Utlåtande GrUU 48/2026 rd─ B 2/2026 rd

Grundlagsutskottet

Diskrimineringsombudsmannens berättelse till riksdagen 2026

Till arbetslivs- och jämställdhetsutskottet

INLEDNING

Remiss

Diskrimineringsombudsmannens berättelse till riksdagen 2026 (B 2/2026 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till arbetslivs- och jämställdhetsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört
- diskrimineringsombudsman Rainer Hiltunen, diskrimineringsombudsmannens byrå
- riksdagens justitieombudsman Jari Råman, riksdagens justitieombudsmans kansli
- justitiekansler Janne Salminen, Justitiekanslersämbetet
- professor Veli-Pekka Viljanen.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Utgångspunkter för bedömningen

(1) Bestämmelser om berättelser som ska ges till riksdagen finns i 46 § i grundlagen. Paragrafens 1 mom. gäller regeringens berättelse. Enligt 46 § 2 mom. i grundlagen ska riksdagen dessutom ges andra berättelser enligt vad som bestäms i grundlagen, annan lag eller riksdagens arbetsordning.

(2) Grundlagsutskottet har tidigare i tämligen stor utsträckning tagit ställning till berättelseförfarandet särskilt i samband med revideringen av förfarandet. Bakgrunden till detta var grundlagsutskottets och revisionsutskottets synpunkter på hur förfarandet kunde utvecklas (GrUB 5/2008 rd, s. 3/II, GrUB 1/2010 rd, s. 7, ReUU 1/2008 rd). Grundlagsutskottet ansåg det vara viktigt att som en del av reformarbetet bedöma om regeringens information om sin verksamhet och riksdagens möjligheter att övervaka regeringens agerande blir effektivare och rationellare om berättelserna slås samman (GrUB 1/2010 rd, s. 6—7). Utskottet har också bedömt statsrådets lagstadgade skyldighet att ge riksdagen redogörelser (GrUU 43/2014 rd, s. 2, GrUU 5/2004 rd och GrUU 37/2006 rd). Grundlagsutskottet ansåg till denna del att en lagstadgad skyldighet att ge riksdagen en redogörelse rimmar illa med det förfarande med meddelanden och

redogörelser som avses i 44 § i grundlagen och som är ett sätt för statsrådet att på eget initiativ och efter egen prövning föra en viktig fråga till riksdagen för diskussion och bedömning.

(3) Grundlagsutskottet har dessutom allmänt pekat på behovet av att inom statsrådet bedöma hur många och i vilka slags ärenden riksdagen bör föreläggas olika årliga berättelser eller rapporter (GrUU 86/2022 rd, stycke 25).

(4) För främjande av likabehandling och förebyggande av diskriminering finns det en enligt lagen om diskrimineringsombudsmannen en diskrimineringsombudsman inom justitieministeriets förvaltningsområde. Diskrimineringsombudsmannen är självständig och oberoende i sin verksamhet. Diskrimineringsombudsmannen ska övervaka efterlevnaden av diskrimineringslagen samt allmänt främja likabehandling och förebygga diskriminering. Ombudsmannen kan inom diskrimineringslagens tillämpningsområde bland annat ge allmänna rekommendationer om hur diskriminering kan förebyggas och likabehandling främjas. För skötseln av uppgifterna ska ombudsmannen bland annat sammanställa och låta genomföra utredningar, offentliggöra rapporter och ta initiativ. Utöver en årlig berättelse till statsrådet ska diskrimineringsombudsmannen vart fjärde år ge riksdagen en berättelse om hur principen om likabehandling har realiserats. I berättelsen ska även behandlas människohandel och fenomen som har samband med människohandel. I berättelsen ska dessutom behandlas våld mot kvinnor och våld i hemmet samt åtgärder och politik för att förebygga och bekämpa våld mot kvinnor och våld i hemmet.

(5) Diskrimineringsombudsmannen, liksom också andra särskilda ombudsmän, är föremål för den tillsyn som utövas av riksdagens justitieombudsman och justitiekanslern i statsrådet, vilka är de högsta laglighetsövervakarna.

