

Maija Jäske  
Hilma Sormunen  
Jonas Schauman  
Rasmus Sirén  
Albert Weckman  
Lauri Rapeli

# Medborgarpanel om yttrandefrihet

Rekommendationer för åtgärder som borde vidtas i Finland  
för att skydda personer i offentliga yrken från hatretorik samt  
för att trygga möjligheterna att fritt uttrycka åsikter

Medborgarpanelens slutrapport

Mars 2021

Maija Jäske  
Hilma Sormunen  
Jonas Schauman  
Rasmus Sirén  
Albert Weckman  
Lauri Rapeli

# **Medborgarpanel om yttrandefrihet**

Rekommendationer för åtgärder som borde vidtas i Finland för att skydda personer i offentliga yrken från hatretorik samt för att trygga möjligheterna att fritt uttrycka åsikter

## **Medborgarpanelens slutrapport**

Mars 2021

OECD  
Civic Space Scan of Finland



## Medborgarpanel om yttrandefrihet

Rekommendationer för åtgärder som borde vidtas i Finland för att skydda personer i offentliga yrken från hatretorik samt för att trygga möjligheterna att fritt uttrycka åsikter

Medborgarpanelens slutrapport  
Mars 2021

OECD  
Civic Space Scan of Finland

© författare, finansministeriet, justitieministeriet, Åbo Akademi

ISBN 978-952-367-707-4 (pdf)  
<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-707-4>

Layout: Taina Ståhl

Helsingfors 2021

# Innehåll

Sammanfattning .....	4
1 Inledning .....	5
2 Medborgarpanelens ställningstagande .....	6
Centrala mål .....	6
Rekommenderade åtgärder .....	7
Resurstilldelning och samordning .....	7
Lagstiftning .....	7
Anvisningar för arbetsgivare och personer i offentliga yrken .....	8
Offrens rättsskydd .....	8
Information och utbildning .....	9
Attityder bland aktörer i samhället .....	10
Medborgardeltagande .....	10
Forskning .....	10
Webbplattformarnas ansvar och reglering av dem .....	11
Omröstningsresultat .....	12
3 Beskrivning av medborgarpanelen .....	17
Sammansättning och representativitet .....	17
Skeden i arbetet .....	19
4 Medborgarpaneldeltagarnas upplevelser av arbetet .....	21
5 Slutsatser .....	23
6 Bilagor .....	25
Bilaga 1. Avvikande åsikter .....	25
Bilaga 2. Experter och bakgrundsmaterial .....	26
Bilaga 3. Arbetsgrupp .....	27
Källor .....	28

# Sammanfattning

---

En medborgarpanel samlades i februari 2021 för att diskutera åtgärder som borde vidtas i Finland för att skydda personer i offentliga yrken från hatretorik samt för att trygga möjligheterna att fritt uttrycka åsikter. Medborgarnas åsikter utreddes som en del av OECD:s bedömning av civilsamhällets verksamhetsmöjligheter i Finland (Civic Space Scan Finland). Uppdragsgivarna för medborgarpanelen var finansministeriet och justitieministeriet, och Institutet för samhällsforskning (Samforsk) vid Åbo Akademi valdes för att förverkliga panelen.

Medborgarpanelen är ett exempel på en demokratisk innovation, en reflekterande medborgardiskussion, där en grupp vanliga medborgare efter att ha fördjupat sig i ämnet diskuterar samhällsfrågor och utarbetar rekommendationer för beslutsfattarna eller väljarna. Deltagarna i reflekterande medborgardiskussioner väljs ofta ut slumpmässigt. Till medborgarpanelen om yttrandefrihet inbjöds 3 000 slumpmässigt utvalda myndiga personer bosatta i Finland, och 29 frivilliga deltog i panelen. Olika befolkningsgrupper och landskap fanns representerade i panelen. Medborgarpanelen samlades virtuellt under en kväll och två hela dagar, bekantade sig omsorgsfullt med bakgrundsinformation om ämnet och lyssnade på experter på yttrandefrihet, hatretorik och riktade trakasserier. Medborgarpanelens medlemmar diskuterade i smågrupper och utarbetade ett ställningstagande med hjälp av utbildade moderatorer.

I sitt ställningstagande lyfter medborgarpanelen fram synliggörande av hatretorik och riktade trakasserier, tydliga definitioner och kommunikation till medborgarna utifrån dem, proportionerliga straff, förebyggande, tillräckliga resurser och webbplattformarnas ansvar. Medborgarpanelen föreslår totalt 25 åtgärder för förebyggande av hatretorik och riktade trakasserier. Medborgarpanelens slutsatser och rekommendationer publiceras i denna rapport, som överlämnas till kommunminister Sirpa Paatero våren 2021. Medborgarpanelens resultat används i ministeriernas beredningsarbete och i OECD:s landspecifika bedömning av stärkandet av civilsamhällets verksamhetsmöjligheter.

# 1 Inledning

På begäran av Finlands regering gör OECD:s Observatory of Civic Space en bedömning av civilsamhällets verksamhetsmöjligheter (Civic Space Scan) i Finland. Med civilsamhällets verksamhetsmöjligheter avses i bedömningen medborgarnas och civilsamhällets representanters förutsättningar att få information, diskutera, samlas, organisera sig och i övrigt delta i det offentliga livet. Dessa förutsättningar kan vara politiska, institutionella och juridiska. Syftet med bedömningen är att utreda hur man i Finland kunde stärka civilsamhällets verksamhetsförutsättningar för att utveckla en gynnsam verksamhetsmiljö för medborgarorganisationer och göra medborgarna delaktiga i den offentliga förvaltningsverksamheten. Ett syfte är också att ta fram bevisbaserade, konkreta och genomförbara rekommendationer till den finska regeringen för hur man kan främja och skydda ett fungerande civilsamhälle.

Medborgarpanelen Civic Space Scan of Finland är den första utvärderingen som OECD har gjort angående civilsamhällets verksamhetsmöjligheter, och panelen ordnades som en del av denna. Medborgarpanelens syfte var att kartlägga medborgarnas synpunkter och lösningsförslag i fråga om tryggheten av yttrandefriheten i Finland samt att utarbeta en resolution utifrån medborgarpanelens deltagares synpunkter, som skulle användas i ministeriernas beredningsarbete.

Utifrån OECD:s bedömningsarbete valdes yttrandefrihet och riktade trakasserier mot personer i offentliga yrken som teman för medborgarpanelen. OECD och Åbo Akademi bedömde möjliga teman utifrån hur viktiga de är för OECD:s utredning, hur aktuella de är i den samhälleliga debatten i Finland och hur väl temats omfattning lämpar sig för medborgarpanelens behandling. Utifrån förslagen valde Åbo Akademi och OECD:s arbetsgrupper skydd av personer som är i offentligheten på grund av sitt yrke från hatretorik och riktade trakasserier samt tryggheten att fritt uttrycka sina åsikter som teman för medborgarpanelen. OECD hade i sina utredningar konstaterat att hatretorik och riktade trakasserier i synnerhet mot personer i offentliga ämbeten och uppgifter är ett växande problem i Finland, och temat har under de senaste åren också väckt mycket diskussion i Finland. Finansministeriet och justitieministeriet deltog inte i att välja ut temat, men hjälpte panelens arrangörer att skapa en lägesbild av lagstiftningsarbetet kring temat och åtgärder som vidtagits inom förvaltningen under den senaste tiden.

