OKV/1233/70/2021 om problem med människohandelsutredningen.

nedsättning och äldre personer har visat att samarbete ger ömsesidigt mervärde och genomslagskraft. Människorättscentrets utredningar kan stöda laglighetsövervakningen. De klagomål som kommer till justitieombudsmannen och de inspektioner som justitieombudsmannen gör ger information om problemområden gällande tillgodoseendet av rättigheterna. Via Människorättscentret får man också information om centrala frågor i det internationella och europeiska samarbetet kring grundläggande och mänskliga rättigheter.

4.2.3 Luckor i uppgiftsfältet

Resultat från även denna utredning visar att den största luckan inom uppgiftsfältet för aktörerna inom grundläggande och mänskliga rättigheter finns inom området för likabehandling och jämställdhet. Människorättscentret har inte i detalj behandlat arbetsfördelningen i övervakningen av likabehandling på grund av den delreform av diskrimineringslagen som är under beredning. Det material som Människorättscentret har samlat in, samt Människorättscentrets iakttagelser stöder dock uppfattningen om att övervakningen och främjandet av likabehandling och jämställdhet bör förtydligas och stärkas ytterligare. Utmaningarna beror på lagstiftningen, som inte är helt entydig gällande i synnerhet i vilka situationer och med vilka metoder diskrimineringsombudsmannen, jämställdhetsombudsmannen samt diskriminerings- och jämställdhetsnämnden kan ingripa i diskriminering.

De rättsmedel som möjliggörs av diskriminerings- och jämställdhetslagarna präglas bland annat av de olikheter som framfördes i utvärderingen av diskrimineringslagen 2020.⁵⁴⁰ Grundlagsutskottet konstaterade redan vid riksdagsbehandlingen av den aktuella diskrimineringslagen 2014 att "målet om likartade

rättsmedel till betydande delar inte kan uppnås genom lagförslaget."⁵⁴¹

Även de internationella rekommendationer som Finland fått påpekar att upplägget som består av diskriminerings- och jämställdhetsombudsmannen samt diskriminerings- och jämställdhetsnämnden är rörigt och splittrat. Nationella experter på grundläggande och mänskliga rättigheter har också lyft fram jämlikhets- och jämställdhetsaktörernas begränsade och separata befogenheter. ECRI har i sina rekommendationer om diskriminerings- och jämställdhetsorgan konstaterat att om ett organ består av flera olika aktörer ska deras befogenheter vara enhetliga och utövas på ett samordnat sätt.⁵⁴²

En av skillnaderna mellan diskrimineringslagen och jämställdhetslagen är övervakningen av diskriminering i arbetslivet. Grundlagsutskottet har fäst uppmärksamhet vid även det här och ansett att det är problematiskt att diskrimineringsombudsmannen inte kan övervaka likabehandlings- och diskrimineringsfrågor i arbetslivet, särskilt med tanke på en enhetlig övervakning av diskrimineringslagen och ombudsmannens ställning. Utskottet nämner också diskriminerings- och jämställdhetsnämndens möjligheter att behandla ärenden som gäller likabehandlings- och jämställdhetsfrågor i arbetslivet.⁵⁴³

En annan skillnad gällande rättsskyddsmetoderna är i vilka situationer diskriminerings- och jämställdhetsombudsmännen kan föra ärenden till diskriminerings- och jämställdhetsnämnden. Diskrimineringsombudsmannen kan inte föra ett ärende till nämnden utan ett namngivet offer. I 21 § 2 mom. i diskrimineringslagen fastställs att "den som anser sig ha blivit diskriminerad eller utsatt för repressalier får föra ärendet till diskriminerings- och jämställd-

541 GrUU 31/2014, 10.

542 ECRI (2018), 5.

543 GrUU 31/2014, 10.

540 Nieminen m.fl. (2020), 159.

hetsnämnden för åtgärder enligt 20 § 3 mom. Ärendet får, med målsägandens samtycke, föras till nämnden också av diskrimineringsombudsmannen eller en sammanslutning som främjar likabehandling.” I jämställdhetslagen finns inget motsvarande krav på målsägandens samtycke, men till skillnad från diskrimineringslagen kan endast jämställdhetsombudsmannen eller en arbetsmarknadscentralorganisation föra ett ärende till nämnden enligt jämställdhetslagen.⁵⁴⁴

Utredningen av aktörer inom grundläggande och mänskliga rättigheter 2015 föreslog att man skulle överväga att utvidga rätten att inleda jämställdhetsärenden.⁵⁴⁵ I beredningen av delreformen av diskrimineringslagen behandlas möjligheten att utvidga diskrimineringsombudsmannens rätt att inleda ärenden i nämnden. Däremot granskar delreformen inte behovet av att ändra jämställdhetslagen på den här punkten.⁵⁴⁶

Diskrimineringsombudsmannens och jämställdhetsombudsmannens olika befogenheter när det gäller att ingripa i multipel diskriminering är också en problematisk fråga. Detta framgick av några svar från experter på grundläggande och mänskliga rättigheter samt i jämställdhetsombudsmannens iakttagelser. Jämställdhetsombudsmannen kan inte ingripa i intersektionell diskriminering, men det kan däremot diskrimineringsombudsmannen. Utvärderingen av diskrimineringslagen 2020 lyfte fram att eftersom myndigheternas befogenheter definieras utifrån diskrimineringsgrunderna försvårar det identifieringen av multipel diskriminering eller leder till att multipel diskriminering behandlas endast delvis.⁵⁴⁷ En av motiveringarna till att slå samman diskrimi-

nerings- och jämställdhetsombudsmännen har de facto varit möjligheten att effektivare kunna ingripa i multipel diskriminering.⁵⁴⁸ Samma motivering användes när diskriminerings- och jämställdhetsnämnderna slogs samman till en diskriminerings- och jämställdhetsnämnd.

Diskrepansen mellan övervakningen av diskriminerings- och jämställdhetslagarna och rättsmedlen påverkar också diskriminerings- och jämställdhetsnämndens verksamhet. Nämnden kan inte ingripa i diskriminering i arbetslivet om det är fråga om diskriminering som enligt diskrimineringslagen. Även rätten att inleda ett ärende i nämnden påverkar vilka fall nämnden behandlar. I utredningen om aktörer inom grundläggande och mänskliga rättigheter 2015 konstaterades att ”nämndens asymmetriska behörighet i fråga om diskriminerings- och jämställdhetslagarna gör systemet mindre begripligt för medborgarna.” Utredningsarbetsgruppen ansåg vidare att de aktörer som nämns i diskriminerings- och jämställdhetslagen och som har möjlighet att inleda ärenden i nämnden också ska uppleva att det är ändamålsenligt att inleda ärenden i nämnden.⁵⁴⁹

Såsom nämnts i denna utredning har jämställdhetsombudsmannen fört sitt första fall till nämnden i slutet av 2020, diskrimineringsombudsmannen för några ärenden per år till nämnden. Av Människorättscentrets utredning framgår det att ombudsmännen bedömer huruvida ett ärende ska föras till nämnden utifrån sina lagstadgade uppgifter delvis på olika sätt. Enligt jämställdhetsombudsmannen ska denna först och främst få det diskriminerande förfarandet att upphöra med hjälp av sina egna befogenheter. Diskrimineringsombudsmannen beaktar samma aspekt, men därutöver även om ärendet ska föras till nämnden, bland annat utifrån ärendets betydelse och den eventuella utkomsten av ett avgörande. Jämfört med diskrimineringsombudsmannen framförde

544 Lag om jämställdhet mellan kvinnor och män (609/1986), 20 § 1 mom.

545 Justitieministeriet (2015), 60.

546 Social- och hälsovårdsministeriet ansvarar för beredningen av jämställdhetslagen; justitieministeriet för beredningen av diskrimineringslagen.

547 Nieminen m.fl. (2020), 79 och 106.

548 Justitieministeriet (2016), 2 och 13.

549 Justitieministeriet (2015), 61.

jämställdhetsombudsmannen även flera andra begränsningar gällande nämndens behörigheter i ärenden som jämställdhetsombudsmannen behandlar.

Frågan om huruvida diskriminerings- och jämställdhetsombudsmännen borde föra fler fall till diskriminerings- och jämställdhetsnämnden kan inte granskas separat från nämndens nuvarande uppgifter och befogenheter samt på vilket sätt utvecklingen av dem skulle påverka antalet ärenden och ämnesområden eller stärkandet av rättsskyddet för offer för diskriminering. Diskrimineringsombudsmannen, jämställdhetsombudsmannen och diskriminerings- och jämställdhetsnämnden har själva nämnt att en brist i nämndens befogenheter är att nämnden inte kan bestämma om gottgörelse. Att ge nämnden rätt att bestämma om gottgörelse har motiverats i olika sammanhang och bland annat med att behandlingen av ett ärende i nämnden är avgiftsfri, medan en talan om gottgörelse i domstol kan innebära en betydande risk för kostnader.⁵⁵⁰

Delreformen av diskrimineringslagen granskar bland annat möjligheten för nämnden att bestämma om gottgörelse. Grundlagsutskottet förutsatte att detta utreds redan i samband med reformen av den nuvarande diskrimineringslagen.⁵⁵¹ Möjligheten till gottgörelse har också lyfts fram i de internationella rekommendationer som Finland fått.

Enligt utvärderingen av diskrimineringslagen kommer endast vissa diskrimineringsgrunder och livsområden till de myndigheters kännedom som övervakar diskriminerings- och jämställdhetslagen.⁵⁵² Redan utredningen 2015 visade att det saknas en helhetsbild av diskrimineringen, eftersom alla fall inte rapporteras och aktörerna granskar olika fenomen ur sina egna synvinklar.⁵⁵³ Enligt vissa iakttagelser

som gjordes i samband med utvärderingen av diskrimineringslagen har den varierande rätten att inleda ärenden med stöd av diskriminerings- och jämställdhetslagarna lett till att fall som gäller kön, könsidentitet och könsuttryck inte har nått nämnden.⁵⁵⁴

I intervjuerna i denna utredning bedömde diskrimineringsombudsmannen, jämställdhetsombudsmannen och representanter för diskriminerings- och jämställdhetsnämnden å sin sida att kontakterna från vissa befolkningsgrupper har varit obetydliga eller att de fall som behandlats endast har fokuserat på vissa ämnen. Detta kan bero på flera faktorer, även sådana som inte omfattas av denna utredning, men den komplicerade helheten av rättsmedel som ingår i diskriminerings- och jämställdhetslagarna gör knappast situationen bättre.

4.3 Verksamhetsförutsättningar

4.3.1 Självständighet och oberoende

Många dimensioner av självständighet och oberoende

Självständighet och oberoende är centrala förutsättningar för verksamheten hos aktörer inom grundläggande och mänskliga rättigheter. EU-domstolen har i ett fall som gäller den nationella dataskyddsmyndighetens självständighet och oberoende konstaterat att syftet med att trygga självständigheten inte är att ge aktören en särskild ställning, utan att säkerställa att dataskyddsmyndigheterna kan genomföra övervakningen på ett effektivt och tillförlitligt sätt och på så sätt stärka rättsskyddet för de personer och organ som berörs av myndigheternas beslut.⁵⁵⁵

550 Se t.ex. Nieminen m.fl. (2020), 85-86.

551 GrUU 31/2014, 11.

552 Nieminen m.fl. (2020), 149.

553 Justitieministeriet (2015), 59.

554 Nieminen m.fl. (2020), 159. När utvärderingen blev klar hade varken ombudsmannen eller arbetsmarknadscentralorganisationerna fört ett enda fall till nämnden.

555 Europeiska kommissionen vs. Förbundsrepubliken Tyskland (C-518/07), punkt 25.

Det främsta syftet med att stärka självständigheten och oberoendet hos aktörerna inom grundläggande och mänskliga rättigheter är således att individens rättigheter ska tillgodoses bättre. Aktörerna finns till för de människor vars rättigheter de övervakar, främjar och följer upp. Hörande av individer och grupper, annat deltagande samt samarbete med intressegrupper är en del av den moderna verksamheten för grundläggande och mänskliga rättigheter och äventyrar inte i sig aktörernas självständighet och oberoende.

Självständighet och oberoende i fråga om grundläggande och mänskliga rättigheter omfattar flera olika dimensioner. Utöver formell och funktionell självständighet och oavhängighet måste man också granska bland annat aktörernas administrativa ställning och resurser. Aktörerna ska vara självständiga gentemot regeringen och ministerierna, men också gentemot riksdagen, dem som är föremål för övervakning, samt andra myndigheter och samhällsaktörer. En grundlig bedömning av självständigheten och oberoendet skulle förutsätta en helt separat undersökning där den nationella lagstiftningen samt dimensionerna av förutsättningarna för självständighet och oberoende granskas på ett övergripande sätt.

När det gäller justitiekanslerns och justitieombudsmannens självständighet och oberoende är det också viktigt att beakta att de högsta laglighetsövervakarna i och med sin grundlagsenliga ställning och sina uppgifter för sin del säkerställer den finländska rättsstaten. Justitiekanslerns och biträdande justitiekanslerns framhöll i sin iakttagelser att statsrådets justitiekansler är "upprätthållare och utvecklare av rättsstaten". Biträdande justitiekanslern behandlade samma ämne i justitiekanslerns berättelse 2020 och konstaterade att laglighetsövervakningen tjänar en hållbar rättsstat och stärker förtroendet för den.⁵⁵⁶

I riksdagens justitieombudsmans berättelse år 2020 tog justitieombudsmannen i sitt förord

upp justitieombudsmans roll som garant för rättsstaten. Enligt justitieombudsmannen garanterar en oberoende laglighetsövervakning att rättsstatsprincipen och dess olika delområden förverkligas.⁵⁵⁷ Biträdande justitieombudsmannen har i sitt eget berättelseanförande 2019 betonat att justitieombudsmannen genom sina uppgifter ska påverka hur den finska rättsstaten omformas och förblir stark.⁵⁵⁸

Regeringens proposition om fördelningen av uppgifter mellan de högsta laglighetsövervakarna framför följande: "Den högsta laglighetskontrollen måste också i nya problemsituationer så effektivt som möjligt kunna upprätthålla och främja en demokratisk rättsstat som grundar sig på omfattande deltagarrätt och delaktighet samt på tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna."⁵⁵⁹ Man kan således inte behandla tryggheten och stärkandet av de högsta laglighetsövervakarnas självständighet och oberoende utan att granska rättsstatens allmänna säkerhetsgarantier.⁵⁶⁰

Trots ämnets omfattning och ovan nämnda synpunkter behandlar vi i detta avsnitt vissa aspekter som gäller självständighet och oberoende för aktörer inom grundläggande och de mänskliga rättigheter och som grundar sig på de internationella kriterier som läggs fram i utredningen, på aktörernas iakttagelser och på annat insamlat material. Att granska av dessa aspekter är en förutsättning - dock inte

557 Riksdagens justitieombudsman (2021), 22-28.

558 Riksdagens justitieombudsman (2020a), 27.

559 RP 179/2021, 16.

560 Under den senaste tiden har stärkandet av den finländska rättsstaten diskuterats. Se t.ex. högsta förvaltningsdomstolens president Kari Kuusiniemi tal på förvaltningsdomstolsdagen 2021 (på finska): <https://www.kho.fi/fi/index/ajankohtaista/presidentinpuheita/xviihallintotuomioistuinpaiiva.html>. Se också GrUB 3/2022, där grundlagsutskottet föreslår en helhetsreform om högsta laglighetsövervakningen som skulle beröra även högsta laglighetsövervakningens oavhängighetens innehåll och garantier.

556 Statsrådets justitiekansler (2021b), 22.

den enda – för att stärka aktörernas självständighet och oberoende. Ämnena behandlas mer detaljerat senare, men vi inleder med en allmän översikt av vilken betydelse internationella kriterier och uppgifter har för aktörernas ställning samt av de nationella lagar, och deras ämnesområden, som föreskriver om aktörernas självständighet och oberoende.

