

## GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 10/2003 rd

### Regeringens proposition med förslag till lag om tryggande av jämlikhet samt ändring av vissa lagar som har samband med den

#### *Till arbetslivs- och jämställdhetsutskottet*

#### INLEDNING

##### **Remiss**

Riksdagen remitterade den 18 september 2003 en proposition med förslag till lag om tryggande av jämlikhet samt ändring av vissa lagar som har samband med den (RP 44/2003 rd) till arbetslivs- och jämställdhetsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande i saken till arbetslivs- och jämställdhetsutskottet.

##### **Sakkunniga**

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Tarja Kröger, arbetsministeriet
- lagstiftningsråd Eero J. Aarnio, justitieministeriet
- professor Mikael Hidén

- assistent Juha Lavapuro
- juris doktor, akademiforskare Liisa Nieminen
- juris licentiat Maija Sakslin
- professor Martin Scheinin
- professor Veli-Pekka Viljanen.

Dessutom har ett skriftligt utlåtande lämnats av — Handikappforum rf.

##### **Samband med andra handlingar**

Utskottet har haft tillgång till de skriftliga utlåtanden som utrikesministeriet, minoritetsombudsmannen, Tröskeln rf, professor Niklas Bruun och professor Olli Mäenpää lämnat till utskottet under föregående valperiod med anledning av en proposition om samma sak (RP 269/2002 rd).

#### PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår en lag om tryggande av jämlikhet. Genom reformen genomför Finland rådets direktiv om genomförandet av principen om likabehandling av personer oavsett deras ras eller etniska ursprung och rådets direktiv om inrättande av en allmän ram för likabehandling i arbetslivet. I den föreslagna lagen ingår bestämmelser om förbud mot diskriminering på grund av ålder, etniskt eller nationellt ursprung, språk,

religion, övertygelse, åsikt, hälsotillstånd, funktionshinder, sexuell läggning eller någon annan orsak som gäller person.

Propositionen har samband med budgetpropositionen för 2004.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft så snart som möjligt efter det att de har antagits och blivit stadfästa.

I motiveringen till lagstiftningsordning bedöms förslagen utifrån jämlikhetsbestämmelserna i grundlagens 6 §. Enligt propositionen kan lagförslagen behandlas i vanlig lagstiftningsord-

ning. Regeringen önskar trots det att riksdagen överväger om ett utlåtande om lagförslagen bör inhämtas av grundlagsutskottet.

## UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

### *Motivering*

#### *Allmänt*

Avsikten med propositionen är att genomföra två direktiv, det s.k. diskrimineringsdirektivet och det s.k. direktivet om likabehandling i arbetslivet. Att samla dessa två från varandra något avvikande direktiv i samma lag är inte en bra lösning med tanke på en begriplig och välfungerande rättsordning. Den grundlösning som presenterats i propositionen har lett till att tillämpningsområdet för lagen om tryggnad av jämlikhet begränsas i fråga om vilka förbjudna diskrimineringsgrunder (6 §) och samhällseliga funktioner (2 §) lagen omfattar samt vilka som förpliktas av den (4 §). Utgångsläget är problematiskt, eftersom lagen gör så många åtskillnader och skapar nya alltefter vilken diskrimineringsgrund det är fråga om.

Den föreslagna lagen tangerar på många fundamentala punkter grundläggande frågor i vår egen lagstiftning. Följaktligen kan det problematiska utgångsläget ge upphov till stora svårigheter med tillämpningen av lagen. Lagförslaget innebär en konkretisering av grundlagens jämlikhetsbestämmelser. I stället för den föreslagna modellen hade den finländska rättskulturen varit mer betjänt av att det stiftades en jämlikhetslag som inte ger olika personer och grupper olika rättigheter eller att det som nu finns bestämmelser om jämlik behandling och hur detta uppnås i lagstiftningen för respektive område. Målet bör i varje fall vara att alla diskrimineringsgrunder omfattas av samma rättsskyddsmedel och påföljder.

#### *Grundlagens 6 §*

*Lagens syfte.* Propositionen är konstitutionellt sett betydelsefull framför allt till följd av 6 § i grundlagen. I paragrafens 1 mom. ingår en allmän jämlikhetsklausul medan 2 mom. förbjuder särbehandling utan godtagbart skäl av orsaker som har med den berördes person att göra.