Under de senaste åren har åtgärder mot hatretorik och riktade trakasserier lyfts fram i flera utredningar, rapporter och oberoende undersökningar inom statsförvaltningen. De publikationer som användes som introduktion för medborgarpanelen och i dess arbete listas i källförteckningen till denna rapport. Observationerna i dessa tidigare publikationer fungerade som bakgrundsinformation för medborgarpanelen, och i sitt arbete tog medborgarpanelen hjälp av den lista över åtgärder som föreslås i dem. Medborgarpanelens uppgift tillät dock även utveckling av nya åtgärder och djärva idéer.

## 2 Medborgarpanelens ställningstagande

---

Detta ställningstagande har utarbetats av en medborgarpanel, som bestod av 29 finländare med olika bakgrund och från olika geografiska områden. Medborgarpanelens medlemmar valdes så att en inbjudan skickades till 3 000 slumpmässigt utvalda personer i åldern 18–79 år som var bosatta i Finland. Av dem som besvarade inbjudningsenkäten sammanställdes en medborgarpanel som så väl som möjligt representerade Finlands befolkning i fråga om bostadsort, kön, ålder och modersmål.

Medborgarpanelen samlades under tre dagar, den 11, 13 och 14 februari 2021. Under det ledda arbetet fick panelen lyssna på experter och offer för riktade trakasserier. Panelmedlemmarna fick också förhandsmaterial om ämnet. Därefter utvärderade panelen omsorgsfullt den information den fått och de åtgärder som föreslagits, och utarbetade egna åtgärdsrekommendationer. I ställningstagandet presenteras de mål som styr panelens arbete och de konkreta åtgärdsrekommendationerna. Ställningstagandet har utarbetats av panelens medlemmar, och myndigheterna har inte deltagit i att skriva eller redigera det. Moderatorerna skrev ner ställningstagandet utan att påverka innehållet.

Medborgarpanelen för yttrandefrihet var en del av OECD:s bedömning av stärkandet av civilsamhällets verksamhetsmöjligheter i Finland och medborgarnas möjligheter att delta i det offentliga beslutsfattandet i Finland. Medborgarpanelen ordnades av Institutet för samhällsforskning vid Åbo Akademi på uppdrag av finansministeriet och justitieministeriet. Ministerierna påverkade inte medborgarpanelens tema eller metod.

### Centrala mål

Vi, medborgarpanelens medlemmar, betraktar bland annat följande mål, som har styrtt vårt arbete och utarbetande av åtgärdsrekommendationer, som viktiga. I arbetet mot hatretorik och riktade trakasserier bör man framför allt sträva efter att synliggöra hatretorik i offentligheten samt tydligt fördöma den och ta avstånd från den. Det är också mycket viktigt att definitionerna av hatretorik och riktade trakasserier är tydliga och kommuniceras till den stora allmänheten. Domarna för hatbrott och trakasserier måste vara tillräcklig kännbara, men samtidigt bör man också sträva efter att förebygga hatretorik och riktade trakasserier. Myndigheterna och organisationerna måste ha tillräckliga resurser för arbetet. Ansvar hos och regleringen av webbplattformar som möjliggör problemet bör utökas.

## Rekommenderade åtgärder

### Resurstilldelning och samordning

<p><b>1.</b> Man grundar en organisation av Trusted flagger-typ, som kan rapportera eventuell hatretorik.</p>	<p>Detta skulle säkerställa en kontinuerlig och regelbunden övervakning, och på så sätt effektivare bekämpa hatretorik. Opinionsnämnden för massmedier är en alltför stelbent och avlägsen organisation för detta.</p>
<p><b>2.</b> Man fastställer och förankrar officiella definitioner av hatretorik och riktade trakasserier.</p>	<p>När fenomenets olika former är tydligt definierade, kan arbetet mot hatretorik främjas bättre i utbildningen och informationen till medborgarna.</p>
<p><b>3.</b> Man ger en enskild person (t.ex. jämställdhetsministern) eller organisation inom statsförvaltningen ett tydligt ansvar för arbetet mot hatretorik och riktade trakasserier.</p>	<p>En tydlig ansvarsperson ända från den högsta nivån till lokala myndigheter främjar engagemanget för uppnåendet av målen och gör det lättare att föra saken framåt.</p>
<p><b>4.</b> Man ger bland annat polisen, domstolarna och medierna mer resurser och vissa maktbefogenheter.</p>	<p>Detta skulle exempelvis sänka tröskeln för polisen att inleda undersökningar. Straffprocesserna blir snabbare om misstankar börjar utredas i ett tidigt skede, och resurser till medierna hjälper till att lyfta fram problemet och föra en offentlig debatt.</p>

### Lagstiftning

<p><b>5.</b> Man ser över straffen för hatbrott, preciserar dem i lagstiftningen och fastställer striktare nedre gränser för straffen. Man lägger till i lagstiftningen att hatretorik mot kön, etnicitet eller minoritetsgrupper ska behandlas med hårdare hand.</p>	<p>Genom tillräckligt kännbara straff styr man medborgarnas agerande i rätt riktning och höjer tröskeln för att begå brott.</p>
<p><b>6.</b> Man utreder samhällstjänst som ett möjligt straff för hatbrott.</p>	
<p><b>7.</b> Brottsrubriceringarna gällande hatretorik görs tydligare.</p>	<p>När brottsliga handlingar definieras tydligt, kan det ha en förebyggande effekt på hatretorik och riktade trakasserier.</p>



## Anvisningar för arbetsgivare och personer i offentliga yrken

<p><b>8.</b> Arbetsgivarna förpliktas att utarbeta tydliga anvisningar för hantering av hatretorik eller trakasserier, både för att ingripa i situationen och för att stödja offret. Anvisningarna ska utarbetas så att de lämpar sig för den aktuella arbetsmiljön, och de ska säkerställa att stödnätverket för processen fungerar på arbetsplatsen.</p>	<p>I nuläget hamnar ingripande i hatretorik ofta i skuggan av annat arbetarskydd. Även om detta ingår i den nuvarande jämställdhetslagen och i arbetsgivarens skyldigheter, lyfts det inte fram tillräckligt i anvisningarna för arbetsgivare. Man ska också beakta vilka olika situationer som finns i olika miljöer. På så sätt lämnas ingen ensam, och processen för ingripande fungerar smidigt.</p>
<p><b>9.</b> Man utarbetar särskilda anvisningar för beslutsfattare och tjänstemän som kan bli offer för riktade trakasserier, som de kan tillämpa om de själva utsätts för hatretorik och/eller trakasserier. Man tar fram ett förhandsinformationspaket för personer i offentliga tjänster med tanke på riktade trakasserier och hatretorik.</p>	<p>Detta ökar känslan av trygghet och kunskapen om hur man ska agera om man blir offer för hatretorik eller riktade trakasserier.</p>
<p><b>10.</b> Man ser till att det i varje organisation finns en möjlighet för offer för misstänkt hatretorik att vända sig till någon aktör (t.ex. en arbetarskyddsfullmäktig), som bedömer om det är fråga om hatretorik och ger råd om hur man går vidare. Man ser till att detta förverkligas även för beslutsfattare och att det finns tillräckliga resurser för detta.</p>	<p>Detta säkerställer att arbetstagaren har ett stödnätverk, att olika perspektiv beaktas och att läget aktivt utvärderas i arbetsmiljöer. Moderatorer kan också hålla koll på de meddelanden som kommer till beslutsfattare och rensa bort hatretorik. I sådana fall ska det finnas tydliga regler för vem som definierar vad hatretorik är, så att saklig kritik inte rensas bort i modereringen.</p>