Internationell och nationell grund för självständighet och oberoende

Det finns flera kriterier för aktörernas självständighet och oberoende, vilket även har framgått i utredningen. Största delen är rekommendationer, förutom när det gäller dataombudsmannen. Den dataskyddsovervakande myndighetens självständighet och oberoende fastställs i fördraget om Europeiska unionens funktions sätt och i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna – närmare bestämmelser finns i EU:s dataskyddsförordning.⁵⁶¹ EU-domstolen har också bedömt dataskyddsmyndigheternas självständighet och oberoende.⁵⁶²

Diskriminerings- och jämställdhetsombudsmännen är likabehandlings- och jämställdhetsorgan som definieras i EU-direktiven, vilket ställer en slags minimistandard för vilka uppgifter och befogenheter ombudsmännen ska ha. I och med kommissionens nya direktivförslag kommer denna minimistandard eventuellt att utvidgas både gällande jämlikhets- och jämställdhetsorganens behörighet och deras ställning.⁵⁶³

FN:s Parisprinciper för nationella institutioner för mänskliga rättigheter och rekommendationerna från den kommitté som ansvarar för ackrediteringen av dem är inte juridiskt bindande, men på grund av den regelbundna kollegiala bedömningen är de viktiga för att fastställa institutionernas ställning, möjliggöra internationell verksamhet och identifiera utvecklingsbehov.⁵⁶⁴ Även andra rekommendationer som gäller aktörernas självständighet och oberoende är väsentliga med tanke på aktörernas ställning, eftersom de klargör vad självständighet och oberoende innebär. De fungerar också som en checklista för hur man nationellt kan uppnå förutsättningarna för självständighet och oberoende, vilket framfördes i en intervju med en representant för utrikesministeriet.

Aktörernas uppgifter i anslutning till internationella avtal har också betydelse för deras ställning, eftersom deras uppgifter inte enbart grundar sig på den nationella lagstiftningen. Den nationella människorättsinstitutionen har en lagstadgad uppgift som grundar sig på FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Även barnombudsmannen har en lagstadgad uppgift att främja FN:s konvention om barnets rättigheter. Utvecklingen av den internationella lagstiftningen och EU-lagstiftningen har medfört eller kommer att medföra fler uppgifter för de högsta laglighetsövervakarna. När internationella övervakningsorgan bedömer hur Finland iakttar konventionsförpliktelse granskar de bland huruvida övervakningen av konventionerna är effektiv och oberoende. Det innebär samtidigt att de granskar vilken ställning de nationella aktörerna som ansvarar för övervakningen har. Till exempel fäster man uppmärksamhet vid justitieombudsmannens oberoende i den internationella övervakningen av FN:s konventioner om barnets rättigheter och rättigheter för personer med funktionsnedsättning samt konventionen mot tortyr.⁵⁶⁵

561 En utredning som genomförts på uppdrag av Människorättscentret och som granskade vissa europeiska strukturer för grundläggande och mänskliga rättigheter framförde dataskyddets starka ställning i EU-lagstiftningen. Se Vidović (2022).

562 Se Europeiska kommissionen vs. Förbundsrepubliken Tyskland (C-518/07) samt Europeiska kommissionen vs. Republiken Österrike (C-614/10) och Europeiska kommissionen vs. Ungern (C-288/12).

563 Direktivförslaget behandlas i avsnittet om diskrimineringsombudsmannen.

564 Se även Vidović (2022).

565 Riksdagens justitieombudsman (2020a), 26.

På nationell nivå fastställs aktörernas självständighet och oberoende antingen i de lagar som gäller dem eller i förarbetena till lagarna. I regel föreskrivs det också genom lag om utnämning, behörighetsvillkor, bindningar, mandatperiod, utnämningssbefogenheter och utslutningsgrunder för alla aktörer inom grundläggande och mänskliga rättigheter. I fråga om de högsta laglighetsövervakarna föreskriver grundlagen om vissa frågor som gäller aktörens ställning, självständighet och oberoende. Såsom tidigare nämnts i utredningen utfärdas bestämmelser om behörighetsvillkoren för barnombudsmannen, utnämningen av ombudsmannen och dess personal samt om ombudsmannens mandatperiod och möjligheten att förnya mandatet genom förordning av statsrådet. Samtidigt regleras självständigheten och oberoendet för äldreombudsmannen, som inte utövar laglighetsövervakning så som barnombudsmannen, genom lag. Lagen om riksdagens justitieombudsman nämner inte vilka aktörer som ingår i den nationella människorättsinstitutionen.

I de lagar som gäller diskrimineringsombudsmannen, jämställdhetsombudsmannen, barnombudsmannen och äldreombudsmannen ingår inga krav på att redogöra för bindningar eller utreda bindningar. I statstjänstemannalagen konstateras dock allmänt om utnämning till ett tjänsteförhållande att myndigheten vid utnämningsprövningen ska beakta oförvitligheten hos den som utnämns eller ska förordnas till ett uppdrag och säkerställa att denne inte har bindningar som äventyrar en behörig skötsel av tjänsteuppgifterna och också i övrigt har förutsättningar att sköta sina uppgifter på ett oberoende och också annars tillförlitligt sätt. Vid en bedömning av myndighetens ovan avsedda skyldighet ska vikt fästas vid karaktären av den tjänst eller det uppdrag som ska tillsättas, de statsanställningar som den som avses bli utnämnd tidigare haft och huruvida denne har skött dem på behörigt sätt samt myndighetens möjligheter att utreda dennes bakgrund.⁵⁶⁶

⁵⁶⁶ Statstjänstemannalagen (750/1994), 8 c § 1 mom.

Denna skyldighet gäller även utnämning av andra tjänstemän som omfattas av statstjänstemannalagen, såsom justitiekanslern, biträdande justitiekanslern, dataombudsmannen, underrättelsetillsynsombudsmannen samt generalsekretären för diskriminerings- och jämställdhetsnämnden. Om riksdagens justitieombudsmans och Människorättscentrets direktörers redogörelser för bindningar föreskrivs separat på det sätt som beskrivs avsnitten för respektive aktör.

Medlemmarna i diskriminerings- och jämställdhetsnämnden förutsätts inte lämna bindningsanmälningar i samband med utnämningen. Detta kommer eventuellt att ändras i samband med delreformen av diskrimineringslagen. Med tanke på bindningar har skyldigheten att anmäla jävighet också en betydelse: en nämndmedlem eller nämndens föredragande måste anmäla jävighet om en sådan uppstår av ett ärende som ska behandlas av honom eller henne.⁵⁶⁷

Urvals- och utnämningförfaranden

Flera internationella rekommendationer föreslår att parlamentet antingen deltar i utnämningen av ledningen eller beslutsorganet eller kan besluta om utnämningar för aktörer inom grundläggande och mänskliga rättigheter. I de enda standarderna som är bindande, som ingår i EU:s dataskyddsförordning, konstateras dock att utnämningen också kan göra av en regering, statschef eller ett oberoende organ. Även transparensen och delaktigheten i urvals- och utnämningförfarandet betonas i rekommendationerna, men det preciseras inte hur förfarandet ska genomföras. Underkommittén för ackreditering av nationella människorättsinstitutioner har dock konstaterat att medborgarorganisationerna och medborgarsamhället borde höras i urvalsprocessen.⁵⁶⁸ Å andra sidan har

⁵⁶⁷ Skriftliga tilläggsuppgifter av Juhani Kortteinen, diskriminerings- och jämställdhetsnämndens generalsekreterare 21.1.2022.

⁵⁶⁸ GANHRI (2018), 22.

man också ansett att om olika organisationer och institutioner deltar i valet av medlemmar till beslutande organ kan det påverka medlemmarnas självständighet i förhållande till sina väljare.⁵⁶⁹

På basis av intervjuer som centret genomfört kan man dock hävda att självständigheten och oberoendet hos aktörerna inom grundläggande och mänskliga rättigheter stärks av att olika institutioner deltar i urvals- och utnämningförfarandet för aktörernas ledning eller beslutsorgan. Många aktörer har en sådan praxis där endast representanter för den verkställande makten deltar i valet av ledningen eller beslutsfattande organ. När underrättelse-tillsynsombudsmannen utnämns ska statsrådet dessutom höra riksdagens underrättelsetillsynskott. En av de intervjuade föreslog att man skulle tillämpa det nationella urvalsförfarandet för domarkandidater till Europadomstolen och ad hoc-domarkandidater vid urvalsförfarandet för specialombudsmän. Vid detta förfarande offentliggör utrikesministeriet en öppen ansökan och sammanställer en lista av de sökande till en oberoende sakkunnigdelegation. Delegationen består bland annat av företrädare för rättsväsendet och universitetens forskningsverksamhet samt av tjänstemän från statsrådet och ministerierna. Sakkunnigdelegationen bereder nomineringen av kandidater. Statsrådets allmänna sammanträde beslutar om nomineringen av kandidaterna, men tröskeln för att avvika från sakkunnigdelegationens beredning är i praktiken hög.

Mandatperiodens längd

Denna utredning ger inget entydigt svar på hur längden på mandatperioden eller förnyande av mandatperioden kan främja aktörernas självständighet och oberoende. Vissa internationella rekommendationer föreslår att ledningens eller de beslutsfattande organens mandatperioder

begränsas till sin längd eller sitt antal. Data-skyddsförordningen fastställer en minimiperiod för den myndighet som övervakar dataskyddet. Vissa observationer och material i denna utredning stöder å sin sida uppfattningen om att en permanent tjänst stärker aktörernas självständighet och oberoende. Justitiekanslern och biträdande justitiekanslern är permanenta tjänster, medan justitieombudsmannen och de biträdande justitieombudsmännen utnämns för en mandatperiod på fyra år i sänder. Justitieombudsmannens och de biträdande justitiemännens möjlighet att ställa upp på nytt har dock inte begränsats, vilket justitieombudsmannen ansåg vara motiverat.

För de särskilda ombudsmännens del finns det vissa skillnader i de nationella bestämmelserna om självständighet och oberoende vad gäller mandatperiodens längd och möjligheten att förnya den. Diskrimineringsombudsmannen, jämställdhetsombudsmannen och äldreombudsmannen utnämns för högst fem år i sänder. Dataombudsmannens och underrättelsetillsynsombudsmannens mandatperiod är enligt den nationella dataskyddslagen och lagen om övervakning av underrättelseverksamhet fem år och har inget maximiantal. Ursprungligen föreslogs också att mandatperioden för underrättelsetillsynsombudsmannen skulle vara högst fem år, men grundlagsutskottet ansåg att det var det bästa alternativet med tanke på ombudsmannens oberoende och hänvisade till längden på mandatperioden för dataombudsmannen.⁵⁷⁰ Dataskyddsförordningen förutsätter att den nationella lagstiftningen ska fastställa att den myndighet som övervakar dataskyddet ska ha en mandatperiod på minst fyra år.⁵⁷¹

Barnombudsmannen är den enda specialombudsmannen vars mandatperioder är begränsad till två. Å andra sidan är barnombudsmannens mandatperiod inte högst fem år, såsom för äldreombudsmannen, diskrimi-

⁵⁷⁰ GrUB 9/2018, 8.

⁵⁷¹ EU:s allmänna dataskyddsförordning 2016/679, artikel 54.1 d).

⁵⁶⁹ European Commission (2021), 18.

neringsombudsmannen och jämställdhetsombudsmannen, utan exakt fem år på samma sätt som dataombudsmannen och underrättelsetillsynsombudsmannen.

Frågan om hur mandatperiodens längd uttrycks är viktig. Till exempel har EU-domstolen i ett ärende som gällde självständighet och oberoende hos de myndigheter som övervakar dataskyddet konstaterat att " om medlemsstaterna kunde avsluta en tillsynsmyndighets mandat före utgången av den ursprungligen föreskrivna mandattiden utan att iaktta de bestämmelser och skyddsregler som i detta syfte föreskrivits i tillämplig lagstiftning, skulle den risk för att mandatet ska avslutas i förtid som då skulle hänga över tillsynsmyndigheten under hela mandattiden kunna leda till ett slags hörsamhet från myndighetens sida gentemot den politiska makten som vore oförenlig med kravet på oberoende."⁵⁷²

Förfaranden vid uppsägning

Enligt internationella standarder ska kriterierna för att säga upp ledningen vara klart avgränsade och definierade. Uppsägning ska vara möjligt endast vid allvarliga eller vägande skäl. Utifrån materialet i denna utredning framkom inga behov för att uppsägningsgrunderna borde stärkas med tanke på aktörernas självständighet och oberoende.

I 25 § i statstjänstemannalagen, som gäller specialombudsmän samt diskriminerings- och jämställdhetsnämndens personal, betonas att uppsägning är en exceptionell situation. Grundlagsutskottet har ansett att man vid bedömningen av uppsägningsgrunderna för de tjänstemän som avses i 26 § i statstjänstemannalagen, såsom justitiekanslern och biträdande

justitiekanslern, bör fästa avseende vid tjänsternas speciella natur, varför grunderna kan vara generellare än i fråga om andra tjänster.⁵⁷³ Utöver det ska uppsägningsgrunden dessutom vara juridiskt godtagbar och motiverad.⁵⁷⁴ Justitiekanslern har ansetts ha motsvarande tryggad rätt att kvarstå i tjänst som domare har.⁵⁷⁵ För människorättscentrets direktör gäller uppsägningsgrunderna i lagen om riksdagens tjänstemän som motsvarar 26 § i statstjänstemannalagen.

Såsom konstaterats i avsnittet om justitieombudsmannen är justitieombudsmannen och de biträdande justitieombudsmännen inte tjänstemän. Justitieombudsmannen och de biträdande justitieombudsmännen kan befrias från sitt uppdrag endast med stöd av grundlagen och av synnerligen vägande skäl. Båda högsta laglighetsövervakarnas självständighet och oberoende stärks också av att deras straffrättsliga ansvar till sitt förfarande jämföras med ministeransvar i grundlagen.

Medlemmarna i diskriminerings- och jämställdhetsnämnden omfattas av straffrättsligt tjänsteansvar, men i övrigt är uppsägningsgrunderna inte fastställda. Bara det att till exempel statsrådet, som tillsatt nämnden, skulle tappa sitt förtroende för nämnden, skulle bryta mot nämndens självständiga och oberoende ställning. Det behövs också andra grunder som dock inte kan utredas vidare inom ramen för denna utredning.⁵⁷⁶

573 GrUB 13/2002, 5.

574 Skriftliga tilläggsuppgifter av justitiekanslern 16.9.2021.

575 Saraviita (2011), 926.

576 Skriftliga tilläggsuppgifter av Juhani Kortteinen, diskriminerings- och jämställdhetsnämndens generalsekreterare 21.1.2022.