(6) Berättelsen är den tredje berättelsen som diskrimineringsombudsmannen ger riksdagen. Grundlagsutskottet har inte lämnat utlåtande om diskrimineringsombudsmannens tidigare berättelser för 2018 och 2022 (B 6/2018 rd, B 7/2022 rd). De högsta laglighetsövervakarnas berättelser behandlas av utskottet som betänkandeärenden. I enlighet med väletablerad praxis har grundlagsutskottet i behandlingen av berättelser från justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman vanligen inte särskilt tagit ställning till de högsta laglighetsövervakarnas enskilda avgöranden eller ställningstaganden (se t.ex. GrUB 2/2026 rd, stycke 3, GrUB 2/2025 rd, stycke 3, GrUB 7/2023 rd, stycke 2, GrUB 11/2021 rd, stycke 13, och de betänkanden som det hänvisas till där: GrUB 16/2020 rd, GrUB 5/2018 rd, GrUB 1/2017 rd, GrUB 3/2016 rd och GrUB 8/2015 rd). I sitt utlåtande om diskrimineringsombudsmannens berättelse granskar grundlagsutskottet inte heller sådana motiverade ställningstaganden som ombudsmannen gjort i enskilda fall för att förebygga ett förfarande som strider mot diskrimineringslagen eller för att förhindra att ett sådant förfarande fortsätter eller upprepas.

(7) I samband med behandlingen av de högsta laglighetsövervakarnas berättelser har grundlagsutskottet också inskärpt att utskottets uppgifter läggs fast i 74 § i grundlagen och andra grundlagsbestämmelser och att utskottet inte tar upp enskilda medborgares skrivelser till utskottet, om exempelvis laglighetsövervakarnas klagomålsavgöranden, till behandling (PeVP 13/2019 vp, punkt 10, se även PeVP 95/2018 vp, punkt 14). Enskilda medborgares begäranden om undersökning och omprövning eller klagomål och andra liknande skrivelser till utskottet som

gäller de högsta laglighetsövervakarnas verksamhet föranleder alltså inga åtgärder i utskottet. Grundlagsutskottet är inte besvärsinstans i fråga om justitieombudsmannens klagomålsavgöranden (GrUB 1/2026 rd, stycke 4). Utskottet konstaterar för tydlighetens skull också att det inte hör till dess uppgifter att allmänt övervaka lagligheten i myndigheternas verksamhet.

Kravliknande ställningstaganden i berättelsen

(8) Enligt 8 § i diskrimineringslagen ska innehållet i diskrimineringsombudsmannens berättelse till riksdagen redogöra för ”hur principen om likabehandling har realiserats”. Till ombudsmannens uppgifter hör att inom diskrimineringslagens tillämpningsområde ge allmänna rekommendationer om hur diskriminering kan förebyggas och likabehandling främjas (19 § i diskrimineringslagen). Enligt den nu aktuella berättelsen (s. 12) ska diskrimineringsombudsmannen lägga fram förslag till riksdagen om hur likabehandling och de grundläggande rättigheterna bör stärkas. Berättelsen (s. 13) nämner att diskrimineringsombudsmannen har fokuserat på att hitta lösningar på centrala problem och att omforma lösningarna till rekommendationer till riksdagen.

(9) Grundlagsutskottet noterar att diskrimineringsombudsmannen i lagstiftningen inte har getts någon rätt som motsvarar exempelvis riksdagens justitieombudsmans rätt att lägga fram förslag för riksdagen om lagändringar (se 12 § 3 mom. i lagen om riksdagens justitieombudsman). Med beaktande av att diskrimineringsombudsmannen inte i lag har getts i uppdrag att lägga fram förslag för riksdagen, beskrivs ombudsmannens uppgift i ombudsmannens berättelse som mycket vittsyftande. Utskottet noterar att om avsikten hade varit att ge diskrimineringsombudsmannen rätt att lägga fram förslag om ändring av lagstiftningen för riksdagen, skulle det ha föreskrivits särskilt om det.