## Offrens rättsskydd

<p><b>11.</b> Man skapar ett Track my case-system, där offret själv kan se hur brottsärendet framskrider i den juridiska processen samt när beslut är att vänta.</p>	<p>Rättsprocesser är långa och tunga för offer för hatretorik.</p>
<p><b>12.</b> Man grundar en webbplats som upprätthålls av myndigheter med stödtjänster för offer för hatretorik och riktade trakasserier, inklusive stödnätverk och kamratstöd för offer för riktade trakasserier och hatretorik. Myndigheterna hänvisar offer till webbplatsen vid behov.</p>	<p>Informationen måste vara lätt att hitta, och tröskeln för att söka hjälp ska vara låg.</p>

## Information och utbildning

<p><b>13.</b> Man ger mer och effektivare information till medborgarna om ämnet. Man genomför en tillräckligt lång informationskampanj riktad till medborgarna om hatretorik och riktade trakasserier samt deras straffrättsliga påföljder, med hjälp av goda erfarenheter från exempelvis coronainformationen.</p>	<p>Många har bristande kunskaper om detta tema. En ökad medvetenhet bland medborgarna kan öka den politiska viljan att effektivare ta tag i saken, förebygga brott som anknyter till hatretorik samt öka den kritiska medieläskunnigheten och förmågan att diskutera. Genom att informera om hatretorik minskar man därmed den skada som fenomenet orsakar i samhället och ökar känslan av trygghet. I informationen bör man också vädja till empatin genom att lyfta fram hur hatretorik påverkar individer. Hat är ett starkt ord, så man bör också överväga att använda positivare ord i informationen. Eftersom det är fråga om ett problem som bör tas på allvar, förtjänar det samma sorts uppmärksamhet som exempelvis klimatförändringen och coronaviruset i den offentliga debatten.</p>
<p><b>14.</b> Man ökar utbildningen för olika yrkesgrupper och myndigheter om hur man känner igen hatretorik (domare, poliser, åklagare). Man erbjuder utbildning om bekämpning och förebyggande av hatretorik för den stora allmänheten, exempelvis via grundskolan, armén, civiltjänstutbildningen och försvarskurser.</p>	
<p><b>15.</b> Man utvecklar samtalskulturen och inkluderingen av minoriteter i den offentliga diskussionen.</p>	<p>I ärenden som rör minoriteter ska man lyssna på dem och låta deras representanter föra fram deras åsikter. Målen är att minska ojämlikheten och fördomarna, förbättra det allmänna välbefinnandet i samhället, acceptera olikheter samt ingripa i orsaker till hatretorik, såsom bitterhet. Man kan gärna inkludera frivilliga föreningar, såsom Lähellä ihmistä-grupper.</p>

## Attityder bland aktörer i samhället

<p><b>16.</b> Ministerierna utarbetar uppföranderegler för beslutsfattare och tjänstemän. Att ta avstånd från hatretorik och diskriminering görs till ett kriterium redan för att få ställa upp i val. Man reagerar i ett tidigt skede om någon påverkar eller försöker påverka val med hjälp av hatretorik och riktade trakasserier.</p>	<p>Politikerna ska vara förebilder i offentligheten. Beslutsfattarna måste tydligt ta avstånd från hatretorik och riktade trakasserier bland annat i valdebatter och valkompasser, eftersom det hör till deras ställning.</p>
---	---

## Medborgardeltagande

<p><b>17.</b> Man utvecklar sätt för medborgarna att påverka beslutsfattandet redan i förväg. Man utarbetar anvisningar, ett protokoll eller en verksamhetsmodell för hur man begär förhandskommentarer. Man förändrar sättet att fatta beslut så att medborgarna har möjlighet att delta i beslutsfattandet före det egentliga beslutet och efter beslutsfattandet.</p>	<p>Man stärker medborgarnas möjligheter att påverka i förväg. När man får påverka i förväg känner man sig mer delaktig, och man har också en kanal för att uttrycka missnöje. Detta förebygger hatretorik, när folk får göra sina röster hörda utan att förolämpa och kränka.</p>
<p><b>18.</b> Medborgarna får bättre möjligheter att göra sina röster hörda genom medborgarpaneler om aktuella teman på kommunal och statlig nivå.</p>	<p>Medborgarpaneler ökar påverkningsmöjligheterna och känslan av att bli hörd, förebygger ojämlikhet och marginalisering samt fungerar som plattformar för spridning av information. I medborgarpanelerna beaktas särskilt minoriteter, och universiteten kan delta i att ordna dem.</p>

## Forskning

<p><b>19.</b> Man utökar den regelbundna och kontinuerliga forskningen och kartläggningen i fråga om hatretorik. Definitionen av hatretorik preciseras genom forskning. Man utökar resurserna för forskning om nya fenomen och utmaningar.</p>	<p>Genom forskning får man grepp om fenomenets orsaker och omfattning. Finns det trollfabriker i vårt land? Hur känner man igen hatretorik? Genom forskning kan man också kartlägga organiserade och icke-organiserade riktade trakasserier och hatretorik samt vem som står bakom dem, var och hur. Detta ger fler verktyg för att ta tag i problemet med hjälp av information.</p>
--	--

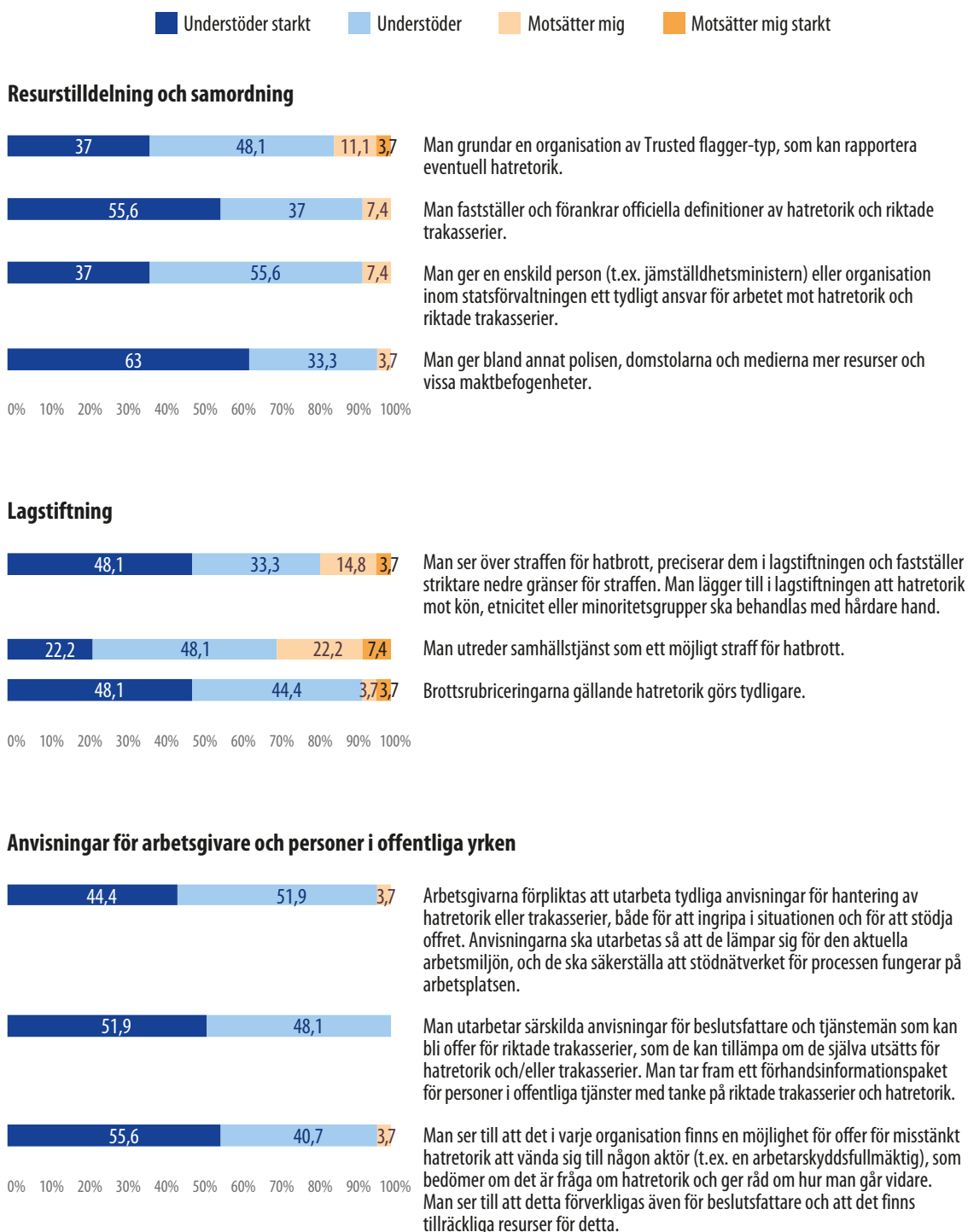
## Webbplattformarnas ansvar och reglering av dem