572 Europeiska kommissionen vs. Ungern (C-288/12), punkt 54.

Position och ställning i strukturen

En central förutsättning för självständighet och oberoende är att aktörerna kan övervaka, främja och följa tillgodoseendet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna samt utöva sina lagstadgade befogenheter utan instruktioner och påtryckningar utifrån.⁵⁷⁷ Med påverkan utifrån avses i internationella kriterier den verkställande makten eller staten i sin helhet, men även andra aktörer. Parisprinciperna och rekommendationer om likabehandlings- och jämställdhetsorgan poängterar till exempel att aktörer inom grundläggande och mänskliga rättigheter bör vara strukturellt åtskilda från regeringen eller ministerierna. Med tanke på förutsättningarna för att stärka aktörernas självständighet och oberoende är det också viktigt att granska deras administrativa ställning.⁵⁷⁸ EU-domstolen har konstaterat att enbart verksamhetsmässig självständighet och verksamhetsmässigt oberoende inte skyddar mot all påverkan utifrån.⁵⁷⁹

Justitiekanslerns och justitieombudsmannens tidigare nämnda konstitutionella ställning är en faktor som stärker förutsättningarna för deras strukturella självständighet och oberoende. Dessa förutsättningar stärks också av justitiekanslerns och justitieombudsmannens långa verksamhet och ställning som uttryckligen högsta laglighetsövervakare. Enligt Ilkka Saraviita är systemet med laglighetsövervakning förknippat med en stark legitimitet som stärker laglighetsövervakarnas ställning och som sträcker sig längre än de garantier för

oberoende verksamhet som tryggas i konstitutionen.⁵⁸⁰

Av denna utredning har det framgått att när det gäller justitiekanslerns ställning gentemot statsrådet har man främst diskuterat justitiekanslerns förhandskontroll av författningar och inte särskilt mycket justitiekanslerns strukturella självständighet eller oberoende. När den nya grundlagen utarbetades ansåg man snarare att justitiekanslern har goda möjligheter till en smidig övervakning av statsrådet och republikens president eftersom justitiekanslern verkar i anslutning till statsrådet. Det bör dessutom noteras att uttrycket "i anslutning till" har använts för att framhäva den strukturella oavhängigheten och självständigheten hos olika aktörer inom grundläggande och mänskliga rättigheter.⁵⁸¹ Även det att justitiekanslern och biträdande justitiekanslern utnämns till ordinarie tjänster har ansetts befästa deras oberoende i förhållande till statsrådet.⁵⁸²

Justitiekanslersämbetet hör till bokföringsenheten vid statsrådets kansli, eftersom det som litet ämbetsverk inte kan utgöra en egen bokföringsenhet. Det lyder dock inte på något sätt under statsrådets kanslis resultatstyrning. Ämbetet lämnar ett eget anslagsförslag till statsrådets kansli, som bifogar det som sådant till sitt budgetförslag till finansministeriet och slutligen till regeringen. Ämbetet har ett eget anslagsmoment för vilket det utarbetar en motivering och en utredningsdel. Detta framhäver att anslaget är separat från anslagen för statsrådets kansli.⁵⁸³

Justitieombudsmannen och Människorättscentret verkar i anslutning till riksdagen och administrativt är Människorättscentret en del av justitieombudsmannens kansli. När den

577 Se t.ex. EU-domstolens definition: Europeiska kommissionen vs. Förbundsrepubliken Tyskland (C-518/07), punkt 18.

578 Det finns ingen tydlig definition för strukturell självständighet och strukturellt oberoende, se Vidović (2022).

579 Europeiska kommissionen vs. Republiken Österrike (C-614/10), punkt 42.

580 Saraviita (2011), 926.

581 Se t.ex. avsnittet om justitiekanslerns och Människorättscentrets självständighet och oberoende i denna utredning.

582 RP 179/2021, 6; Nieminen (2008), 379.

583 Skriftliga tilläggsuppgifter av kanslichef Tuula Majuri vid justitiekanslersämbetet 23.1.2022.

nationella människorättsinstitutionen grundades framhävdes det att institutionen inte kan stå direkt under regeringen eller den verkställande makten.⁵⁸⁴ Som tidigare konstaterats ansågs justitieombudsmannen uppfylla de krav på administrativt och ekonomiskt oberoende som ställts på de nationella människorättsinstitutionerna.

Riksdagen är det högsta statsorganet. Justitieombudsmannens position inom riksdagens förvaltning kan anses stärka dess legitimitet och därigenom dess självständiga och oberoende ställning. Till exempel har biträdande justitieombudsmannen konstaterat att "justitieombudsmannens ställning i förhållande till förvaltningen i egenskap av utövare av verkställande makt och domstolsväsendet i egenskap av dömande makt baserar sig särskilt på 2 § 1 mom. i grundlagen. Enligt denna bestämmelse tillkommer statsmakten i Finland folket, som företräds av riksdagen. Justitieombudsmannen och de biträdande justitieombudsmännen väljs av riksdagen, och huruvida deras rättsliga ansvar uppfylls är i grunden riksdagens sak."⁵⁸⁵

Olika åsikter har framförts om politiseringen av justitieombudsmannens utnämning. Dels har man ansett att justitieombudsmannens tidsbegränsade mandatperiod möjliggör att utnämningen politiseras, dels att en politisering är osannolik.⁵⁸⁶ Å andra sidan är inte heller de aktörer som ansvarar för utnämningen av justitiekanslern i statsrådet, biträdande justitiekanslern, specialombudsmännen eller diskriminerings- och jämställdhetsnämnden fristående från politiken.

Eftersom riksdagens justitieombudsman utnämner Människorättscentrets direktör och personal och även kan besluta om uppsägning har justitieombudsmannens självständighet och oberoende betydelse för Människorättscentrets

ställning. Justitieombudsmannen kan dock inte ingripa i Människorättscentrets verksamhet, eftersom Människorättscentret är funktionellt självständigt och oberoende i förhållande till justitieombudsmannen. När människorättsdelegationen godkänner centrets verksamhetsplan och berättelse kan den däremot dra upp riktlinjer för tyngdpunkterna i centrets verksamhet och säkerställa att centrets verksamhet inte påtagligt överlappar andra aktörers verksamhet. Detta ökar legitimiteten och öppenheten i centrets verksamhet och val av prioriteringar.

Justitieombudsmannens kansli hör till riksdagens bokföringsenhet. Riksdagen godkänner dock justitieombudsmannens kanslis budgetproposition som ett separat moment i statsbudgeten. Före detta behandlas budgetpropositionen i riksdagens kanslikommission som består av talman och vice talmän samt fyra av riksdagen inom sig valda medlemmar.⁵⁸⁷ Kanslikommissionen kan godkänna eller förkasta förslaget som sådant eller föreslå ändringar i budgetbeloppen. I detta sammanhang behandlas inte justitieombudsmannens eller Människorättscentrets verksamhet och mål.

Merparten av diskussionerna om positionen har gällt specialombudsmännen. Den första utvärderingen av nationella handlingsplanen för grundläggande och mänskliga rättigheter konstaterade att: "det är inte motiverat att anknäva specialombudsmännen och nämnderna till ministerierna och den verkställande makten. Den nuvarande modellen misstänkliggör aktörernas oberoende, eftersom finansieringen av dem är kopplad till ministerierna." Utredningen föreslog att specialombudsmännen skulle överföras till riksdagen till ett center för experter på mänskliga rättigheter, där också den natio-

587 Se 72 § i riksdagens arbetsordning (40/2000) för kanslikommissionens sammansättning och beslutsförfarande.

584 RP 205/2010, 4.

585 Riksdagens justitieombudsman (2020a), 24.

586 Nieminen (2008), 378; Saraviita (2011), 926.

nella människorättsinstitutionen skulle verka.⁵⁸⁸ Arbetsgruppen som genomförde utredningen av aktörer inom grundläggande och mänskliga rättigheter 2015 ansåg det inte vara aktuellt att ombudsmännen flyttas till riksdagen, utan konstaterade att man först borde bedöma hur det nuvarande arrangemanget fungerar och vilken nytta överföringen skulle ha med tanke på ombudsmännens oberoende.⁵⁸⁹ En sådan bedömning har dock aldrig gjorts, inte ens i beredningsprocessen för att grunda nya aktörer.⁵⁹⁰

Projektet för att inrätta en gemensam specialmyndighet inom justitieförvaltningen har till vissa delar granskat specialombudsmännens självständighet och oberoende i förhållande till justitieministeriet. I sin utredning 2019 om behovet att inrätta ett ämbetsverk för justitieförvaltningen observerar Juhani Jokinen följande om specialombudsmän som utför laglighetsövervakning: "På grund av aktörernas uppgiftsbeskrivning (förutom HEUNI) kan de tvingas övervaka både varandra och justitieministeriet. Nära anknytningar till ministeriet kan misstänkliggöra aktörernas självständighet och oberoende när ministeriet, eller privatpersoner eller sammanslutningar som har en koppling till ministeriet, är föremål för övervakning."⁵⁹¹ Även om utredningen inte upptäckte något sådant i

resultatavtalen mellan de granskade ämbetsverken (inklusive specialombudsmännen) och justitieministeriet som skulle kunna riskera ämbetsverkens självständighet och oberoende, kunde risken inte helt uteslutas.⁵⁹²

Enligt de iakttagelser som sammanställts i denna utredning upplevde specialombudsmännen inte sin position inom justitieministeriets förvaltning som problematisk. De intervjuade framförde att man på justitieministeriet är väl införstådd med deras ställning och att de själva kan besluta om sin verksamhet. Det som dock mest ansågs påverka specialombudsmännens självständighet och oberoende var förhandlingarna om resultatstyrningen samt att justitieministeriet beslutar om beloppet på specialombudsmännens anslag. I intervjun med representanter för justitieministeriet framgick det ministeriet strävat efter att betona specialombudsmännens ställning bland annat genom att benämna resultatstyrningen "resultatstyrning av självständiga och oberoende aktörer". Samtidigt nämnde man att förfarandet i denna resultatstyrningsprocess ändå i stora drag motsvarar resultatstyrningen vid justitieministeriets övriga ämbetsverk. I finansministeriets rekommendation om principer som ska iakttas vid ordnandet av statsförvaltningens funktioner framgår också att "man bör undvika att skapa parallella eller separata styrningsförfaranden som påverkar ämbetsverkets resurser eller mål." I rekommendationen konstateras följande om resultatstyrningens innehåll: Det är centralt att styrningsmodellen grundar sig på de politiska målen i regeringsprogrammet, förvaltningsområdenas koncernmål och ämbetsverkens egna mål.⁵⁹³

Målen för projektet för att inrätta en gemensam specialmyndighet inom justitieförvaltningen kan understödjas om de stärker specialombudsmännens strukturella självständighet och oberoende gentemot justitieministeriet. Med tanke på ombudsmännens ställning är

588 Viljanen m.fl. (2014), 49. Vid den tidpunkten verkade specialombudsmännen i anslutning till olika ministerier. Se även Rautiainen & Lavapuro (2016), 106.

589 Justitieministeriet (2015), 60. Alla dåvarande specialombudsmän hade överförts till justitieministeriets förvaltningsområde i samband med att den nya diskrimineringslagen trädde i kraft.

590 Juhani Jokinens utredning om behovet att inrätta ett ämbetsverk för justitieförvaltningen tangerade ämnet, se Jokinen (2019), 23.

591 Jokinen (2019), 88. Aktörer som ingick i utredningen: Europeiska institutet för kriminalpolitik HEUNI, barnombudsmanen, Centralen för undersökning av olyckor, jämställdhetsombudsmanen, dataombudsmanen, underrättelse-tillsynsombudsmanen och diskrimineringsombudsmanen.

592 Jokinen (2019), 88.

593 Finansministeriet (2021b), 26.

det dock viktigt att utkastet till regeringens proposition om inrättande av ämbetsverket slår fast att de myndigheter som övergår till ämbetsverket omfattas av justitieministeriets resultatstyrning. Även lönebefogenheten, som bland annat omfattar fastställande av personliga lönedelar samt befogenhet att besluta om inrättande, indragning och ändring av tjänster vid ämbetsverket samt att tilldela varning till myndighetens chef, skulle alltså ankomma på justitieministeriet.⁵⁹⁴

I de iakttagelser som gjordes av representanter för diskriminerings- och jämställdhetsnämnden nämndes flera utmaningar gällande strukturen, men också andra delområden med anknytning till självständighet och oberoende: förfarandet vid utnämning av nämndens personal, ministeriernas tjänstemän som medlemmar i nämnden, svårigheter att få tillräckliga resurser samt överföring av nämndens anslag från ett separat budgetmoment till justitieministeriets verksamhetsanslag. Samtidigt konstaterar till exempel utvärderingen av diskrimineringslagen: "[Diskriminerings- och jämställdhetsnämndens ställning som ett oberoende rättskipningsorgan bör stärkas såväl ekonomiskt och funktionellt som i fråga om befogenheter. Man bör till exempel utreda om nämndens oberoende gentemot ministeriet bör stärkas."⁵⁹⁵ Finansministeriet har å sin sida i sin tidigare rekommendation föreslagit att ämbetsverkets omkostnadsmoment ska bevaras i statsbudgeten vid eventuella strukturella reformer, om dess verksamhet omfattas av ett betydande krav på oberoende.⁵⁹⁶ Diskriminerings- och

jämställdhetsnämnden är inte ett ämbetsverk, men kravet på självständighet och oberoende betonas i nämndens verksamhet.

Det finns också andra synpunkter på nämndens ställning. Enligt de representanter för nämnden som intervjuades medför definitionen av nämnden som förvaltningsmyndighet utmaningar för nämndens verksamhet. I europeisk rättspraxis, där en domstol (på engelska court eller tribunal) definieras utifrån dess uppgifter, befogenheter och ställning, kategoriseras inte enbart de så kallade traditionella domstolarna.⁵⁹⁷ I högsta förvaltningsdomstolens avgöranden, där nämnden konstaterades vara en förvaltningsmyndighet, har domstolens definition inte granskats utifrån europeisk rättspraxis.⁵⁹⁸

Trots att specialombudsmännen och diskriminerings- och jämställdhetsnämnden verkar i anslutning till ministeriet kan de vara självständiga och oberoende. Det centrala är hurdan styrning som riktas mot dem i praktiken och hur deras position i förvaltningen ter sig utåt. EU-domstolen har till exempel fastställt att oberoende myndigheter som övervakar dataskyddet ur ett budgeträttsligt perspektiv kan lyda under ett visst ministerium. Enligt domstolen ska resurser dock inte beviljas så att de hindrar tillsynsmyndigheterna från att sköta sina uppgifter självständigt.⁵⁹⁹ Det är också viktigt att konstatera att ministeriet inte kan - vare sig det är fråga om en aktör inom grundläggande och mänskliga rättigheter som granskats i denna utredning eller inte - bestämma hur ett enskilt förvaltningsärende ska avgöras.⁶⁰⁰

594 Utkast till regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om specialmyndigheterna inom justitieförvaltningen och lagar som har samband med den (2021), 34.

595 Nieminen m.fl. (2020), 160. Utvärderingen färdigställdes före högsta förvaltningsdomstolens beslut där diskriminerings- och jämställdhetsnämnden fastställdes som förvaltningsmyndighet.

596 Finansministeriet (2021b), 20.

597 EU:s byrå för grundläggande rättigheter m.fl. (2016), 33-37. Se även Europadomstolens fall Gustafsson v. Sweden, punkt 45.

598 Ärendet behandlas närmare i avsnittet om diskriminerings- och jämställdhetsnämnden.

599 Europeiska kommissionen vs. Republiken Österrike (C-614/10), punkt 58.

600 Statsrådets justitiekansler (2021c), 3-4; Finansministeriet (2021a), 25.

4.3.2 Övriga frågor som påverkar verksamhetsförutsättningarna

För att aktörer som arbetar med grundläggande och mänskliga rättigheter ska fungera självständigt och vara oberoende samt ha förutsättningar för sin verksamhet måste de ha tillräckligt med personal och verksamhetsanslag. Behovet av tilläggsresurser lyfts fram gång på gång i diskussioner om att utveckla verksamheten hos aktörer inom grundläggande och mänskliga rättigheter. Enligt utredningen av aktörer 2015 hade många aktörer inom grundläggande och mänskliga rättigheter fått nya uppgifter utan motsvarande resursökning. Utredningens arbetsgrupp betonade att finansieringen av nya och permanenta uppgifter inte får grunda sig på enbart projektfinansiering.⁶⁰¹ Denna aspekt är fortfarande aktuell eftersom vissa aktörer kommer att få nya uppgifter i och med ökad internationell lagstiftning och EU-lagstiftning.