(10) Enligt 2 § 1 mom. i grundlagen tillkommer statsmakten folket, som företräds av riksdagen. Enligt 3 § 1 mom. i grundlagen utövas den lagstiftande makten av riksdagen, som också fattar beslut om statsfinanserna. Bestämmelserna uttrycker uppfattningen om riksdagens ställning som det högsta statsorganet och som suverän utövare av lagstiftningsmakten (RP 1/1998 rd, s. 72, 76). Till följd av riksdagens konstitutionella ställning har det av hävd ansetts att exempelvis de högsta laglighetsövervakarna enligt grundlagen inte har behörighet att utöva laglighetskontroll över riksdagsarbetet eller riksdagsledamöternas verksamhet. Tillsynen över att riksdagens verksamhet är grundlagsenlig regleras uttömmande i grundlagen. Där ges grundlagsutskottet uppgiften att övervaka lagförslagens grundlagsenlighet och förhållande till internationella fördrag om mänskliga rättigheter (74 §), medan talmannen ges uppgiften att övervaka att grundlagen iakttas i plenum (42 §). Med hänsyn till de grundläggande lösningar som gäller riksdagens ställning enligt grundlagen är det klart att det inte heller hör till diskrimineringsombudsmannens uppgifter eller behörigheter att övervaka riksdagsarbetet. Detta framgår också uttryckligen av diskrimineringslagen (18 § 3 mom.), enligt vilket diskrimineringslagens tillsynsbestämmelser tillämpas på riksdagen och på riksdagens organ bara om det är fråga om riksdagens eller organets verksamhet som myndighet eller arbetsgivare.

(11) I diskrimineringsombudsmannens berättelse finns flera ställningstaganden av ombudsmannen som rubricerats som

”rekommendationer” och som riktar sig direkt till riksdagen i dess egenskap av lagstiftare. Trots att ställningstagandena rubriceras som rekommendationer är de i berättelsens finska språkdräkt genomgående formulerade i förpliktande form (i den svenska språkdräkten används i många fall ”bör”, men ofta också ”ska” eller ”måste”, t.ex. s. 16: ”Regleringen (…) i diskrimineringslagen (…) ska kompletteras (…)”, s. 17: ”Riksdagen ska säkerställa att (…)”, s. 124: (…) ska (…) fastställas (…) i diskrimineringslagen”, s. 259: ”(…) måste föreskrivas i strafflagen”). Av berättelsen får man intrycket att riksdagen behandlas som om den vore föremål för diskrimineringsombudsmannens tillsyn och att ombudsmannen samtidigt ger detaljerade anvisningar om hur lagstiftningen — särskilt diskrimineringslagen, som utgör grunden för ombudsmannens egen behörighet — innehållsmässigt bör ändras. Grundlagsutskottet anser detta vara mycket problematiskt ur statsrättslig synvinkel med hänsyn till riksdagens ställning som högsta statsorgan enligt 2 § 1 mom. i grundlagen samt med hänsyn till bestämmelserna i 3 § 1 mom. om utövningen av lagstiftningsmakten, vilka entydigt anförtrott lagstiftningsmakten och därmed beslutanderätten över lagarnas innehåll åt riksdagen. Grundlagsutskottet fäster mycket allvarlig uppmärksamhet vid detta.

(12) Grundlagsutskottet noterar också att diskrimineringsombudsmannens berättelse innehåller mycket ovillkorliga krav på ändringar i lagstiftningen. Detta avviker klart från det sätt på vilket till exempel riksdagens justitieombudsman och justitiekanslern i statsrådet i sina berättelser uppmärksammar eventuella brister i lagstiftningen.