<p><b>20.</b> Man ger moderatorerna för webbplatser som verkar inom ramen för Finlands lag, eller åtminstone en person hos dem, ett personligt juridiskt ansvar för det material som publiceras på plattformen (jämför tidningarnas chefredaktörer). De förpliktas att berätta om reglerna för diskussioner på plattformen.</p>	<p>Detta ökar webbplattformarnas ansvar för bekämpning av hatretorik.</p>
<p><b>21.</b> Man utarbetar allmänna, väl övervägda och transparenta regler och rekommendationer för diskussionsplattformar på nätet utifrån de mänskliga rättigheterna. Dessa godkänns av olika diskussionsplattformar. Man skapar ett certifikat för aktörer som följer god praxis (jämför smileymärkningen för restauranger).</p>	<p>Detta skapar förtroende och mod att diskutera på nätet, och ger företagen en ryggrad och anvisningar för verksamheten.</p>
<p><b>22.</b> Man skapar en motkraft till internet troll. Man introducerar utbildade påverkare som arbetar mot hatretorik och troll ("some-agenter" eller en "anti-troll-armé") på olika webbplattformar, där de bemöter hatretorik och säger rakt ut att det är fråga om hatretorik som inte är tillåten.</p>	<p>Målet är att skapa en sundare debattkultur och stödja en inkluderande och konstruktiv debattkultur. Dessa påverkare kan administreras och utbildas av organisationer eller myndigheter. Cybersäkerhetscentret kunde exempelvis delta. Om plattformar med mycket hatretorik fylls av konstruktiva åsikter, minskar iveren att upprätthålla hatretoriken.</p>
<p><b>23.</b> Man lyfter fram företagsansvaret och skapar incitament för företag i sociala medier. Man utvecklar exempelvis en algoritm som förhindrar filterbubblor. Man uppmuntrar också till att ingripa i anonyma diskussioner på nätet, stärka förmodereringen och utbilda moderatorerna.</p>	<p>Filterbubblor i sociala medier främjar hatretorik då åsikter koncentreras, vilket leder till polarisering. Förhindrande av filterbubblor förebygger ojämlikhet. Genom att förbinda sig till gemensamma regler stöder man en konstruktiv diskussion, och när man skriver under eget namn höjs tröskeln för att säga vad som helst, när man tvingas stå för sina egna ord. Övervakningen och modereringen på internet ska dock ske utan att kränka dataskyddet och andra grundläggande rättigheter.</p>
<p><b>24.</b> Man uppmuntrar medborgarna att moderera internetinnehåll och företagen att utveckla användarmodereringen.</p>	<p>Detta minskar incitamenten för fel sorts kommunikation och fungerar som en självreglering för webbplattformarna, som hjälper företagen att censurera hatretorik.</p>
<p><b>25.</b> Man påverkar EU-lagstiftningen och EU:s förhandlingar med "digitala jättar".</p>	<p>De digitala jättarnas ansvar och skyldigheter i fråga om hatretorik är viktiga med tanke på Finlands åtgärder. Europaparlamentarikernas och ministrarnas aktivitet är nödvändig för att driva frågan vidare.</p>

## Omröstningsresultat

Som avslutning på panelarbetet röstade medborgarpanelens medlemmar om de åtgärdsrekommendationer som de utarbetat. Eftersom ställningstagandet utarbetades enhälligt, var syftet med denna omröstning att lyfta fram synpunkter på hur panelisterna förhåller sig till de olika åtgärdsrekommendationerna och vilka de ser som viktigast. Först tillfrågades de om hur mycket de stöder de enskilda rekommendationerna (svarsalternativ: understöder starkt, understöder, motsätter mig, motsätter mig starkt). Därefter ombads de att välja de fyra åtgärdsrekommendationer som de ansåg är viktigast och placera dem i prioritetsordning.

Figur 1 visar att alla rekommendationer som ingår i ställningstagandet understöds av minst 70 procent av medborgarpanelens medlemmar. Ställningstagandet kan därmed anses representera medborgarpanelens gemensamma synpunkter väl. Den största enigheten gäller tre åtgärdsrekommendationer: Ökad effektiv information till medborgarna, ordnande av medborgarpaneler på statsnivån samt utarbetande av verksamhetsanvisningar för tjänstemän som riskerar att utsättas för riktade trakasserier. Ingen av medborgarpanelens medlemmar motsatte sig dessa åtgärder. Även förpliktande av arbetsgivarna att utarbeta tydliga verksamhetsanvisningar, tillsättande av ansvarspersoner inom organisationerna, ökade resurser och en webbplats med stödtjänster för offer fick ett nästan enhälligt stöd bland panelisterna. Mest motstånd bland panelisterna väckte rekommendationerna för straff för hatbrott (hårdare straff, samhällstjänst), användarmoderering och inrättande av en motkraft mot internet troll.

**Figur 1****Stöd för medborgarpanelens rekommendationer bland panelens medlemmar, % (N=27).**

■ Understöder starkt   ■ Understöder   ■ Motsätter mig   ■ Motsätter mig starkt

### Offrens rättsskydd



Man skapar ett Track my case-system, där offret själv kan se hur brottsärendet framskrider i den juridiska processen samt när beslut är att vänta.



0% 10% 20% 30% 40% 50% 60% 70% 80% 90% 100%

Man grundar en webbplats som upprätthålls av myndigheter med stödtjänster för offer för hatretorik och riktade trakasserier, inklusive stödnätverk och kamrattstöd för offer för riktade trakasserier och hatretorik. Myndigheterna hänvisar offer till webbplatsen vid behov.

### Information och utbildning



Man ger mer och effektivare information till medborgarna om ämnet. Man genomför en tillräckligt lång informationskampanj riktad till medborgarna om hatretorik och riktade trakasserier samt deras straffrättsliga påföljder, med hjälp av goda erfarenheter från exempelvis coronainformationen.



Man ökar utbildningen för olika yrkesgrupper och myndigheter om hur man känner igen hatretorik (domare, poliser, åklagare). Man erbjuder utbildning om bekämpning och förebyggande av hatretorik för den stora allmänheten, exempelvis via grundskolan, armén, civiltjänstutbildningen och försvarskurser.



0% 10% 20% 30% 40% 50% 60% 70% 80% 90% 100%

Man utvecklar samtalskulturen och inkluderingen av minoriteter i den offentliga diskussionen.

### Attityder bland aktörer i samhället



0% 10% 20% 30% 40% 50% 60% 70% 80% 90% 100%

Ministerierna utarbetar uppföranderegler för beslutsfattare och tjänstemän. Att ta avstånd från hatretorik och diskriminering görs till ett kriterium redan för att få ställa upp i val. Man reagerar i ett tidigt skede om någon påverkar eller försöker påverka val med hjälp av hatretorik och riktade trakasserier.