Enligt denna utredning gäller utmaningarna dock främst aktörernas befintliga uppgifter i en föränderlig verksamhetsmiljö: hos aktörer inom grundläggande och mänskliga rättigheter som har verkat länge och som behandlar enskilda fall har antalet ärenden ökat och blivit mer komplicerade. Detta framkom tydligt till exempel i intervjuerna med de högsta laglighetsövervakarna. Diskriminerings- och jämställdhetsombudsmännens begränsade resurser har lett till att det inte har funnits resurser för att i önskad utsträckning främja likabehandling och jämställdhet eller att övervaka skyldigheten att främja likabehandling, som hör till ombudsmännens lagstadgade uppgifter. Även i iakttagelser av nationella experter på grundläggande och mänskliga rättigheter samt i internationella rekommendationer för Finland har det framförts oro över aktörernas förmåga att utföra sina uppgifter när resurserna är begränsade. Biträdande justitieombudsmannen och ställföreträdaren för biträdande justitieombudsman-

nen har ansett att resursbrist i princip inte kan utgöra en grund för att till exempel behandlingen av ärenden fördröjs, men i vissa fall kan det vara fråga om en obalans mellan de resurser som beviljats myndigheten och de krav som lagstiftningen ställer på dess verksamhet.⁶⁰²

Resultatet av denna utredning visar också att det är viktigt att trygga resurserna på lång sikt. Diskriminerings- och jämställdhetsnämnden har fått extra arbetskraft för att utveckla anhopningen av ärenden, men hjälpen är tillfällig. I ett avgörande av biträdande justitiekanslern som behandlar förfaringsättet och anhopningen av ärenden vid dataombudsmanens byrå fäster man uppmärksamhet vid att de framsteg som byrån gjort i behandlingen av ärenden kan äventyras om byrån inte kan tillsätta lediga tjänster eller förlänga visstidstjänster. I sin utredning till biträdande justitiekanslern uppgav ombudsmannen att dessa åtgärder blir nödvändiga om dataombudsmannen inte får tilläggsanslag för 2023. I sitt avgörande bad biträdande justitiekanslern justitieministeriet bedöma om dataombudsmannen med beaktande av dess oberoende ställning borde ha "större möjligheter att bli direkt hörd i justitieministeriets och finansministeriets beredning av ombudsmannens resurser."⁶⁰³

Det finns även allt högre förväntningar på att aktörerna ska effektivisera sin verksamhet, även de som utför laglighetsövervakning. I intervjuerna lyfte i synnerhet små aktörer inom grundläggande och mänskliga rättigheter fram att resursbristen både begränsar deras möjligheter att sköta sina lagstadgade uppgifter och ökar deras sårbarhet i överraskande situationer.

När det gäller förändringen i verksamhetsmiljön ställer utvecklingen av informations- och kommunikationstekniken och digitaliseringen

602 Avgörande EOAK/6252/2019 av riksdagens biträdande justitieombudsman och avgörande EOAK/1010/2021 av riksdagens biträdande justitieombudsmans ställföreträdare.

603 Biträdande justitiekanslerns avgörande OKV/123/70/2020, 8-9.

601 Justitieministeriet (2015), 60-61.

ytterligare krav på alla aktörers verksamhet. Detta framgår av iakttagelserna som samlades av aktörerna. Förändringen kan förutsätta att vissa aktörer får fler uppgifter och ökade befogenheter och att den nationella lagstiftningen måste preciseras i frågor som gäller grundläggande och mänskliga rättigheter. Den kan även kräva nödvändig sakkunskap samt resurser för att följa utvecklingen, men också förberedande åtgärder inför eventuella risker som utvecklingen medför. Coronapandemin har också medfört en del utmaningar för aktörernas praktiska arbete, men enligt utredningen har aktörerna kunnat anpassa sig till dessa tämligen bra.

Enligt aktörernas egna iakttagelser ökar deras allmänna resiliens bland annat av att de kan utföra sina uppgifter flexibelt, samt anpassa sig till och bemöta förändringar. Även interna arrangemang för vikariat samt personalens mångsidiga uppgiftsbeskrivningar ansågs stöda aktörens resiliens. Vid justitiekanslersämbetet samarbetar till exempel avdelningen för statsrådsärenden och avdelningen för rättsövervakning i flera ärenden och ärendetyper. Inom förhandskontrollen av författningar eller i omfattande egna initiativ som innehåller strukturella frågor bereds ärendet av ett arbetspar med föredragande både från avdelningen för statsrådsärenden och avdelningen för rättsövervakning.⁶⁰⁴

604 Skriftliga tilläggsuppgifter av justitiekanslern 15.9.2021.

5 Slutsatser och rekommendationer

5.1 Utveckling av strukturer och uppgifter⁶⁰⁵

En övergripande utveckling av strukturerna för de grundläggande och mänskliga rättigheterna är viktig eftersom aktörerna inte utför sina uppgifter i ett vakuum. Nya uppgifter och aktörer påverkar strukturerna i stor utsträckning. Vissa av aktörernas uppgifter överlappar delvis varandra och ibland krävs det samarbete mellan aktörerna för att uppgifterna ska kunna skötas effektivt. Samtidigt kan en aktörs begränsade befogenheter och verksamhetsförutsättningar ha konsekvenser för en annan aktörs verksamhet. Laglighetsövervakningens hierarkiska struktur påverkar också aktörernas arbetsfördelning.

Under de senaste åren har upplägget för de grundläggande och mänskliga rättigheterna diskuteras rätt litet, trots att strukturen har genomgått betydande reformer under regeringsperioden 2019–2023. Under denna utredning har man inte ännu erfarenheter av äldreombudsmannens verksamhet eller diskrimineringsombudsmannens uppgift som rap-

portör om våld mot kvinnor, men det kan redan nu konstateras att dessa uppgifter överlappar andra aktörers befintliga uppgifter. Överlappningar förekommer särskilt i Människorättscentrets och äldreombudsmannens uppgifter, men också i Människorättscentrets uppgifter att följa upp verkställandet av internationella människorättskonventioner samt i diskrimineringsombudsmannens uppgifter som rapportör. Uppgiften som rapportör mot våld mot kvinnor har också betydande beröringspunkter med jämställdhetsombudsmannens uppgifter. Bland annat dessa överlappningar samt arbetsfördelningens ändamålsenlighet bör följas upp och utvärderas.

När strukturerna för grundläggande och mänskliga rättigheter utvecklas måste man också överväga var gränsen för splittring och uppdelning ska gå. När nu äldre personer har fått en egen specialombudsman, på vilka grunder kan man då förvägra samma rättighet för andra specialgrupper, till exempel personer med funktionsnedsättning?⁶⁰⁶ En aktör inom grundläggande och mänskliga rättigheter som fokuserar på en viss grupp av människor ger

605 Se även Människorättscentrets utlåtande om inrättande av en tjänst som äldreombudsman: Människorättscentret (2020b). Utlåtandet innehåller likartade observationer som i detta underkapitel.

606 Förslag till inrättande av en tjänst som ombud för personer med funktionsnedsättning diskuteras med jämna mellanrum. Se t.ex. riksdagsledamöternas åtgärdsmotion AM 97/2021.

visserligen synlighet och erkännande åt gruppens rättigheter och ställning i samhället, men samtidigt måste man beakta att resurserna är begränsade. Det kan vara en utmaning för en liten aktör att utföra alla sina uppgifter, vilket framgått i denna utredning. Med tanke på aktörens självständighet och oberoende finns det också en risk att aktören förväntas vara ett slags ombud som företräder gruppens intressen.

I den redan rätt splittrade strukturen vore det en bra idé att ta en paus och reflektera över hurdan genomslagskraft och hurdant skydd ett system med flera små aktörer inom grundläggande och mänskliga rättigheter sist och slutligen kan erbjuda individen. Även stora aktörer kan specialisera sig och det behövs inte nödvändigtvis en ny aktör eller en ny uppgift för att främja och trygga en viss grupps rättigheter. Man borde först utreda vad som kan åstadkommas genom befintliga uppgifter och metoder samt genom att stärka dem. När det till exempel gäller rättigheter för personer med funktionsnedsättning hör tillsyn, främjande och uppföljning redan till den nationella människorättsinstitutionens uppgifter, medan frågor som gäller likabehandling och diskriminering hör till diskrimineringsombudsmannen. Den nationella människorättsinstitutionen har ett mycket omfattande tillämpningsområde och diskrimineringsombudsmannen kan i sin tur ingripa även i multipel diskriminering, vilket är viktigt med tanke på tillgodoseendet av rättigheterna för personer med funktionsnedsättning.

Utredningen visar att de nuvarande aktörerna inom grundläggande och mänskliga rättigheter har mycket mångsidiga lagstadgade uppgifter och befogenheter att övervaka, främja och/eller följa upp de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Det ger redan i sig anledning att överväga ett förtydligande av det nuvarande upplägget. Vissa aktörers uppgifter och befogenheter bör också stärkas.

Det finns fortfarande flest inkonsekvenser i uppgifterna hos aktörerna inom diskriminerings- och jämställdhetsområdet, och därför är rättsmedlen för personer som upplevt diskrimi-

nering, trots flera nationella och internationella rekommendationer, olika beroende på diskrimineringsgrund eller livsområde. Detta kan inte anses godtagbart ur den personens synvinkel som utsatts för diskriminering. Den partiella reformen av diskrimineringslagen skapar möjligheter att förenhetliga rättsmedlen och övervakningen, ifall diskrimineringsombudsmannens och diskriminerings- och jämställdhetsnämndens befogenheter vidgas till att beröra även frågor gällande arbetslivet. Diskriminerings- och jämställdhetsnämndens befogenheter bör också styrkas i reformen så att det är möjligt för nämnden att bevilja gottgörelse till dem som utsatts för diskriminering.

Diskrimineringslagens partiella reform löser dock inte alla utmaningar. I stället för att genomföra punktvisa reformer borde diskriminerings- och jämställdhetslagstiftningen i framtiden utvecklas parallellt. Metoder för att stärka ingripandet i multipel och i synnerhet intersektionell diskriminering, samt en samslagning av diskriminerings- och jämställdhetsombudsmännen, bör också övervägas, likväl som rättskyddsmedler.

Människorättscentrets uppgifter att följa upp de grundläggande fri- och rättigheterna och mänskliga rättigheterna bör för tydlighetens skull fastställas i lag på samma sätt som centrets uppgift att främja likabehandling. Med beaktande av centrets breda uppgift som uppföljande och främjande instans vore det även viktigt att centret kunde ge sin berättelse till riksdagen minst vart fjärde år. Detta vore i linje med rekommendationen från underkommittén för ackreditering av nationella människorättsinstitutioner. Människorättscentrets berättelse för riksdagen skulle också kunna bidra till att bygga upp en enhetlig bild av läget för de grundläggande och mänskliga rättigheterna i Finland.

I den övergripande utvecklingen av strukturerna för de grundläggande och mänskliga rättigheterna måste man utöver kartläggningen av aktörernas uppgifter och befogenheter även beakta att de flesta aktörer inom grundlägg-

gande och mänskliga rättigheterna på grund av sitt breda verksamhetsområde måste hitta en jämvikt för kunna att genomföra sina uppgifter. Den ökade internationella lagstiftningen och EU-lagstiftningen samt förändringar i verksamhetsmiljön kan kräva mer specialkompetens samtidigt som aktörerna måste upprätthålla kunskapen om vilka utmaningar inom grundläggande och mänskliga rättigheter som är kännetecknande för det egna området. Det är viktigt att specialiseringen inte går så långt att den allmänna kunskapen om de grundläggande och de mänskliga rättigheterna, eller insikten om att dessa rättigheter tillhör alla, går förlorad. För att kombinera övervakning med främjande arbete, eller för att veta hur nära samarbete en laglighetsövervakare kan ha med den som är föremål för övervakningen, krävs en balansgång mellan verksamhetens effektivitet och aktörens självständighet och oberoende.

En omarbetning av strukturerna bör också stödja en tydlig och effektiv helhet inom laglighetsövervakningen där specialombudsmännen samt diskriminerings- och jämställdhetsnämnden fungerar som primära laglighetsövervakare inom sina verksamhetsområden och där justitieombudsmannen och justitiekanslern övervakar dessa aktörer. Detta är inte bara förenligt med de högsta laglighetsövervakarnas ställning och grundlagsenliga uppgifter utan stöder också justitiekanslerns, justitieombudsmannens och specialombudsmännens kompletterande roller och hindrar överlappningar i laglighetsövervakningen. Ur individens synvinkel skulle ett sådant mångsidigt upplägg innebära fördelar till exempel när det behövs en viss specialombudsmans kompetens samt sådana befogenheter som de högsta laglighetsövervakarna inte har.

I den nuvarande splittrade strukturen för de grundläggande och mänskliga rättigheterna kan betydelsen av samarbete och samordning inte nog betonas. Människorätsdelegationen utgör ett samlande forum för nästan alla aktörer som granskats i denna utredning och även för övriga experter på grundläggande och mänsk-

liga rättigheter. Aktörerna samarbetar också på annat sätt. Samarbetet skulle ytterligare kunna intensifieras till exempel genom att regelbundet dela observationer och uppföljningsinformation från laglighetsövervakningen samt genom att öka verksamhetens planmässighet till exempel i fråga om utredningar. Detta skulle stärka kunskapsbasen hos varje aktör, främja möjligheterna till samarbete, öka genomslagskraften samt för sin del förebygga överlappande verksamhet. Vid behov skulle även andra intressegrupper kunna delta i möten som gäller iakttagelser och uppföljningsinformation från laglighetsövervakningen.

Samarbetet skulle dessutom kunna breddas i fråga om kommunikationen om de grundläggande och mänskliga rättigheternas strukturer och rättsmedel. Enligt de iakttagelser som samlats in i utredningen bör aktörerna ytterligare öka sin kommunikation, särskilt om vilken betydelse aktörernas uppgifter och befogenheter har för tillgodoseendet av individens rättigheter, samt om vilka begränsningar aktörerna har i sina uppgifter och befogenheter. En insikt i aktörernas uppgifter och befogenheter kräver noggrann förtrogenhet med ämnet. Det kan vara svårt att bilda sig en helhetsuppfattning av varje aktörs verksamhetsmöjligheter samt av hur effektiva metoderna är, i synnerhet för en enskild person. Det är också viktigt att andra myndigheter känner till varje aktörs uppgifter, ställning och förfaringssätt. Enligt förvaltningslagen har aktörerna en skyldighet att ge råd och att hänvisa kunden till den behöriga myndigheten. Denna skyldighet kan minska riskerna som den splittrade strukturen för de grundläggande och mänskliga rättigheterna kan innebära. Med tanke på tillgodoseendet av individens rättsskydd är det av största vikt att det komplicerade aktörsfältet inom grundläggande och mänskliga rättigheter förtydligas.

När det gäller utvecklingen av strukturerna för de grundläggande och mänskliga rättigheterna kan man avslutningsvis konstatera att de brister och den goda praxis som utifrån aktörernas övervakningsverksamhet och övriga

verksamhet framkommit i denna utredning endast är ett steg i riktning mot ett starkare tillgodoseende av de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Aktörernas iakttagelser ska också leda till konkreta förbättringar. Dessutom bör övervakningen inte enbart utgå från de i den här utredningen granskade laglighetsövervakarnas möjligheter att utföra sina uppgifter, utan förvaltningen bör rent allmänt satsa på egenkontroll hos myndigheter.

5.2 Verksamhetsförutsättningar

Det ökande antalet internationella och europeiska bestämmelser och rekommendationer om självständighet och oberoende för aktörer inom grundläggande och mänskliga rättigheter visar att större uppmärksamhet fästs vid att trygga deras ställning. Detta torde bero på att det redan finns exempel på att aktörernas verksamhetsmöjligheter försämrats i och utanför Europa. Nationellt är det viktigt att denna utveckling beaktas och att aktörernas självständighet och oberoende upprätthålls och stärks på olika sätt. Det räcker inte att nämna självständighet och oberoende i lagstiftningen som gäller aktören, utan aktören måste också vara självständig och oberoende i praktiken, både när det gäller de lagstadgade uppgifterna, förvaltningen och resurserna. Formell självständighet och oavhängighet utgör ändå grunden för aktörens ställning, som man kan stödja sig på när det förekommer försök att försvaga eller ifrågasätta aktörens ställning.

De högsta laglighetsövervakarnas självständighet och oberoende kan inte granskas separat från andra eventuella åtgärder som syftar till att stärka rättsstaten. Om man vill uttrycka justitiekanslerns och justitieombudsmannens självständighet och oberoende tydligare i grundlagen, bör detta göras som en del av rättsstatens övergripande utveckling och reformer av grundlagen.