Om övervakningen av lagars grundlagsenlighet

(13) Diskrimineringsombudsmannens berättelse innehåller också ombudsmannens ställningstaganden om lagstiftningens grundlagsenlighet eller konflikt med grundlagen. Åtminstone delvis gäller dessa ställningstaganden också lagstiftning som stiftats med grundlagsutskottets medverkan. I berättelsen (s. 145) konstateras det till exempel att diskrimineringsombudsmannen anser att det är fråga om indirekt diskriminering av sexuella minoriteter när villkoret för ersättningen av fertilitetsbehandlingar knyts till sjukdom, eftersom en skenbart neutral regel till exempel missgynnar kvinnopar jämfört med heteropar. Ombudsmannens ställningstagande gäller en ändring av sjukförsäkringslagen som har stiftats i vanlig lagstiftningsordning efter att grundlagsutskottet har lämnat utlåtande i ärendet (GrUU 2/2025 rd). I grundlagsutskottets utlåtande bedömdes den föreslagna regleringen uttryckligen i förhållande till jämlikhetsbestämmelserna i 6 § i grundlagen. Utskottet ansåg att förslaget inte står i strid med 6 § i grundlagen.

(14) Enligt 74 § i grundlagen ska grundlagsutskottet ge utlåtanden om grundlagsenligheten i fråga om lagförslag och andra ärenden som föreläggs utskottet samt om deras förhållande till internationella fördrag om mänskliga rättigheter. Grundlagsutskottet anser det vara konstitutionellt ohållbart att en av statsrådet utsedd myndighet som övervakar efterlevnaden av diskrimineringslagen och vars behörighet grundar sig på vanlig lag i efterhand ifrågasätter en bedömning som riksdagens grundlagsutskott gjort med stöd av sin grundlagsenliga behörighet beträffande en av riksdagen stiftad lags grundlagsenlighet eller dess förhållande till internationella människorättsförpliktelser. Att diskrimineringsombudsmannen har en

”självständig och oberoende” ställning innebär inte att ombudsmannen inte skulle vara bunden av grundlagen och den övriga rättsordningen. Detta innebär också att ombudsmannen är bunden av det normkontrollsystem som föreskrivs i grundlagen och där grundlagsutskottet har en central roll (se t.ex. RP 1/1998 rd, s. 126, GrUB 10/1998 rd, s. 22/I). Grundlagsutskottet fäster mycket allvarlig uppmärksamhet vid detta.

(15) Enligt 2 § 3 mom. i grundlagen ska all utövning av offentlig makt bygga på lag. Dessutom ska lag noggrant iakttas i all offentlig verksamhet. Myndigheterna är således bundna av lag när de sköter sina uppgifter. Diskrimineringsombudsmannens lagstadgade uppgift är att övervaka efterlevnaden av diskrimineringslagen. Grundlagsutskottet fäster uppmärksamhet vid att det överhuvudtaget inte hör till diskrimineringsombudsmannens uppgifter eller behörigheter att övervaka att grundlagen eller internationella fördrag om mänskliga rättigheter följs. Detta gäller i synnerhet övervakningen av lagstiftarens verksamhet, vilken enligt 74 § i grundlagen uttryckligen har anförtrotts grundlagsutskottet. Bestämmelsen i 2 § 3 mom. i grundlagen förutsätter att diskrimineringsombudsmannen i sin verksamhet håller sig inom gränserna för sina lagstadgade uppgifter och behörigheter. Grundlagsutskottet fäster mycket allvarlig uppmärksamhet även vid detta.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att arbetslivs- och jämställdhetsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 16.6.2026

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Heikki Vestman saml
vice ordförande Onni Rostila saf
medlem Petri Honkonen cent
medlem Arja Juvonen saf
medlem Teemu Keskisarja saf
medlem Kimmo Kiljunen sd (delvis)
medlem Terhi Koulumies saml
medlem Jarmo Lindberg saml
medlem Mats Löfström sv
medlem Mira Nieminen saf
medlem Johanna Ojala-Niemelä sd
medlem Henrik Vuornos saml
medlem Johannes Yrttiaho vänst
ersättare Pertti Hemmilä saml.

Sekreterare var

utskottsråd Liisa Vanhala.