### Medborgardeltagande

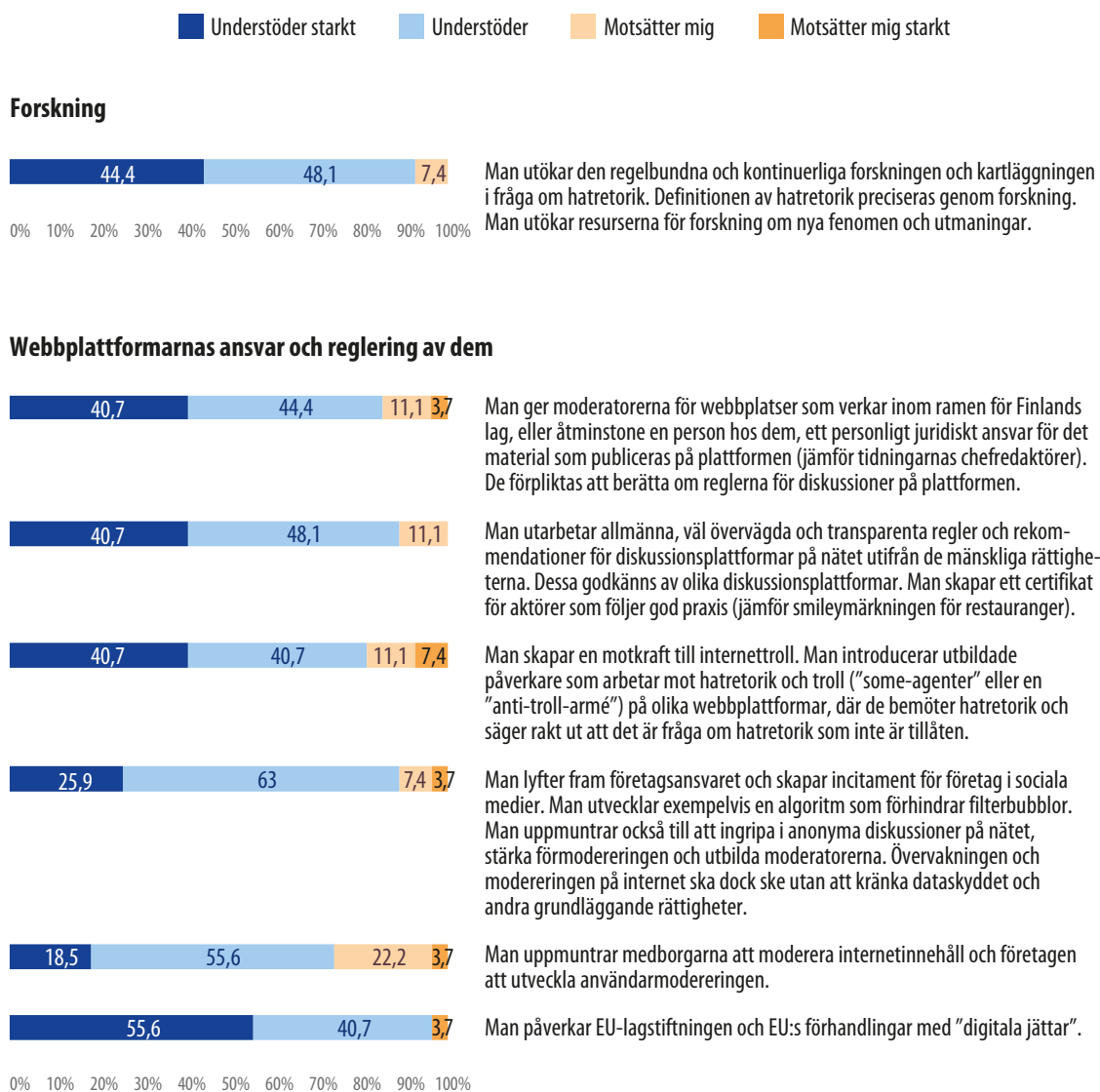


Man utvecklar sätt för medborgarna att påverka beslutsfattandet redan i förväg. Man utarbetar anvisningar/ett protokoll/en verksamhetsmodell för hur man begär förhandskommentarer. Man förändrar sättet att fatta beslut så att medborgarna har möjlighet att delta i beslutsfattandet före det egentliga beslutet och efter beslutsfattandet.



0% 10% 20% 30% 40% 50% 60% 70% 80% 90% 100%

Medborgarna får bättre möjligheter att göra sina röster hörda genom medborgarpaneler om aktuella teman på kommunal och statlig nivå.



Figur 2 visar vilka av de rekommendationer som listas i ställningstagandet panelisterna såg som viktigast. När man tittar på hur många av medborgarpanelens medlemmar som valde en viss rekommendation bland sina egna favoriter, framstår ökad och effektiv information till medborgarna helt klart som den viktigaste åtgärdsrekommendationen. Även ökade resurser, officiella och förankrade definitioner samt mer regelbunden forskning lyfts ofta fram bland de viktigaste rekommendationerna. I fråga om resten av rekommendationerna fanns en större spridning mellan panelisternas åsikter, och alla rekommendationer är bland de viktigaste enligt minst en panelists åsikt.



**Figur 2****Prioritetsordning för medborgarpanelens rekommendationer: Hur många av panelens medlemmar har valt rekommendationen i fråga som en av de 4 viktigaste (N=27).**

## 3 Beskrivning av medborgarpanelen

---

### Sammansättning och representativitet

Av de 3 000 personer som bjöds in till medborgarpanelen anmälde sig 70 som frivilliga deltagare. En medborgarpanel på ca 30 personer är så liten att den inte kan eftersträva en fullständig sociodemografisk representativitet i förhållande till hela den vuxna befolkningen i Finland. Målet var därför att samla en så mångsidig panel som möjligt, med personer från olika bakgrunder. De frivilliga var kvinnor och män i olika åldrar, med olika utbildnings- och yrkesbakgrunder och från olika delar av Finland. Bland de frivilliga fanns också personer med såväl finska som svenska eller andra språk som modersmål. Precis som i tidigare medborgarpaneler var högtbildade något överrepresenterade bland de frivilliga. Eftersom gruppen av frivilliga redan var mycket mångsidig, valdes de personer som bjöds in till panelen slumpmässigt bland dem som anmält sig som frivilliga. Sammanlagt 40 personer fick en bekräftelse på att de valts till panelen. För de medborgare som inte bekräftade sitt deltagande bjöds en person med motsvarande bakgrund in till panelen. Efter att inbjudningarna skickats ut bekräftade 35 personer sitt deltagande, men eftersom några drog sig ur i ett sent skede bestod den slutliga panelen av 29 personer.

I tabell 1 beskrivs medborgarpanelens sammansättning och hela Finlands vuxna befolkning enligt kön, ålder, bostadsort, språk och utbildning. Talen är procentandelar. Befolkningsuppgifterna för Finland är från 2019.