Den rättsliga ställningen för den nationella människorättsinstitutionen och dess olika

funktioner skulle förtydligas av att institutionen uttryckligen definieras i lagen om riksdagens justitieombudsman. Parisprinciperna förutsätter att de nationella människorättsinstitutionerna inrättas genom en författning på grundlagsnivå eller lagnivå, där institutionens uppgifter, sammansättning och befogenheter fastställs. De nationella människorättsinstitutionerna har en internationellt erkänd ställning som experter på de grundläggande fri- och rättigheternas och de mänskliga rättigheternas läge i sina hemländer. Dessutom utvärderas deras självständighet och oberoende regelbundet av kommittén för ackreditering av institutioner.

Utredningen visar att stärkandet av specialombudsmännens självständighet och oberoende i första hand bör ske i förhållande till justitieministeriet i stället för att ombudsmännen skulle överföras till riksdagens område. Möjligheten att framöver flytta alla eller vissa ombudsmän bör ändå inte uteslutas. I detta sammanhang bör man följa upp den internationella utvecklingen för hur självständighet och oberoende definieras och vilka förutsättningarna för dem är, samt bedöma hur organiserandet och styrningen av statsförvaltningen påverkar specialombudsmännens ställning.

Inte heller i samband med denna utredning har det framkommit sådana omständigheter som skulle ifrågasätta den funktionella självständigheten och oavhängigheten hos de aktörer inom de grundläggande och mänskliga rättigheterna som arbetar i anslutning till justitieministeriet. Ändå finns det möjligheter att stärka den formella och strukturella självständigheten och oavhängigheten. Även om specialombudsmännens uppgifter och befogenheter skiljer sig från varandra kan detta inte användas som motivering för att en del av bestämmelserna om deras självständighet och oberoende är inkonsekventa. Det faktum att vissa bestämmelser som gäller barnombudsmannen är på förordningsnivå och avviker från bestämmelserna om andra ombudsmän försvagar den rättsliga grunden för ombudsmannens ställning, även om ombudsmannen själv

i sin intervju framförde att detta inte har varit problematiskt för den praktiska verksamheten. Bestämmelsernas mångfald kan inte heller motiveras med att ombudsmannen inte har en laglighetsövervakningsuppgift, när motsvarande bestämmelser om äldreombudsmannen samtidigt anges i lag. Internationella rekommendationer som gäller aktörer inom grundläggande och mänskliga rättigheter betonar att det utöver uppgifterna och befogenheterna även bör föreskrivas om aktörens ställning i lag. Det är inte heller motiverat att mandattiden för vissa ombudsmän har fastställts till högst fem år och vissa till exakt fem år.

Den faktiska effekten av projektet för att inrätta en gemensam specialmyndighet inom justitieförvaltningen på specialombudsmännens självständighet och oberoende verkar bli obetydlig i skrivande stund, eftersom specialombudsmännen även efter reformen fortfarande omfattas av justitieministeriets resultatstyrning. Det säger sig självt att aktörerna inom grundläggande och mänskliga rättigheter inte själva kan besluta om storleken på sina anslag, men det finns problem med resultatstyrningen som förfarande. Även om justitieministeriet enligt utredningen inte har strävat efter att ingripa i specialombudsmännens verksamhet, och deras ställning beaktas i resultatstyrningsprocessen, är resultatstyrningen och dess premisser i regeringsprogrammets politiska mål inte ostridiga med målet om självständighet och oberoende. Enligt de beredningsunderlag som gäller inrättandet av byrån skulle justitieministeriet dessutom behålla lönebefogenheten. Dess förenlighet med att självständiga och oberoende aktörer har rätt att själva besluta om användningen av sina resurser har inte bedömts i samband med projektet. Även behörigheten som gäller tjänstearrangemang är förknippad med frågor som är centrala för specialombudsmännens ställning.

Enligt utredningen är diskriminerings- och jämställdhetsnämndens strukturella självständighet och oberoende mest utmanande att genomföra. I förarbetena till lagen om näm-

den jämförs nämndens oberoende ställning med domstolarna, vars strukturella självständighet och oberoende man strävat efter att stärka i förhållande till justitieministeriet. Även om det enligt denna utredning inte har gjorts några försök att påverka eller utöva påtryckningar på nämndens avgöranden, ska dess självständighet och oberoende framstå som tydliga och starka även utåt. Det primära när det gäller att stärka nämndens självständighet och oberoende är att klargöra nämndens ställning. För att stärka kunskapsunderlaget om detta skulle man kunna göra en jämförelse med andra motsvarande nämnder i Norden, beträffande deras administrativa ställning, urvals- och utnämningförfaranden, behörighetsvillkor för medlemmar samt resurser. En granskning av den europeiska rättspraxisen om definitionen av en domstol skulle ytterligare kunna klargöra frågan om nämndens ställning.

Riskerna som är förknippade med strukturell självständighet och oavhängighet kan lindras och den utåtriktade självständigheten och oavhängigheten stärkas bland annat genom att stärka legitimiteten för urvalsförfaranden. Detta är särskilt viktigt för specialombudsmännen och medlemmarna i diskriminerings- och jämställdhetsnämnden, eftersom justitieministeriet ansvarar för deras utnämningförslag och statsrådet för deras utnämningar. Urvalsförfarandet för underrättsombudsmannen är i detta avseende ett undantag, eftersom även riksdagen har en roll i det förfarandet. I utnämningarna av justitiekanslern, biträdande justitiekanslern och direktören för Människorättscentret ingår antingen två parter med separat ställning och verksamhet eller, såsom i fallet med riksdagens justitieombudsman och biträdande justitieombudsmän, en stark och omfattande representation i riksdagen.

Verksamhetsförutsättningarna för aktörerna inom grundläggande och mänskliga rättigheter påverkas förutom av självständighet och oberoende av de resurser som de tilldelas. Det finns ingen entydig definition på vad som är tillräckliga resurser, men åtminstone följande faktorer

borde beaktas när man bedömer resurserna: För vilket ändamål har aktören för grundläggande och mänskliga rättigheter grundats? Kan aktören fullfölja sina lagstadgade uppgifter i linje med det här ändamålet? Kan enskilda individer få sitt ärende behandlat på ett smidigt sätt om aktören behandlar enskilda fall? I vilken mån kan aktören bemöta eventuella förändringar i verksamhetsmiljön och en eventuellt ökad arbetsmängd genom att omforma och effektivisera sin egen verksamhet, och ytterligare: när är detta inte möjligt om inte resurserna ökas? Regelbundet samarbete och dialog mellan aktörer kräver också tid och resurser.

När det gäller resiliens är det inte viktigt att endast granska aktörernas egen kriställighet. Sakkunskapen och kunskapsunderlaget hos aktörerna inom grundläggande och mänskliga rättigheter bör också utnyttjas i större utsträckning i samband med krisberedskap, kriser och deras eftervård. Tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna är en central del av samhällets övergripande säkerhet.

Rekommendationer för utveckling av strukturer och uppgifter:

- Aktörer inom grundläggande och mänskliga rättigheter ska i framtiden förstärkas och anges resurser i övergripande lag, genom att utnyttja denna utrednings observationer och internationella rekommendationer.
- När nya aktörer inom grundläggande och mänskliga rättigheter övervägs eller när ändringar i de nuvarande aktörernas uppgifter bereds, bör man granska följande saker:
 - Skapar förändringen överlappande funktioner?
 - Klargör förändringen aktörernas uppgiftsfördelning och förbättrar den individens rättsskydd?
 - Kan samma effekt uppnås genom att stärka de befintliga aktörerna?
- Den övergripande strukturella utvecklingen bör dessutom fästa avseende vid följande:
 - Jämvikten mellan den allmänna och specialiserade kunskapen om grundläggande och mänskliga rättigheter stöds.
 - Den klara arbetsfördelningen inom laglighetsövervakningen mellan justitiekanslern, justitieombudsmannen, specialombudsmännen samt diskriminerings- och jämställdhetsnämnden vidare förstärks.
- Samarbetet skulle ytterligare kunna fördjupas till exempel genom att regelbundet dela information om laglighetsövervakningens iakttagelser och uppföljning samt genom att samordna verksamhetens mål och planer. Samordningen av rådgivningen och kommunikationen om olika möjligheter till rättsmedel skulle också kunna stärkas.
- I partiella reformen av diskrimineringslagen bör diskrimineringsombudsmannens och diskriminerings- och jämställdhetsnämndens befogenhet breddas till att beröra också arbetslivet. Diskriminerings- och jämställdhetsnämnden bör ha rätt att bevilja gottgörelse till dem som utsatts för diskriminering.
- I eventuella framtida ändringar i övervakningen av diskriminerings- och jämställdhetslagarnas efterlevnad samt i rättsmedlen bör man göra granskningen parallellt i stället för att genomföra enskilda successiva reformer, så att den enskilda individen de facto åtnjuter samma nivå av skydd oberoende av diskrimineringsgrund eller -grunder. Sammanslagningen av diskrimineringsombudsmannens och jämställdhetsombudsmannens verksamheter bör utredas så att inga nedskärningar föreslås i ombudsmännens resurser.
- Människorättscentret borde ha lagstadgad skyldighet att lämna en berättelse om de grundläggande fri- och rättigheternas och de mänskliga rättigheternas läge till riksdagen till exempel vart fjärde år. Dessutom bör centrets allmänna uppgift att följa upp de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tydligt anges i lagen om riksdagens justitieombudsman.

Rekommendationer för att stärka och utveckla verksamhetsförutsättningarna för aktörer inom grundläggande och mänskliga rättigheter:

- Internationell rättspraxis och internationella rekommendationer om självständighet och oberoende bör beaktas allt bättre i stödet till och utvecklingen av verksamhetsförutsättningarna för nationella aktörer inom grundläggande och mänskliga rättigheter.
- Om rättsstatens skyddsgarantier och behovet av att reformera grundlagen granskas, måste även stärkandet av de högsta laglighetsövervakarnas självständighet och oberoende på grundlagsnivå övervägas.
- Den nationella människorättsinstitutionen och dess olika delar bör fastställas i lag, och inte bara nämnas i förarbetet till lag.
- Specialombudsmännens samt diskriminerings- och jämställdhetsnämndens självständighet och oberoende i förhållande till justitieministeriet bör utökas ytterligare.
 - Bestämmelserna om specialombudsmännens självständighet och oberoende bör förenhetligas för att stärka deras ställning.
- Alternativa tillvägagångssätt för resultatstyrningens genomförande bör fortsättningsvis övervägas. Hur justitieministeriets lönebefogenhet och befogenheter för tjänstearrangemang påverkar specialombudsmännens självständighet och oavhängighet bör bedömas i samband med projektet Specialmyndigheterna inom justitieförvaltningen.
- För att stärka diskriminerings- och jämställdhetsnämndens kunskapsbas om självständighet och oberoende bör en jämförelse av de nordiska aktörer som motsvarar nämnden genomföras. Diskriminerings- och jämställdhetsnämndens ställning bör också granskas utifrån europeisk rättspraxis.
- Legitimiteten för förfarandet vid val och utnämning av specialombudsmän (med undantag av underrättssetillsynsombudsmannen) och medlemmar i diskriminerings- och jämställdhetsnämnden kunde stärkas genom att även sådana experter som inte representerar den verkställande makten deltar i förfarandet.
- Resursernas tillräcklighet hos aktörer inom grundläggande och mänskliga rättigheter bör bedömas enligt transparenta kriterier.
- Aktörernas sakkunskap och kunskapsunderlag bör utnyttjas för att utveckla och stärka den övergripande säkerheten i samhället.

6 Källor

Intervjuer, förfrågningar och mer information

Aktörer inom grundläggande och mänskliga rättigheter

Intervju med biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen 25.5.2021. Intervju med justitiekansler Tuomas Pöysti 14.6.2021 och skriftliga tilläggsuppgifter 16.9.2021. Skriftliga tilläggsuppgifter av kanslichef Tuula Majuri vid justitiekanslersämbetet 23.1.2022.

Intervju med Människorättscentrets direktör och personal 8.9.2021.

Intervju med barnombudsmannen Elina Pekkarinen och jurist Merike Helander 31.5.2021 samt skriftliga tilläggsuppgifter 16.9.2021.

Intervju med justitieombudsman Petri Jääskeläinen, biträdande justitieombudsman Maija Sakslin, biträdande justitieombudsman Pasi Pölönen och kanslichef Matti Marttunen 10.6.2021 och skriftliga tilläggsuppgifter 24.8.2021 och 1.10.2021.

Intervju med jämställdhetsombudsman Jukka Maarianvaara och specialsakkunnig Anja Nummijärvi 3.6.2021. Skriftliga tilläggsuppgifter av jämställdhetsombudsmannen 14.9.2021 samt skriftliga tilläggsuppgifter av båda intervjuade 24.1.2022.

Intervju med underrättelsetillsynsombudsman Kimmo Hakonen 27.5.2021.

Intervju med dataombudsmannen 2.7.2021 och skriftliga tilläggsuppgifter 15.9.2021.

Intervju med diskrimineringsombudsmannen Kristina Stenman och byråchef Rainer Hiltunen 8.6.2021. Intervju med Rainer Hiltunen och teamledaren, specialsakkunnig Elina Castrén 6.7.2021. Skriftliga tilläggsuppgifter från diskrimineringsombudsmannens byrå 13.11.2021.

Intervju med diskriminerings- och jämställdhetsnämndens generalsekreterare Juhani Kortteinen 1.6.2021 samt intervju med ordförande Tuomas Ojanen och vice ordförande Outi Anttila 4.6.2021. Skriftliga tilläggsuppgifter av Juhani Kortteinen 24.8.2021 och 21.1.2022.

Övriga intervjuer

Intervju med Krista Oinonen, chef för enheten för människorättsdomstols- och människorättskonventionsärenden 22.9.2021.

Intervju med representanter för justitieministeriets avdelning för demokrati och offentliga rätt 13.9.2021: Johanna Suurpää, chef för avdelningen; Timo Makkonen, enhetschef, enheten för offentlig rätt och Johanna Hautakorpi, konsultativ tjänsteman, enheten för självstyrelse och jämlikhet.

Intervju med Liisa Nieminen, äldre universitetslektor, JD, 27.10.2021.

Skriftliga synpunkter av Pauli Rautiainen, doktor i förvaltningsvetenskap, doktor i förvaltningsvetenskap, docent 27.1.2022.

Förfrågningar

Förfrågning åt människorättsdelegationens medlemmar augusti-september 2021.

Förfrågning åt nätverket av organisationer som gör människorättsarbete, koordinerad av Förbundet för mänskliga rättigheter augusti-september 2021.

Tryckta publikationer

Hidén, M. (1970), Eduskunnan oikeusasiamies. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja N:o 90. Helsingfors.

Inha J. (1997), Valtioneuvoston oikeuskanslerin virka-aseman muotoutuminen 1917-1919. Tutkimus valtioneuvoston oikeuskanslerin virka-aseman muodostumisesta tasavallan presidenttiin, valtioneuvostoon ja eduskuntaan nähden vuosina 1917-1919. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja, A-sarja N:o 214. Helsingfors.

Nieminen L. (2008), Kansallisen ihmisoikeusinstituution perustaminen Suomeen: haaste lailisuusvalvojille. Lakimies 3/2008, 367-391.

Saraviita, I. (2011), Perustuslaki. Talentum, Helsingfors. Andra, reviderade upplagan.

Seppinen, I. (2009), Tämän asian olen tutkinut. Valtioneuvoston oikeuskanslerin historia 1944-2008. Justitiekanslersämbetet, Helsingfors.

Elektroniska publikationer

Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities (2019), Fifth opinion on Finland. ACFC/OP/V(2019)001. Tillgängligt på <https://www.coe.int/en/web/minorities/finland>.

Andra lagutskottets betänkande nr 10 om regeringens proposition med förslag till personregisterlag och lagar som har samband med den. II LaUB 10/1986 Tillgängligt på https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Mietinto/Documents/ii_lavm_10+1986.pdf.

Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet (2019), Jämställdhetsombudsmannens berättelse till riksdagen 2018. Utskottets betänkande AjUB 16/2018 rd. Tillgängligt på https://www.eduskunta.fi/SV/vaski/Mietinto/Sidor/AjUB_16+2018.aspx.

Arbetsordning för riksdagens justitieombudsmans kansli (2012). Dnr 2355/1/12.

Avgörande av riksdagens biträdande justitieombudsman EOAK/1010/2021.

Avgörande av riksdagens biträdande justitieombudsman EOAK/6252/2019.

Barnombudsmannen (2019), Barnombudsmannens strategi 2019–2024: Arbete för barnens rättigheter. Tillgängligt på <https://lapsiasia.fi/documents/25250457/37293852/Strategi-f%C3%B6r-barnombudsmannens-byr%C3%A5-2019-2024-.pdf/67fafd4c-f4f3-3984-a78f-b192e2cc42c4/Strategi-f%C3%B6r-barnombudsmannens-byr%C3%A5-2019-2024-.pdf?t=1574532585000>.

Biträdande justitiekanslerns avgörande OKV/123/70/2020. Förfaringssätt vid dataombudsmannens byrå (på finska). Tillgängligt på <https://oikeuskansleri.fi/-/tietosuojavaaluutetun-toimiston-menettelytavat>.

Biträdande justitiekanslerns avgörande OKV/1233/70/2021. Polisens och åklagarnas förfarande samt utredning av människohandel (på finska). Tillgängligt på <https://oikeuskansleri.fi/-/poliisin-ja-syyttäjien-menettely-seka-ihmiskaupan-tutkinta>.

Biträdande justitiekanslerns avgörande OKV/129/1/2019. Dröjsmål i behandlingen av ärendet vid dataombudsmannens byrå (på finska). Tillgängligt på <https://oikeuskansleri.fi/-/asian-kasittely-tietosuojavaaluutetun-toimistossa-on-kestanyt-liian-kauan>.

Biträdande justitiekanslerns avgörande OKV/576/10/2020. Långa behandlingstider vid diskriminerings- och jämställdhetsnämnden (på finska). Tillgängligt på <https://oikeuskansleri.fi/-/yhdenvertaisuus-ja-tasa-arvolautakunnan-pitkat-kasittelyajat>.

Biträdande justitiekanslerns avgörande OKV/586/10/2020. Dröjsmål i behandlingen av ärendet vid dataombudsmannens byrå (på finska). Tillgängligt på <https://oikeuskansleri.fi/-/asian-kasittely-yiipyminen-tietosuojavaaluutetun-toimistossa>.

Biträdande justitiekanslerns avgörande OKV/590/10/2020. Dröjsmål i behandlingen av ärenden och vid besvarandet av förfrågan vid dataombudsmannens byrå (på finska). Tillgängligt på <https://oikeuskansleri.fi/-/asian-kasittelyn-ja-tiedusteluun-vastaamisen-viipyminen-tietosuojavaltuutetun-toimistossa-1>

Chopin I. & Germaine C. (2020), A comparative analysis of non-discrimination law in Europe 2020. European network of legal experts in gender equality and non-discrimination. Tillgängligt på <https://www.equalitylaw.eu/publications/comparative-analyses>.

Council of Europe (2011), Judges: independence, efficiency and responsibilities. Recommendation CM/Rec(2010)12 and explanatory memorandum. Tillgängligt på <https://rm.coe.int/16807096c1>.

Council of Europe (2019), Recommendation CM/Rec(2019)6 of the Committee of Ministers to member States on the development of the Ombudsman institution. Tillgängligt på <https://www.coe.int/en/web/human-rights-intergovernmental-cooperation/human-rights-development-cddh/recommendations>.

Council of Europe (2021), Recommendation CM/Rec(2021)1 of the Committee of Ministers to member States on the development and strengthening of effective, pluralist and independent national human rights institutions. Tillgängligt på https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?objectid=0900001680a1f4da.

Council of Europe Commissioner for Human Rights (2015), Democratic and effective oversight of national security services. Issue paper. Tillgängligt på <https://rm.coe.int/1680487770>.

Dataombudsmannen (2019), Verksamhetsberättelse för Dataombudsmannens byrå 2018. Tillgängligt på <https://tietosuoja.fi/documents/6927448/10717840/Verksamhetsber%C3%A4ttelse+2018.pdf/8b591d55-de1d-f76b-d62a-01f9dc490722/Verksamhetsber%C3%A4ttelse+2018.pdf?t=1560497924000>.

Dataombudsmannen (2021), Dataombudsmannens byrås enkät för intressegrupper och medborgare - sammanfattning av de viktigaste resultaten. Tilläggsmaterial från dataombudsmannens byrå.

Dataskyddslag 1050/2018. Tillgängligt på <https://www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/2018/20181050>.

Diskriminerings- och jämställdhetsnämndens arbetsordning, dnr 53/2015. Tilläggsmaterial från diskriminerings- och jämställdhetsnämnden.

Diskrimineringslag 1325/2014. Tillgängligt på <https://www.finlex.fi/sv/laki/alkup/2014/20141325>.

Diskrimineringsombudsmannen (2020a), Diskrimineringsombudsmannens årsberättelse 2019. Tillgängligt på <https://syrijinta.fi/sv/publikationer>.

Diskrimineringsombudsmannen (2020b), Utredning av diskriminering som upplevts av personer med afrikansk bakgrund Tillgängligt på <https://syrijinta.fi/sv/publikationer>.

Diskrimineringsombudsmannen (2021), Diskrimineringsombudsmannens årsberättelse 2020. Tillgängligt på <https://syrijnta.fi/sv/publikationer>.

Domstolslagen 673/2016. Tillgängligt på <https://finlex.fi/sv/laki/ajantasa/2016/20160673>.

ECRI (2018), ECRI General Policy Recommendation no. 2: Equality Bodies to combat racism and intolerance at national level. Tillgängligt på <https://hudoc.ecri.coe.int/eng#%22sort%22:%22ECRIPublicationDate%20Descending%22,%22ECRIIdentifier%22:%22REC-02rev-2018-006-ENG%22>].

ECRI (2019), Rapport gällande Finland (femte rapporteringsomgång) CRI(2019)38. Tillgängligt på <https://www.coe.int/en/web/european-commission-against-racism-and-intolerance/finland>.

ENOC (2020), The European Network of Ombudspersons for Children. Statutes as amended November 2020. Tillgängligt på <http://enoc.eu/wp-content/uploads/2021/04/ENOC-Statutes-amended-Nov2020-FV.pdf>.

Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/680 om skydd för fysiska personer med avseende på behöriga myndigheters behandling av personuppgifter för att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder, och det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av rådets rambeslut 2008/977/RIF. Tillgängligt på <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=CELEX%3A02016L0680-20160504>.

Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/1158 om balans mellan arbete och privatliv för föräldrar och anhörigvårdare och om upphävande av rådets direktiv 2010/18/EU. Tillgängligt på <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=CELEX:32019L1158>.

Europaparlamentets och rådets direktiv om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna (återvändanddirektivet). 2008/115/EG. Tillgängligt på <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=CELEX%3A32008L0115>.

Europaparlamentets och rådets direktiv om genomförandet av principen om lika möjligheter och likabehandling av kvinnor och män i arbetslivet (omarbetning). 2006/54/EG. Tillgängligt på <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=celex:32006L0054>.

Europaparlamentets och rådets direktiv om tillämpning av principen om likabehandling av kvinnor och män som är egenföretagare och om upphävande av rådets direktiv 86/613/EEG. 2010/41/EU. Tillgängligt på <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=celex%3A32010L0041>.

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning). Tillgängligt på <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?qid=1528874672298&uri=CELEX%3A02016R0679-20160504>.

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1896 om den europeiska gräns- och kustbevakningen och om upphävande av förordningarna (EU) nr 1052/2013 och (EU) 2016/1624 (gräns- och kustbevakningsförordningen). Tillgängligt på <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=CELEX:32019R1896>.

Europarådets konvention om åtgärder mot människohandel 44/2012. Tillgängligt på <https://www.finlex.fi/sv/sopimukset/sopimussarja/2012/fds20120044.pdf>.

European Commission (2021), Staff Working Document. Equality bodies and the implementation of the Commission Recommendation on standards for equality bodies. SWD/2021/63 final. Tillgängligt på <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52021SC0063>.

European Court of Human Rights (1978), Klass and others v. Germany. Tillgängligt på <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%22itemid%22:%22001-57510%22>].

European Court of Human Rights (1997), Gustafsson v. Sweden. Grand Chamber Judgment. Tillgängligt på <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%22itemid%22:%22001-57993%22>].

European Court of Human Rights (2015), Roman Zakharov v. Russia. Grand Chamber Judgement. Tillgängligt på <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%22itemid%22:%22001-159324%22>].

European Court of Human Rights (2021), Big Brother Watch and Others v. the United Kingdom. Grand Chamber Judgment. Tillgängligt på <https://hudoc.echr.coe.int/fre#%22itemid%22:%22001-210077%22>].

European Court of Human Rights (2021), Centrum för rättvisa v. Sweden. Grand Chamber Judgment. Tillgängligt på <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%22itemid%22:%22001-210078%22>].

Europeiska kommissionen (2008), Förslag till rådets direktiv om genomförande av principen om likabehandling av personer oavsett religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning. KOM(2008) 426. Tillgängligt på <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/ALL/?uri=CELEX%3A52008PC0426>.

Europeiska kommissionens rekommendation (EU) 2018/951 om standarder för jämlikhetsorgan. Tillgängligt på <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=CELEX%3A32018H0951>.

Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter och Europarådet (2016), Handbok om europeisk rättrörande tillgång till rättslig prövning. ISBN 978-92-9491-104-9 (elektronisk engelsk version). Tillgängligt på <https://fra.europa.eu/en/publication/2016/handbook-european-law-relating-access-justice>.

Europeiska unionens domstol (2010), Europeiska kommissionen vs. Förbundsrepubliken Tyskland, C-518/07. Tillgängligt på <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=79752&pageIndex=0&doclang=SV&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=809107>.

Europeiska unionens domstol (2012), Europeiska kommissionen vs. Republiken Österrike, C-614/10. Tillgängligt på <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=128563&pageIndex=0&doclang=SV&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=831068>.

Europeiska unionens domstol (2014), Europeiska kommissionen vs. Ungern, C-288/12. Tillgängligt på <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=150641&pageIndex=0&doclang=SV&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=838011>.

Europeiska unionens råds direktiv om genomförande av principen om likabehandling av kvinnor och män när det gäller tillgång till och tillhandahållande av varor och tjänster. 2004/113/EG. Tillgängligt på <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/ALL/?uri=CELEX%3A32004L0113>.

Europeiska unionens råds direktiv om genomförandet av principen om likabehandling av personer oavsett deras ras eller etniska ursprung (diskrimineringsdirektivet). 2000/43/EG. Tillgängligt på <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/fi/ALL/?uri=CELEX%3A32000L0043>.

Europeiska unionens råds direktiv om inrättande av en allmän ram för likabehandling i arbetslivet (arbetslivsdirektivet). 2000/78/EG. Tillgängligt på <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/ALL/?uri=CELEX%3A32000L0078>.

Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna 2012/C 326/02. Tillgängligt på <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=CELEX%3A12012P%2FTXT>.

Finansministeriet (2021a), Statens budgetpropositioner. Tillgängligt på <https://budjetti.vm.fi/indox/indexse.jsp>.

Finansministeriet (2021b), Principer för organisering av statsförvaltningens funktioner – statliga ämbetsverk (på finska). Rekommendation VN/11537/2021. Tillgängligt på <https://vm.fi/valtio-tyonantajana/virka-ja-tyoehdot-henkilostohallinnon-asiakirjat/henkilostohallinnon-asiakirjat/ohjeet-maaraykset-ja-suositukset>.

Finlands grundlag 731/1999. Tillgängligt på <https://www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/1999/19990731>.

FN:s konvention om barnets rättigheter (1989). Förordning 60/1991 om ikraftträdande av konventionen är tillgänglig på finska: <https://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/1991/19910060>.

Förvaltningsutskottet (2018), Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om övervakning av underrättelseverksamheten och lag om ändring av 7 § i statstjänstemannalagen. Utlåtande FvUU 36/2018 rd. Tillgängligt på https://www.eduskunta.fi/SV/vaski/Lausunto/Documents/FvUU_36+2018.pdf.

GANHRI & Canadian Human Rights Commission (2018), A Practical Guide to the Work of the Sub-Committee on Accreditation (SCA). Tillgängligt på https://www.ohchr.org/Documents/Countries/NHRI/GANHRI/GANHRI_Manual_online.pdf.

GANHRI (2018), General Observations of the Sub-Committee on Accreditation. Tillgängligt på https://www.ohchr.org/Documents/Countries/NHRI/GANHRI/EN_GeneralObservations_Revisions_adopted_21.02.2018_vf.pdf.

GANHRI (2019a), Statute. Tillgängligt på https://ganhri.org/wp-content/uploads/2019/11/EN_GANHRI_Statute_adopted_05.03.2019_vf.pdf.

GANHRI (2019b), Report and Recommendations of the Session of the Sub-Committee on Accreditation (SCA). Geneva, 14-18 October 2019. Tillgängligt på <https://www.ohchr.org/EN/Countries/NHRI/Pages/SCA-Reports.aspx>.

GREVIO (2019), First Baseline Evaluation Report on legislative and other measures giving effect to the provisions of the Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence (Istanbul Convention) – FINLAND. GREVIO/Inf(2019)9. Tillgängligt på <https://www.coe.int/en/web/istanbul-convention/finland>.

Grundlagsutskottet (1997), Regeringens proposition om ändring av regeringsformen för Finland och andra grundlagar i syfte att övergå till ett system med två biträdande justitieombudsmän. Betänkande GrUB 5/1997. Tillgängligt på https://www.eduskunta.fi/SV/vaski/Mietinto/Documents/grub_5+1997.pdf.

Grundlagsutskottet (2002), Regeringens proposition med förslag till lag om statsrådet och vissa lagar som har samband med den. Betänkande GrUB 13/2002 rd. Tillgängligt på <https://www.eduskunta.fi/SV/Vaski/Sidor/trip.aspx?triptype=riksdagshandlingar&docid=grub+13/2002>.

Grundlagsutskottet (2010), Regeringens proposition med förslag till översyn av förundersöknings- och tvångsmedelslagstiftningen. Utlåtande GrUU 66/2010 rd. Tillgängligt på <https://www.eduskunta.fi/SV/Vaski/Sidor/trip.aspx?triptype=riksdagshandlingar&docid=gruu+66/2010>.

Grundlagsutskottet (2011), Regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av lagen om riksdagens justitieombudsman och lagen om justitiekanslern i statsrådet. Betänkande GrUB 12/2010 rd. Tillgängligt på <https://www.eduskunta.fi/SV/Vaski/Sidor/trip.aspx?triptype=riksdagshandlingar&docid=grub+12/2010>.

Grundlagsutskottet (2014a), Regeringens proposition till riksdagen med förslag till diskrimineringslag och vissa lagar som har samband med den. Utlåtande GrUU 31/2014 rd. Tillgängligt på <https://www.eduskunta.fi/SV/Vaski/Sidor/trip.aspx?triptype=riksdagshandlingar&docid=gruu+31/2014>.

Grundlagsutskottet (2014b), Justitiekanslerns i statsrådet berättelse för år 2012. Betänkande GrUB 2/2014 rd. Tillgängligt på <https://www.eduskunta.fi/SV/Vaski/Sidor/trip.aspx?triptype=riksdagshandlingar&docid=grub+2/2014>.

Grundlagsutskottet (2016), Statsrådets redogörelse om planen för de offentliga finanserna 2017–2020. Utlåtande GrUU 19/2016 rd. Tillgängligt på https://www.eduskunta.fi/SV/vaski/Lausunto/Sidor/GrUU_19+2016.aspx.

Grundlagsutskottet (2018a), Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning som kompletterar EU:s allmänna dataskyddsförordning. Utlåtande GrUU 14/2018 rd. Tillgängligt på https://www.eduskunta.fi/SV/vaski/Lausunto/Sidor/GrUU_14+2018.aspx.