**Tabell 1****Panelens sammansättning och representativitet, %.**

<b>Kön</b>	<b>Hela Finland</b>	<b>Medborgarpanelen</b>
Man	49	52
Kvinna	51	48
<b>Ålder</b>		
18–24	10	21
25–34	16	3
35–44	16	24
45–54	15	7
55–64	16	17
65–74	16	17
75–	12	10
<b>Bostadsort</b>		
Nyland	30	34
Egentliga Finland	9	7
Satakunta	4	3
Egentliga Tavastland	3	0
Birkaland	9	10
Päijänne-Tavastland	4	3
Kymmenedalen	3	0
Södra Karelen	2	3
Södra Savolax	3	0
Norra Savolax	4	14
Norra Karelen	3	7
Mellersta Finland	5	3
Södra Österbotten	3	7
Österbotten	3	0
Mellersta Österbotten	1	0
Norra Österbotten	7	7
Kajanaland	1	0
Lappland	3	0
Åland	1	0
<b>Språk</b>		
Finska	88	93
Svenska	5	7
Annat	7	0
<b>Utbildning</b>		
Grundskola	23	0
Andra stadiet	54	41
Högskola	23	59
<b>N</b>	<b>4 476 235</b>	<b>29</b>

## Skeden i arbetet

Ungefär en vecka före medborgarpanelens första träff delades på medborgarpanelens webbplats förhandsmaterial om medborgarpanelens tema som sammanställts av ett forskarteam vid Åbo Akademi som introduktion till arbetet. Panelisterna uppmanades att noggrant bekanta sig med materialet innan panelarbetet började.

Alla panelens möten ordnades via programmet Zoom. Tre dagar före det första mötet ordnades en frivillig Zoom-testsession, där deltagarna fick prova på att använda programmet och tekniska stödpersoner hjälpte till med tekniken. Medborgarpanelen samlades för första gången torsdagen den 11 februari 2021 klockan 17–19. Syftet med den första träffen var att presentera medborgarpanelprojektet och de aktörer som deltog i ordnandet av panelen samt introducera deltagarna till principerna för kritiskt tänkande och reflekterande samtal.

I medborgarpanelen arbetade deltagarna både i smågrupper och hela panelen tillsammans. Arbetet i de mindre grupperna, som ordnades genom Zoom-applikationens funktion breakout rooms, modererades av 10 moderatorer, varav en ansvarade för samtalet och en annan för tekniken. De diskussioner där hela panelen deltog modererades av en huvudmoderator och en teknisk huvudmoderator.

Det egentliga medborgarpanelarbetet började lördagen den 13 februari. Under dagen fick panelisterna lyssna på sju experter (bilaga 2). Syftet med expertpresentationerna var att introducera panelisterna till medborgarpanelens tema på ett så mångsidigt sätt som möjligt och ur olika perspektiv. Expertpresentationerna hölls i tre olika avsnitt, och efter varje presentation följde korta diskussioner i smågrupper, där grupperna utarbetade frågor till experterna. Experterna besvarade panelisternas frågor efter diskussionerna i smågrupper. I det första avsnittet med expertpresentationer fick panelisterna höra om erfarenheter av riktade trakasserier och hatretorik samt om hatretorik och riktade trakasserier ur polisens perspektiv. I det andra avsnittet behandlades juridiska referensramar och statsförvaltningens tidigare projekt mot riktade trakasserier och hatretorik. I det tredje avsnittet fick panelisterna höra om yttrandefrihet och hatretorik ur en människorättsorganisations perspektiv samt om hatretorik ur ett forskningsperspektiv och ett jämförande perspektiv.

Efter expertpresentationerna fortsatte medborgarpanelen arbeta i smågrupper. Smågrupperna förblev desamma under hela paneltiden. På lördagen diskuterade grupperna vilka mål som borde styra arbetet mot riktade trakasserier och hatretorik. Som avslutning på dagen ordnades en omröstning om alla de mål som smågrupperna föreslagit, där deltagarna fick ta ställning till vilka allmänna mål medborgarpanelen ser som viktiga i arbetet mot riktade trakasserier och hatretorik. Medborgarpanelens omröstningar ordnades med programmet Qualtrics.

Söndagen den 14 februari fortsatte grupperna arbeta med sina rekommendationer, och de fick också lägga till nya rekommendationer om de ville. Efter ungefär en timmes arbete i grupperna presenterade grupperna sina rekommendationer för hela panelen, varefter hela panelen diskuterade dem. Efter lunch delades alla medborgarpanelens rekommendationer in i fem delar enligt tema,

och varje grupp fick jobba med en grupp rekommendationer. På så sätt fick grupperna även jobba med rekommendationer från andra grupper. Efter arbetet i grupperna presenterade grupperna på nytt sina förslag för hela panelen, och man diskuterade gemensamt i hela panelen. I diskussionen fattade man beslut om de slutgiltiga åtgärdsrekommendationerna och finslipade formuleringarna. Efter att diskussionerna i Zoom avslutats röstade deltagarna i medborgarpanelen självständigt om understödet och prioritetsordningen för rekommendationerna.

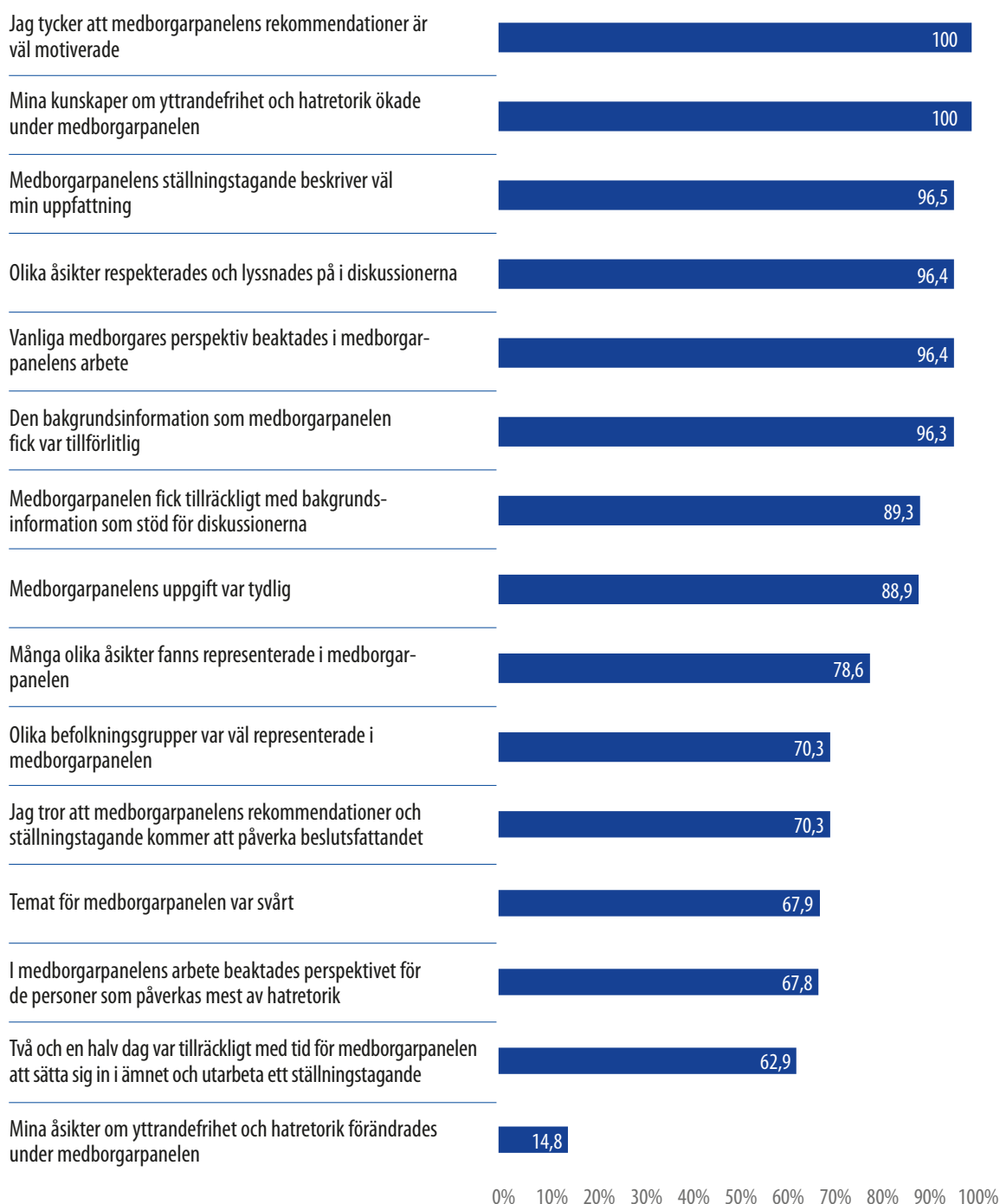
## 4 Medborgarpanel- deltagarnas upplevelser av arbetet

---

Efter panelarbetet samlade man in respons och upplevelser från deltagarna genom en enkät. I svaren i figur 3 ser man att panelisterna huvudsakligen upplevde panelarbetet och ställningstagandet som positivt. Alla som besvarade enkäten upplevde att deras kunskaper hade ökat under medborgarpanelen och upplevde medborgarpanelens slutsatser som väl motiverade. Över 90 procent av dem som svarade upplevde också att ställningstagandet beskriver deras åsikter, att vanliga medborgares perspektiv beaktades i medborgarpanelens arbete, att man i diskussionerna lyssnade på och respekterade andras åsikter och att den bakgrundsinformation som panelen fick var tillförlitlig. Över 65 procent av dem som besvarade enkäten upplevde dock medborgarpanelens tema som svårt, och nästan lika många ansåg att arbetstiden på 2,5 dagar var tillräcklig för medborgarpanelen.

**Figur 3**

**Medborgarpanelens medlemmars åsikter om panelarbetet och ställningstagandet, % helt eller nästan av samma åsikt (N=29).**



## 5 Slutsatser

---

Medborgarpanelen om yttrandefrihet fick i uppdrag av OECD och ministerierna att diskutera åtgärder som man i Finland borde ta i bruk för att skydda personer som är i offentligheten på grund av sitt arbete från hatretorik och för att trygga möjligheterna att fritt uttrycka sina åsikter. Efter att ha satt sig in i ämnet och diskuterat med personer från olika bakgrunder utarbetade medborgarpanelen 25 åtgärdsrekommendationer, varav en del är en tydlig fortsättning på rekommendationer som lyfts fram i tidigare utredningar och en del är nya idéer från panelen. Panelens tema var utmanande, eftersom lagstiftningen i frågan är komplicerad, det saknas en heltäckande bild av fenomenets omfattning och ämnet är känsligt för offer för riktade trakasserier. Medborgarpanelen lyckades ändå föra en konstruktiv diskussion om ämnet och reflektera över ett brett spektrum av olika åtgärder ur den vanliga medborgarens perspektiv. I detta avsnitt lägger vi fram våra synpunkter på vad man framöver bör tänka på när man ordnar motsvarande medborgarpaneler på statsförvaltningens nivå.

För att medborgarpanelens ställningstagande verkligen ska beskriva en väl övervägd åsikt bland medborgarna, måste medborgarpanelen ges tillräckligt med tid för arbetet och för att sätta sig in i ämnet. Två dagar kan ses som en minimitid för arbete med ett tema. Avgränsningen av ämnet och uppgiftsbeskrivningen har dock stor inverkan på detta. Ju bredare tema det är fråga om och ju högklassigare resultat man önskar av medborgarpanelen, desto mer tid krävs för arbetet. Man hinner diskutera begränsade frågor och rösta om färdiga alternativ på två dagar, men behandling av större temahelheter och utarbetande av skriftliga rekommendationer eller motiveringar tar tre till fyra dagar.

Det är viktigt att olika befolkningsgrupper och åsikter är representerade i medborgarpanelen, med tanke på panelens interna och externa legitimitet. Utifrån erfarenheter i den medborgarpanel som behandlade yttrandefrihet är det inte ett problem att få ihop en tillräckligt mångsidig panel i fråga om deltagarnas bostadsort, kön och ålder. I fråga om utbildning ser man samma trend i deltagandet i medborgarpaneler som i deltagandet i politiken i stort, där högutbildade är överrepresenterade. Man kan försöka öka de lågutbildades deltagande i medborgarpaneler exempelvis med hjälp av större arvoden eller kvoter. Representativiteten i fråga om olika modersmål kunde förbättras genom att ordna diskussioner på två eller tre språk, vilket skulle förutsätta en separat budget för tolktjänster. Beroende på temat kan man också behöva överväga riktad rekrytering så att man väljer ut ett visst antal sådana personer som berörs mest av problemet. Deltagarna i medborgarpanelen om yttrandefrihet upplevde att det skulle ha behövts fler perspektiv från offer för hatretorik i diskussionerna.



Medborgarpaneler som statsförvaltningen beställde har en hög profil i allmänhetens ögon, och medborgarna förhåller sig respektfullt till en inbjudan. Vid sidan av inbjudningar och information till medborgarna är det viktigt att den aktör som beställt medborgarpanelen förbinder sig till att också informera om medborgarpanelens resultat när de är klara. Man bör fastställa processen för hanteringen av ställningstagandet – exempelvis vilken aktör som ska ta emot det och hur man svarar på medborgarnas rekommendationer – i ett tidigt skede innan medborgarpanelen sammankallas. Deltagarnas engagemang och motivation för arbetet ökas av att medborgarpanelens roll i beslutsfattandet är tydligt definierad. I medborgarpanelen om yttrandefrihet trodde över 70 procent av deltagarna att ställningstagandet skulle påverka beslutsfattandet, och det är därför viktigt att behandla rekommendationerna på ett bra sätt även med tanke på hur framgångsrik och tillförlitlig deltagarna upplever medborgarpanelen.

## 6 Bilagor

### Bilaga 1. Avvikande åsikter

Medlemmarna i medborgarpanelen kunde även framföra avvikande åsikt gällande panelens ställningstagande och arbete i den avslutande enkäten. Tre avvikande åsikter lämnades in.

1. Hatretorik mot personers religion och övertygelse beaktades inte.
2. Alla punkter som togs upp är relevanta och borde diskuteras och lösas på ett eller annat sätt. Mitt problem med förslagen var att medborgarpanelen kändes mer som brainstorming, och kanske inte en session som skulle komma med förslag som faktiskt är genomförbart. Det som jag saknade var en bättre definition vad målet var. Ämnet förstod jag, men när man försöker åstadkomma en förändring inom en organisation så måste långsiktiga mål och kortsiktiga mål definieras klart och tydligt för att man på bästa sätt skall kunna hitta en lösning på problemen. Ifall syftet med den här panelen var att bara brainstorma fram idéer och tillvägagångssätt inom alla problematikområden som finns inom hatretorik och svartmålande, då tycker jag att vi uppfyllde syftet med medborgarpanelen. Men ifall ministeriet ville veta hur vi hade prioriterat och var vi hade börjat åtgärda detta växande samhällsproblem, då var ämnet för brett. Experterna som presenterade sina utredningar innefattade en väldigt bred målgrupp som berörs av psykologisk misshandel, vilket också gör att officiella tjänstemän definitionen fallerar. Jag anser att hatretorik är något som alltid funnits och kommer att finnas så länge människor är människor. Den största skillnaden är att nu sprids information på ett helt annat sätt och därför har lagarna eller staten inte kunnat följa med den digitala utvecklingen. Ifall en kampanj kan avgöra BREXIT röstningen, så bör den finska staten kunna ta till samma metoder för att lyfta fram problematiken med hatretorik och svartmålande.
3. Just de personer som är väsentliga med tanke på hatretorik var dåligt representerade i medborgarpanelen. Detta kändes utmanande och förargligt, och kan ha påverkat vad som lyftes fram i slutresultatet.