Grundlagsutskottet (2018b), Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om övervakning av underrättelseverksamheten och lag om ändring av 7 § i statstjänstemannalagen. Betänkande GrUB 9/2018. Tillgängligt på https://www.eduskunta.fi/SV/vaski/Mietinto/Sidor/GrUB_9+2018.aspx.

Grundlagsutskottet (2018c), Justitiekanslerns i statsrådet berättelse för år 2017. Betänkande GrUB 5/2018 rd. Tillgängligt på https://www.eduskunta.fi/SV/vaski/Mietinto/Sidor/GrUB_5+2018.aspx.

Grundlagsutskottet (2018d), Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning som kompletterar EU:s allmänna dataskyddsförordning. Utlåtande GrUU 14/2018 rd. Tillgängligt på https://www.eduskunta.fi/SV/vaski/Lausunto/Sidor/GrUU_14+2018.aspx.

Grundlagsutskottet (2020a), Utredning av hur riksdagens grundlagsfästa rätt att få information tillgodoses. Utlåtande GrUU 30/2020 rd. Tillgängligt på https://www.eduskunta.fi/SV/vaski/Lausunto/Sidor/GrUU_30+2020.aspx.

Grundlagsutskottet (2020b), Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om Finlands deltagande i Europeiska åklagarmyndighetens (EPPO) verksamhet och till lagar som har samband med den. Utlåtande GrUU 39/2020 rd. Tillgängligt på https://www.eduskunta.fi/SV/vaski/Lausunto/Sidor/GrUU_39+2020.aspx.

Grundlagsutskottet (2022), Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om fördelningen av uppgifter mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman. Betänkande GrUB 3/2022 rd. Tillgängligt på https://www.eduskunta.fi/SV/vaski/Mietinto/Sidor/GrUB_3+2022.aspx.

Hyvönen A., Juntunen T., Mikkola H., Käpylä J., Gustafsberg H., Nyman M., Rättilä T., Virta S. & Liljeroos J. (2019), Kokonaisresilienssi ja turvallisuus: tasot, prosessit ja arviointi. Publikationsserien för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet 17/2019. Tillgängligt på <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-647-8>.

Högsta förvaltningsdomstolens beslut HFD:2020:159. Tillgängligt på <https://www.kho.fi/sv/index/beslut/arsboksbeslut/1608623507302.html>.

Högsta förvaltningsdomstolens beslut HFD:2020:160. Tillgängligt på <https://www.kho.fi/sv/index/beslut/arsboksbeslut/1608630711832.html>.

Inrikesministeriet (2021), Effektivisering av åtgärderna mot riktade trakasserier: Arbetsgruppsrapport. Inrikesministeriets publikationer 2021:3. Tillgängligt på <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/163087>.

Instruktion för riksdagens justitieombudsman 209/2002. Tillgängligt på <https://www.finlex.fi/sv/laki/alkup/2002/20020209>.

Jokinen J. (2019), Utredning om behovet att inrätta ett ämbetsverk för justitieförvaltningen Justitieministeriets publikationer, utredningar och anvisningar 2019:11. Tillgängligt på <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-748-9>.

Justitiekanslern i statsrådet (2018), Justitiekanslerns berättelse för år 2017. Tillgängligt på https://www.eduskunta.fi/SV/vaski/JulkaisuMetatieto/Documents/B_4+2018.pdf.

Justitiekanslern i statsrådet (2021 a), Förfarandet av statssekreteraren som är kanslichef vid utrikesministeriet och understatssekreteraren som ansvarar för förvaltningstjänsterna. Justitiekanslerns avgörande OKV/210/10/2020 (på finska). Tillgängligt på <https://finlex.fi/fi/viranomaiset/foka/2021/20216217>.

Justitiekanslern i statsrådet (2021b), Justitiekanslerns berättelse för år 2020. Tillgängligt på <https://oikeuskansleri.fi/sv/arsberattelser-och-statistik>.

Justitiekanslern i statsrådet (2021c), Utlåtande om rekommendation för ämbetsverken (på finska). OKV/1861/21/2021. Tillgängligt på <https://oikeuskansleri.fi/-/lausunto-virastosuosituksesta>.

Justitiekanslersämbetet (2020), Justitiekanslersämbetets verksamhets- och ekonomiplan 2022-2025 och resultatplan 2021 (på finska).

Justitieministeriet (2010), Grundandet av en institution för mänskliga rättigheter. Förslag till ändring av lagarna om justitieombudsmannen och justitiekanslern. En arbetsgrupp för grundandet av en institution för mänskliga rättigheter tillsattes av justitieministeriet 26.6.2009. Betänkanden och utlåtanden 45/2010. Tillgängligt på <https://oikeusministerio.fi/sv/projekt?tunnus=OM030:00/2009>.

Justitieministeriet (2015), Selvitys perus- ja ihmisoikeustoimijoista. Utredningar och anvisningar 35/2015. Tillgängligt på <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/76601>.

Justitieministeriet (2016), Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvoaltuutettujen yhdistäminen. Bedömningspromemoria. Tillgängligt på <https://lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/ParticipationNonJs?proposalId=5e3cf912-7e1e-4488-a60e-60bdf4c56ac5>.

Justitieministeriet (2017), Tiedustelutoiminnan valvonta. Työryhmän mietintö. Betänkanden och utlåtanden 18/2017. Tillgängligt på <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-576-8>.

Justitieministeriet (2018), Europaparlamentets och rådets direktiv om skydd för personer som rapporterar om överträdelse av unionsrätten. Justitieministeriets projekt OM028:00/2018. Tillgängligt på <https://oikeusministerio.fi/sv/projekt?tunnus=OM028:00/2018>.

Justitieministeriet (2019a), De högsta laglighetsövervakarnas uppgiftsfördelning (på finska). Justitieministeriets betänkanden och utlåtanden 2019:24. Tillgängligt på <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-762-5>.

Justitieministeriet (2019b), Diskriminering på flera grunder bör kunna identifieras bättre. Policy Brief 2, Diskriminering i Finland. Aktuellt om diskriminering och likvärdighet. Tillgängligt på <https://yhdenvertaisuus.fi/sv/policy-brief-serien>.

Justitieministeriet (2021a), Europaparlamentets och rådets direktiv om skydd för personer som rapporterar om överträdelse av unionsrätten. Justitieministeriets projekt OM028:00/2018. Tillgängligt på <https://oikeusministerio.fi/sv/projekt?tunnus=OM028:00/2018>.

Justitieministeriet (2021b), Delreform av diskrimineringslagen. Justitieministeriets projekt OM013:00/2021. Tillgängligt på <https://oikeusministerio.fi/sv/projekt?tunnus=OM013:00/2021>.

Jämställdhetsombudsmannen (2019), Matchspecifika landslagsersättningar som Finlands Bollförbund betalar. Jämställdhetsombudsmannens utlåtande TAS/372/2017. Tillgängligt på <https://tasa-arvo.fi/sv/-/matchspecifika-landslagsersattningar-som-finlands-bollforbund-betalar-tas-372-2017-utfardat-14-5-2019->.

Jämställdhetsombudsmannen (2020), Könskvoter vid antagning av studerande. Utlåtande TAS/217/2017. Tillgängligt på <https://tasa-arvo.fi/sv/-/konskvoter-vid-antagning-av-studerande-tas-217-2017-utfardat-7.1.2020->.

Kari M. (2020), Syyttäjistä kehittäjäksi Eduskunnan oikeusasiamiehen kehitys kansalais- ja perusoikeuskeskeiseksi (på finska, sammanfattning på svenska). I publikationen Justitieombudsmannen 1920–2020. Hundra år av laglighetsövervakning och rättsskydd, 10–175. Tillgängligt på <https://www.oikeusasiamies.fi/sv/web/guest/jubileumsboken-riksdagens-justitieombudsman-90>.

Keinänen A. & Määttä K. (2007), Näkökulmia oikeusasiamiesinstituution vaikuttavuuteen. Tillgängligt på <https://www.oikeusasiamies.fi/documents/20184/44748/vaikutavuustutkimus/8d9ed5e8-e9dd-409a-be3b-d5dd6f36bb5a>.

Konsoliderade versioner av fördraget om Europeiska unionen (EUF) och fördraget om Europeiska unionens funktionssätt 2012/C 326/01. Tillgängligt på <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>.

Konventionen om skydd för barn mot sexuell exploatering och sexuella övergrepp; den s.k. Lanzarotekonventionen (2007). Förordning 88/2011 om sättande i kraft av konventionen kan läsas: <https://www.finlex.fi/sv/sopimukset/sopimussarja/2011/fds20110088.pdf>.

Lag om advokater 496/1958. Tillgängligt på <https://www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/1958/19580496>.

Lag om barnombudsmannen 1221/2004. Tillgängligt på <https://www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/2004/20041221>.

Lag om behandling av personuppgifter i brottmål och i samband med upprätthållandet av den nationella säkerheten 1054/2018. Tillgängligt på <https://www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/2018/20181054>.

Lag om bemötande av utlänningar som tagits i förvar och om förvarsenheter 116/2002. Tillgängligt på <https://www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/2002/20020116>.

Lag om civil underrättelseinhämtning avseende datatrafik 582/2019. Tillgängligt på <https://finlex.fi/sv/laki/ajantasa/2019/20190582>.

Lag om diskriminerings- och jämställdhetsnämnden 1327/2014. Tillgängligt på <https://www.finlex.fi/sv/laki/alkup/2014/20141327>.

Lag om diskrimineringsombudsmannen 1326/2014. Tillgängligt på <https://www.finlex.fi/sv/laki/alkup/2014/20141326>.

Lag om justitiekanslern i statsrådet 193/2000. Tillgängligt på <https://www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/2000/20000193>.

Lag om jämställdhet mellan kvinnor och män 609/1986. Tillgängligt på <https://finlex.fi/sv/laki/ajantasa/1986/19860609>.

- Lag om jämställdhetsombudsmannen 1328/2014. Tillgängligt på <https://www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/2014/20141328>.
- Lag om militär disciplin och brottsbekämpning inom försvarsmakten 255/2014. Tillgängligt på <https://www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/2014/20140255>.
- Lag om militär underrättelseverksamhet 590/2019. Tillgängligt på <https://finlex.fi/sv/laki/alkup/2019/20190590>.
- Lag om riksdagens justitieombudsman 197/2002. Tillgängligt på <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2002/20020197>.
- Lag om riksdagens tjänstemän 1197/2003. Tillgängligt på <https://www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/2003/20031197>.
- Lag om rättegång i förvaltningsärenden 808/2019. Tillgängligt på <https://www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/2019/20190808>.
- Lag om rättegångsbiträden med tillstånd 715/2011. Tillgängligt på <https://www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/2011/20110715>.
- Lag om vittnesskyddsprogram 88/2015. Tillgängligt på <https://www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/2015/20150088>.
- Lag om Åklagarmyndigheten 32/2019. Tillgängligt på <https://www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/2019/20190032>.
- Lag om äldreombudsmannen 753/2021. Tillgängligt på <https://www.finlex.fi/sv/laki/alkup/2021/20210753>.
- Lag om övervakning av underrättelseverksamheten 121/2019. Tillgängligt på <https://www.finlex.fi/sv/laki/alkup/2019/20190121>.
- Människorättscentret (2015), Människorättsdelegationens arbetsordning. Tillgängligt på <https://www.manniskorattscentret.fi/om-oss/manniskorattsdelegationen/>.
- Människorättscentret (2019), Finlands nationella människorättsinstitutionens svar till bedömningskommittén. EOAK/3040/2019 och IOK/32/2019. Tillgängligt på <https://www.manniskorattscentret.fi/om-oss/nationella-manniskorattsinstitut/>.
- Människorättscentret (2020a), Utkast till regeringens proposition till lag om fördelningen av uppgifter mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman. Utlåtande IOK/48/2020. Tillgängligt på <https://oikeusministerio.fi/sv/projekt?tunnus=OM044:00/2018>.
- Människorättscentret (2020b), Utlåtande om utkastet till regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om äldreombudsmannen (på finska). IOK/42/2020. Tillgängligt på <https://bin.yh-distysavain.fi/1586428/XMI6VOgTgZasELLjGLv30VllkvQ/Lausunto%20vanhusasiavaltuutetusta%20111220.pdf>.

Människorättscentret (2021), Bestämmelsen om företrädare i 106 § i grundlagen och kravet på öppenbar grundlagsstridighet – är tiden mogen för förändring? Människorättscentrets publikationer 5/2021 Tillgängligt på <https://www.manniskorattscentret.fi/publikationer/manniskorattscentrets-material/>.

Nieminen K., Jauhola L., Lepola O., Rantala K., Karinen R., & Luukkonen T. (2020), Aidosti yhdenvertaiset. Yhdenvertaisuuslain arviointi. Publikationsserien för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet 2020:50. Tillgängligt på <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-959-2>.

OSCE (2003), Action Plan to Combat Trafficking in Human Beings. Permanent Council Decision PC.DEC/557. Tillgängligt på <https://www.osce.org/actionplan>.

OSCE (2006), Enhancing efforts to Combat Trafficking in Human Beings, including for labour Exploitation, Through a Comprehensive and Proactive Approach. Ministerial Council decision MC.DEC/14/06. Tillgängligt på <https://www.osce.org/files/f/documents/1/7/23048.pdf>.

OSCE (2017), Strengthening efforts to prevent trafficking in human beings. Ministerial Council decision MC.DEC/6/17. Tillgängligt på <https://www.osce.org/files/f/documents/4/0/362096.pdf>.

Paunio, R. (2010), Mål och utmaningar – justitieombudsmannens laglighetskontroll 90 år. I verket Justitieombudsmannen 90 år, 7-16. Tillgängligt på <https://www.oikeusasiamies.fi/sv/web/guest/jubileumsboken-riksdagens-justitieombudsman-90>.

Polislagen 872/2011. Tillgängligt på <https://www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/2011/20110872>.

Rautiainen P. & Lavapuro J. och arbetsgruppen Hartzell J., Lehtinen E., Meriläinen N., Neuvonen R. & Todorov E. (2016), Ihmisoikeusindikaattorien käyttäminen Suomen perus- ja ihmisoikeustilanteen seurantaan. Publikationsserien för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet 36/2016. Tillgängligt på <https://tietokayttoon.fi/julkaisu?pubid=14103>.

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning som kompletterar EU:s allmänna dataskyddsförordning, RP 9/2018 rd. Tillgängligt på <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2018/20180009>.

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till kompletterande lagstiftning om den europeiska gräns- och kustbevakningen. RP 141/2020 rd. Tillgängligt på <https://finlex.fi/fi/esitykset/he/2020/20200141>.

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till personregisterlag och lagar som har samband med den. RP 49/1986 rd (på finska). Tillgängligt på https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he_49+1986.pdf.

Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om riksdagens justitieombudsman och lagen om justitiekanslern i statsrådet. RP 205/2010 rd. Tillgängligt på <https://finlex.fi/fi/esitykset/he/2010/20100205>.

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om jämställdhet mellan kvinnor och män och av 2 § i lagen om jämställdhetsombudsmannen. RP 98/2016 rd. Tillgängligt på https://www.eduskunta.fi/SV/vaski/HallituksenEsitys/Sidor/RP_98+2016.aspx.

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av utlänningslagen och vissa lagar som har samband med den. RP 134/2013 rd. Tillgängligt på <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2013/20130134>.

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om behandling av personuppgifter i brottmål och upprätthållande av den nationella säkerheten och till vissa lagar som har samband med den (dataskyddslagen för brottmål), RP 31/2018 rd. Tillgängligt på <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2018/20180031>.

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om barnombudsmannen. RP 163/2004 rd. Tillgängligt på <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2004/20040163>.

Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om jämställdhet mellan kvinnor och män. RP 195/2004 rd. Tillgängligt på <https://finlex.fi/sv/esitykset/he/2004/20040195.pdf>.

Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om jämställdhet mellan kvinnor och män. RP 153/2008 rd. Tillgängligt på <https://www.finlex.fi/sv/esitykset/he/2008/20080153.pdf>.

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om rättegång i förvaltningsärenden och till vissa lagar som har samband med den. RP 29/2018 rd. Tillgängligt på https://www.eduskunta.fi/SV/vaski/HallituksenEsitys/Documents/RP_29+2018.pdf.

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om övervakning av underrättelseverksamheten och lag om ändring av 7 § i statstjänstemannalagen. RP 199/2017 Tillgängligt på https://www.eduskunta.fi/SV/vaski/HallituksenEsitys/Documents/RP_199+2017.pdf.

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om utlänningsombudsmannen. RP 169/1990 rd (på finska). Tillgängligt på https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he_169+1990.pdf.

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om fördelningen av uppgifter mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman. RP 179/2021 rd. Tillgängligt på <https://www.finlex.fi/sv/esitykset/he/2021/20210179>.

Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om justitiekanslern i statsrådet och till vissa lagar som har samband med den. RP 175/1999 rd. Tillgängligt på https://www.eduskunta.fi/SV/vaski/HallituksenEsitys/Documents/rp_175+1999.pdf.

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om äldreombudsmannen. RP 82/2021 rd. Tillgängligt på <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2021/20210082>.

Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om ändring av 2 § i lagen om minoritetsombudsmannen och diskrimineringsnämnden. RP 87/2008 rd. Tillgängligt på <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2008/20080087>.

Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om minoritetsombudsmannen och diskrimineringsnämnden. RP 193/2008 rd. Tillgängligt på <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2008/20080193>.

Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om tryggnad av jämlikhet samt ändring av vissa lagar som har samband med den RP 44/2003 rd. Tillgängligt på <https://finlex.fi/fi/esitykset/he/2003/20030044>.

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om diskrimineringsombudsmannen. RP 123/2021 rd. Tillgängligt på <https://finlex.fi/fi/esitykset/he/2021/20210123>.

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om jämställdhet mellan kvinnor och män. RP 57/1985 (på finska). Tillgängligt på https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he_57+1985.pdf.

Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till ändring av Regeringsformen för Finland och andra grundlagar i syfte att övergå till ett system med två biträdande justitieombudsmän. RP 129/1997 rd. Tillgängligt på <https://www.edilex.fi/he/sv19970129.pdf>.

Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lagstiftning om diskrimineringsombudsmannen. RP 39/2001 rd. Tillgängligt på <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2001/20010039>.

Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till ny Regeringsform för Finland. RP 1/1998 rd. Tillgängligt på https://www.eduskunta.fi/SV/vaski/HallituksenEsitys/Documents/rp_1+1998.pdf.

Regeringens proposition till riksdagen om godkännande av konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och av det fakultativa protokollet till konventionen samt med förslag till lagar om sättande i kraft av de bestämmelser i konventionen och dess fakultativa protokoll som hör till området för lagstiftningen och om ändring av lagen om riksdagens justitieombudsman. RP 284/2014 rd. Tillgängligt på <https://finlex.fi/fi/esitykset/he/2014/20140284>.

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till diskrimineringslag och vissa lagar som har samband med den. RP 19/2014 rd. Tillgängligt på <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2014/20140019>.

Riksdagens justitieombudsman (2012a), Arbetsordningen för riksdagens justitieombudsmans kansli. Dnr 2355/1/12.

Riksdagens justitieombudsman (2012b-2019, 2020a och 2021), Riksdagens justitieombudsmans berättelser 2011-2020. Tillgängligt på <https://www.oikeusasiamies.fi/sv/web/guest/verksamhets-berattelser>.

Riksdagens justitieombudsman (2020b), Ärende: B 14/2020 rd, Underrättelsetillsynsombudsmannens berättelse för år 2019. EOAK/6084/2020. Tillgängligt på <https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaisuMetatieto/Documents/EDK-2020-AK-317202.pdf>.

Riksdagens arbetsordning 40/2000. Tillgängligt på <https://www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/2000/20000040>.

Riksdagen (2019), Regeringens proposition till riksdagen om statsbudgeten för 2020 och regeringens proposition till riksdagen med förslag till komplettering av budgetpropositionen för 2020 (RP 29/2019 rd). Riksdagens skrivelse RSv 24/2019 rd. Tillgängligt på https://www.eduskunta.fi/SV/vaski/TalousarvioKirjelma/Sidor/RSk_24+2019.aspx.

Rådet för bedömning av lagstiftningen (2021), Rådets utlåtande till justitieministeriet om utkastet till regeringens proposition med förslag till regeringsproposition med förslag till lag om en äldreombudsman. Utlåtande Dnr: VN/6778/2021-VNK-2. Tillgängligt på <https://vnk.fi/documents/10616/60760300/Lains%3%A4%C3%A4d%C3%A4nn%C3%B6n+arviointineuvoston+lauseunto+luonnoksesta+hallituksen+esitykseksi+laiksi+vanhusasiavaltuutetusta.pdf/a4e1e7b2-443a-4366-a4db-9c1fca857f7b/Lains%3%A4%C3%A4d%C3%A4nn%C3%B6n+arviointineuvoston+lauseunto+luonnoksesta+hallituksen+esitykseksi+laiksi+vanhusasiavaltuutetusta.pdf?t=1616680259666>.

Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism (2010), Compilation of good practices on legal and institutional frameworks and measures that ensure respect for human rights by intelligence agencies while countering terrorism, including on their oversight. Tillgängligt på <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G10/134/10/PDF/G1013410.pdf?OpenElement>.

Statsrådet (2019), Regeringsprogrammet för statsminister Sanna Marins regering 10.12.2019. Ett inkluderande och kunnigt Finland – ett socialt, ekonomiskt och ekologiskt hållbart samhälle. Statsrådets publikationer 2019:31. Tillgängligt på <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-808-3>.

Statsrådet (2021), Statsrådets skrivelse till riksdagen om kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv (COM (2021) 93 final) om stärkt tillämpning av principen om lika lön för kvinnor och män för lika eller likvärdigt arbete tack vare insyn i lönesättningen och efterlevnadsmekanismer. U 23/2021 rd. Tillgängligt på https://www.eduskunta.fi/SV/vaski/KasittelytiedotValtiopaivaasia/Sidor/U_23+2021.aspx.

Statsrådets förordning om ändring av statsrådets förordning om barnombudsmannen 341/2015. Tillgängligt på <https://finlex.fi/sv/laki/alkup/2015/20150341>.

Statsrådets förordning om barnombudsmannen 274/2005. Tillgängligt på <https://www.finlex.fi/sv/laki/alkup/2005/20050274>.

Statsrådets förordning om justitiekanslersämbetet 253/2000. Tillgängligt på <https://www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/2000/20000253>.

Statsrådets kansli (2003), Statsminister Matti Vanhanens regeringsprogram 24.6.2003. Tillgängligt på <https://valtioneuvosto.fi/documents/10184/369117/Statsminister+Matti+Vanhanens+regeringsprogram+24.6.2003.pdf/7d87a8e1-e88a-41f6-a0be-8af8ff161e3a/Statsminister+Matti+Vanhanens+regeringsprogram+24.6.2003.pdf?version=1.1&t=1630601709128&download=true>.

Statstjänstemannalag 750/1994. Tillgängligt på <https://www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/1994/19940750>.

Tvångsmedelslagen 806/2011. Tillgängligt på <https://www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/2011/20110872>.

UN Committee on the Elimination of Discrimination against Women (2014), Concluding observations on the seventh periodic report of Finland 2014. CEDAW/C/FIN/CO/7. Tillgängligt på https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW/C/FIN/CO/7&Lang=En.

UN Committee on the rights of the child (1996), Concluding observations of the Committee on the Rights of the Child: Finland. CRC/C/15/Add.53. Tillgängligt på https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2FC%2F15%2FAdd.53&Lang=en.

UN Committee on the rights of the child (2000), Concluding observations of the Committee on the Rights of the Child: Finland. CRC/C/15/Add.132. Tillgängligt på https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2FC%2F15%2FAdd.132&Lang=en.

UN Committee on the Rights of the Child (2002), The role of independent national human rights institutions in the promotion and protection of the rights of the child. General comment No. 2, CRC/GC/2002/2. Tillgängligt på https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2FGC%2F2002%2F2&Lang=en.

UN Committee on the Rights of the Child (2011), Consideration of reports submitted by States parties under article 44 of the Convention. Concluding observations: Finland. CRC/C/FIN/CO/4. Tillgängligt på https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2fC%2fFIN%2fCO%2f4&Lang=en.

UN Human Rights Committee (2021), Concluding observations on the seventh periodic report of Finland. CCPR/C/FIN/CO/7. Tillgängligt på https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2FC%2FFIN%2FCO%2F7&Lang=en.

UN Human Rights Council (2017), Report of the Working Group on the Universal Periodic Review. Finland. A/HRC/36/8. Tillgängligt på <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/fiindex.aspx>.

Underrättelsetillsynsombudsmannen (2020), Underrättelsetillsynsombudsmannens berättelse för 2019. Tillgängligt på <https://tiedusteluvalvonta.fi/documents/12994206/22784442/Underr%C3%A4ttelsetillsynsombudsmannens+ber%C3%A4ttelse+f%C3%B6r+%C3%A5r+2019/3f7ce13e-0d4f-3dc3-3f78-91d01c256844/Underr%C3%A4ttelsetillsynsombudsmannens+ber%C3%A4ttelse+f%C3%B6r+%C3%A5r+2019.pdf?t=1606222627239>.

Underrättelsetillsynsombudsmannen (2021), Underrättelsetillsynsombudsmannens berättelse för 2020. Tillgängligt på <https://tiedusteluvalvonta.fi/documents/12994206/22784442/Underr%C3%A4ttelsetillsynsombudsmannens+a%C3%A8Arsbera%C3%88ttelse+2020.pdf/053a0c89-1c66-ce98-74d3-33e5dca86eb4/Underr%C3%A4ttelsetillsynsombudsmannens+a%C3%A8Arsbera%C3%88ttelse+2020.pdf?t=1620282476962>.

Underrättelsetillsynsutskottet (2020), Utskottets betänkande. Underrättelsetillsynsombudsmannens berättelse för 2019. UndUB 1/2020 rd. Tillgängligt på https://www.eduskunta.fi/SV/vaski/Mietinto/Sidor/UndUB_1+2020.aspx.

UNGA (1994), National institutions for the promotion and protection of human rights. Annex, principles relating to the status of national institutions. A/RES/48/134. Tillgängligt på <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/statusofnationalinstitutions.aspx>.

UNGA (2019), The right to privacy in the digital age. Resolution adopted by the General Assembly on 17 December 2018. A/RES/73/179. Tillgängligt på <https://undocs.org/A/res/73/179>.

Utkast till regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om specialmyndigheterna inom justitieförvaltningen och lagar som har samband med den (2021). Diarienummer för begäran om utlåtande: VN/21073/2021. Tillgängligt på <https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/Participation?proposalId=b73a5e4f-ee97-4ddb-aa28-8d1b2853f658>.

Utlänningslag 301/2004. Tillgängligt på <https://www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/2004/20040301>.

Venice Commission (2007), Report on the democratic oversight of the security services. Studies no. 388 / 2006 and no. 719 / 2013. Tillgängligt på [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2015\)010-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2015)010-e).

Venice Commission (2015), Report on the democratic oversight of signals intelligence agencies. Study No. 719 / 2013. Tillgängligt på [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2015\)011-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2015)011-e).

Venice Commission (2019), Principles on the protection and promotion of the Ombudsman Institution ("The Venice Principles"). Opinion No. 897 / 2017. Tillgängligt på [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2019\)005-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2019)005-e).

Vidović, L. (2022), Human rights and equality institutions in Europe: How to find the balance between centralisation and fragmentation? Report by the Finnish Human Rights Centre. Tillgänglig under 2022.

Viljanen J., Rautiainen P., Heiskanen H. & Seppä T. (2014), Kansallisen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman 2012–2013 arviointi. Justitieministeriets utredningar och anvisningar 19/2014. Tillgängligt på <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-362-7>.

Åtgärdsmotion om att inrätta en tjänst som ombud för personer med funktionsnedsättning. AM 97/2021 rd. Tillgängligt på https://www.eduskunta.fi/SV/vaski/KasittelytiedotValtiopaivaasia/Sidor/AM_97+2021.aspx.

7 Bilaga: Intervjuteaman och frågor för aktörer inom grundläggande och mänskliga rättigheter

Inledning

De viktigaste förändringarna och utvecklingsförloppen efter 2015, särskilt med tanke på följande delområden:

- uppgifter och befogenheter
- antal kontakter och/eller klagomål eller behandlade fall: har de ökat/minskat/hållits på samma nivå, vilka teman och grupper av människor tar kontakt/lämnar in klagomål eller inleder ärenden?
- budget och personalresurser
- allmän verksamhetsmiljö

Övervakning, främjande och uppföljning av tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna

- Till vilka delområden riktas era uppgifter och befogenheter huvudsakligen?
- Utför ni påverkansarbete för att genomföra era uppgifter och om ja, på vilket sätt?
- Vilka styrkor anser ni att era uppgifter och befogenheter har? Och svagheter?
- Hur anser ni att man kan skulle kunna åtgärda eventuella svagheter?
- På vilket annat sätt skulle ni eventuellt vilja utveckla era uppgifter och befogenheter i framtiden?

Verksamhetsförutsättningar: självständighet, oberoende, resurser

Anser ni att grundlagens och/eller lagens garantier är tillräckliga för att trygga er självständighet och ert oberoende? Ni kan till exempel granska följande ämnen: definition av aktörens ställning, utnämnings- och behörighetsvillkor, utnämningsbehörighet samt transparens i utnämningarna, bindningar, åtskiljande, mandatets längd och fortsatta mandat, rapportering i anslutning till verksamheten.

Hur bedömer ni ert strukturella och funktionella oberoende av statsrådet/justitieministeriet/riksdagen? Hur bedömer ni ert förhållande till dem som ni övervakar/ medborgarsamhället/arbetsmarknadsparterna/företagen?

Er egen bedömning av huruvida era befogenheter och resurser är tillräckliga för att genomföra era befintliga och eventuella framtida uppgifter? Hur ser den process ut som fastställer er budget och vem avgör om resurserna är tillräckliga samt hur de används?

Resiliens

- Hur bedömer ni er förmåga att anpassa er till förändringar och eventuella hot i omvärlden (krissituationer – särskilt pandemin, digitaliseringen, hatretorik, ifrågasättande av legitimitet och ställning osv.)? Ni kan betrakta frågan med utgångspunkt i till exempel följande delområden: befogenheter och uppgifter, budget, kommunikation osv.

Genomslag & synlighet (från 2015)

- Hur bedömer ni er egen genomslagskraft och synlighet? Har ni undersökt er genomslagskraft och synlighet?

Samarbete och samordning

- Vilka är era viktigaste intressegrupper på nationell och internationell nivå?
- Är samarbetet och samordningen sporadisk, etablerad och/eller lagstadgad?
- I vilka frågor och sammanhang samarbetar ni i allmänhet?

Aktörsfältet inom grundläggande och mänskliga rättigheter

- Hur ser ni på aktörsfältet i nuläget? Finns det överlappningar eller luckor? Behövs det nya aktörer eller borde de befintliga uppgifterna utvecklas? Om ja, på vilket sätt? Borde samarbetet utökas? Om ja, hur (övervakning, främjande och uppföljning, internationellt samarbete)?
- Hur syns övervakningen av övervakningen, med tanke på upplägget för aktörerna? Ser ni några utvecklingsbehov?

Eventuella övriga frågor

Här kan ni ta upp andra frågor som ni anser vara viktiga för utredningen och som eventuellt inte nämns i tidigare punkter.

IHMISOIKEUSKESKUS
MÄNNISKORÄTTSCENTRET
HUMAN RIGHTS CENTRE



00102 Eduskunta, Helsinki
www.ihmisoikeuskeskus.fi

00102 Riksdagen, Helsingfors
www.manniskorattscentret.fi