## Bilaga 2. Experter och bakgrundsmaterial

### Medborgarpanelen hörde sju experter:

- Milla Aaltonen** arbetar vid justitieministeriet som projektchef för projektet Fakta mot hat.
- Jessikka Aro** är journalist vid Yle och fackförfattare. Aro är specialiserad på Ryssland, extremism och informationskrigföring.
- Måns Enqvist** arbetar som polisinspektör inom ansvarsområdet för brottsbekämpning vid Polisstyrelsens polisverksamhetsenhet.
- Robin Harms** arbetar som specialsakkunnig och teamledare vid diskrimineringsombudsmannens byrå.
- Vilja Härkönen** arbetar som assistent inom påverkansarbete vid människorättsorganisationen Amnesty Internationals avdelning i Finland.
- Tarja Mankkinen** har arbetat vid inrikesministeriet i över 20 år och är för närvarande utvecklingschef vid polisavdelningen.
- Reeta Pöyhkäri** (SVD) arbetar som forskardoktor vid Jyväskylä universitet. Till de centrala temana för hennes forskning hör bland annat utmaningar i offentliga debatter i en digital mediemiljö, i synnerhet hatretorik och trakasserier.

### Bakgrundsmaterial

Medborgarpanelens deltagare fick förhandsmaterial, vars syfte var att i förväg introducera panelisterna till medborgarpanelens tema och praktiska genomförande. För att säkerställa lättillgänglighet och transparens i medborgarpanelens arbete delades förhandsmaterialet offentligt på medborgarpanelens webbplats. För panelisterna förbereddes ett informationspaket på ungefär tio sidor, som behandlade yttrandefrihet, riktade trakasserier och hatretorik i Finland samt justitieministeriets rapport från 2019 med förslag till arbete mot hatretorik och riktade trakasserier. Informationspaketet skickades till fyra experter som lovat att delta i medborgarpanelen för kommentarer och redigerades utifrån experternas kommentarer innan det delades ut till deltagarna. Syftet med informationspaketet var att ge panelisterna en allmän bild av medborgarpanelens teman och på så sätt främja en faktabaserad diskussion.

Panelisterna fick i förväg även regler för reflekterande diskussioner, som följdes i medborgarpanelens diskussioner, samt bruksanvisningar för Zoom i både text- och videoform. På medborgarpanelens webbplats listades också flera utredningar och rapporter från statsförvaltningen och polisen samt OECD:s material om Civic Space Scan-bedömningar, som panelisterna också rekommenderades läsa för att sätta sig in i medborgarpanelens tema.

## Bilaga 3. Arbetsgrupp

### **Institutet för samhällsforskning (Samforsk)**

vid Åbo Akademi ansvarade för förverkligandet av medborgarpanelen (urval av deltagare, metod och praktiska arrangemang), produktionen av slutrapporten och behandlingen av personuppgifter.

Ansvarspersonerna var **Maija Jäske, Hilma Sormunen, Albert Weckman, Jonas Schauman, Rasmus Sirén, Lauri Rapeli** samt 7 smågruppsmoderatorer.

### **Finansministeriet och justitieministeriet**

ansvarade för medborgarpanelens uppdrag och finansiering, medborgarpanelens mandat och behandlingen av resultaten, samt deltog i utnämningen av experter.

Ansvariga FM: **Tuomas Parkkari, Katju Holkeri, Onni Pekonen, Johanna Nurmi.**

Ansvariga JM: **Niklas Wilhelmsson, Maria Wakeham-Hartonen.**

### **OECD** (Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling)

ansvarade för den landspecifika bedömningen för Civic Space Scan och för att välja tema utifrån bedömningen. OECD deltog också i att utse experter och i att behandla resultaten som en del av Civic Space Scan-rapporten.

Ansvariga **Claudia Chwalisz, Ieva Cesnulaityte, Claire McEvoy, Marie Whelan.**

## Källor

---

Aaltonen, Milla; Illman, Mika & Mantila, Anu (2019) *Tietoa ja tapausesimerkkejä vihapuheesta ja viharikoksista – käsikirja lainkäyttäjille*. Helsingfors: Justitieministeriet. <https://yhdenvertaisuus.fi/documents/5232670/13949561/K%C3%A4sikirja+syytt%C3%A4jille+ja+tuomareille/e03c873a-e85d-a95e-e4cc-f677a55f4340/K%C3%A4sikirja+syytt%C3%A4jille+ja+tuomareille.pdf>

Aarninsalo, Lydia; Jäske, Maija; Kulha, Katariina; Leino, Mikko & Setälä, Maija. (2020) *Moniäänistä ja perusteltua päätöksentekoa. Puntaroivat kansalaiskeskustelut poliittisten kiistakysymysten ratkaisussa*. Palo-projektets publikationer. <https://paloresearch.fi/ratkaisut/politiikkasuositukset/>

Projektet Against Hate (2019) *Against hate -hankkeen suosituksia viharikosten ja vihapuheen vastaiseen työhön*. Helsingfors: Justitieministeriet. <https://yhdenvertaisuus.fi/documents/5232670/13949561/Against+Hate+-hankkeen+suositukset+-+FI/58f4e479-001c-daed-0e8d-a60375886602/Against+Hate+-hankkeen+suositukset+-+FI.pdf>

Illman, Mika (2020) *Järjestelmällinen häirintä ja maalittaminen: lainsäädännön arviointia*. Helsingfors: Statsrådets utredning 2020:3. <http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2020120399312>

Inrikesministeriet (2021) *Maalittamisen vastaisten toimien tehostaminen: Työryhmäraportti*. Inrikesministeriets publikationer 2021:3. Helsingfors: Inrikesministeriet. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-623-2>

Justitieministeriet (2018) *Diskriminering i Finland. Aktuellt om diskriminering och likvärdighet. Policy Brief 1/2018*. Helsingfors: Justitieministeriet. <https://yhdenvertaisuus.fi/documents/5232670/11141214/Trakasserier+är+diskriminering/364c2fb7-e1d5-4cee-e0ca-2d5a02105e6c/Trakasserier+är+diskriminering.pdf>

Knuutila, Aleks; Kosonen, Heidi; Saresma, Tuija; Haara, Paula & Pöyhtäri, Reeta (2019) *Viha vallassa: Vihapuheen vaikutukset yhteiskunnalliseen päätöksentekoon*. Helsingfors: Statsrådets kansli. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-786-4>

Mäkinen, Kari och arbetsgrupp (2019) *Ord är handlingar : Åtgärder mot hatretorik och nätmobbning effektiviserats*. Inrikesministeriets publikationer 2019:28. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-269-2>

OECD (2020) *Suomen kansalaisyhteiskunnan tilan arviointi – kansalaisjärjestöjen kuuleminen*. <https://www.oecd.org/gov/open-government/background-document-civic-space-scan-of-finland-finnish.pdf>

Rauta, Jenita (2020) *Poliisin tietoon tullut viharikollisuus Suomessa 2019*. Tammerfors: Polisyreshögskolan. [https://www.theseus.fi/bitstream/handle/10024/345708/Polamk\\_katsaus\\_16\\_Viharikos\\_B5\\_web.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://www.theseus.fi/bitstream/handle/10024/345708/Polamk_katsaus_16_Viharikos_B5_web.pdf?sequence=1&isAllowed=y)



VALTIOVARAINMINISTERIÖ  
FINANSMINISTERIET



OIKEUSMINISTERIÖ  
JUSTITIEMINISTERIET



Åbo Akademi



Öppen  
Förvaltning