Syftet med den föreslagna lagen om tryggnad av jämlikhet är, som det sägs i 1 §, att främja och trygga jämlikhet samt effektivisera rättskyddet för den som utsatts för diskriminering. Ett syfte som detta står klart och tydligt i samklang med grundlagens 6 §.

*Förbud mot diskriminering.* Diskrimineringsförbudet i den föreslagna 6 § är till formuleringen rätt likt grundlagens förbud mot särbehandling. Dessutom gäller båda förbuden såväl direkt som indirekt diskriminering (RP 309/1993 rd, s. 47/II). Som förbjuden diskrimineringsgrund nämner lagförslaget sexuell läggning, som också enligt grundlagens förarbeten täcks av dess 6 § 2 mom. i och med att denna grund anses utgöra i grundlagen avsedd annan orsak som gäller någons person (RP 309/1993 rd, s. 47/II). Begreppet "etniskt eller nationellt ursprung" i lagförslaget ligger likaså i linje med det som grundlagen läser in i ursprung (RP 309/1993 rd, s. 47/II). Vad gäller grundlagens diskrimineringsgrunder visavi kön finns i lagförslaget endast en hänvisning till lagen om jämställdhet mellan kvinnor och män. Sakligt sett är skillnaderna i formuleringen inte relevanta, eftersom förteckningen över diskrimineringsgrunder inte är uttömmande vare sig i grundlagen eller i den föreslagna lagen.

Uttrycket "Ingen får diskrimineras" i 6 § 1 mom. i lagförslaget bör innehållsligt anses ana-

logt med grundlagens "Ingen får utan godtagbart skäl särbehandlas". Däremot förefaller det något problematiskt att ett godtagbart mål angetts som undantagskriterium endast för indirekt diskriminering i lagförslagets 6 § 2 mom. I ett grundlagsperspektiv tillåter ett godtagbart skäl särbehandling när det gäller såväl direkt som indirekt diskriminering. Lagförslagets skrivning bör ses över för att bättre motsvara grundlagen.

Förteckningen i 6 § över förbjudna diskrimineringsgrunder och terminologin överlag skiljer sig bl.a. från strafflagens 47 kap. 3 § om diskriminering i arbetslivet och arbetsavtalslagens 2 kap. 2 § om diskrimineringsförbud och opartiskt bemötande. I den föreslagna förteckningen saknas arbetsavtalslagens familjeförhållanden, fackföreningsverksamhet och politisk verksamhet och strafflagens hudfärg, familjeförhållanden och politisk eller facklig verksamhet. Det är inte motiverat med en sådan divergens i bestämmelser som äger samma tillämpning, exempelvis vid diskriminering i arbetslivet, det bara bidrar till att skapa oklarhet och därmed rättslig osäkerhet.

*Positiv särbehandling.* Lagförslagets 7 § 2 mom. tillåter särskilda åtgärder. Syftet med sådan positiv särbehandling är att förhindra eller lindra olägenheter som beror på diskriminering och uppnå faktisk jämlikhet. Särbehandlingen ska vara tillfällig och stå i rätt proportion till det eftersträlvade målet. En särbehandling som är bunden till proportionalitetsprincipen går ihop med det faktum att grundlagen inte anses utgöra ett "hinder för nödvändig positiv särbehandling för att trygga den faktiska jämlikheten, det vill säga åtgärder som förbättrar ställningen och förhållandena för en viss grupp (t.ex. kvinnor, barn och minoriteter)" (RP 309/1993 rd, s. 48/I). Det bör emellertid observeras att det föreslagna kravet att särbehandlingen ska vara tillfällig inte förefaller få stöd av artikel 5 i diskrimineringsdirektivet eller av artikel 7 i direktivet om likabehandling i arbetslivet. En strykning av kravet låter sig göra då en positiv särbehandling i varje

fall hänger samman med brister som måste åtgärdas för att en faktisk jämlikhet ska uppnås.<sup>1</sup>

#### *Funktionshinder*

Bestämmelserna i den föreslagna 5 § om att den som låter utföra ett arbete eller ordnar utbildning ska vidta rimliga åtgärder för att en person med funktionshinder ska få tillträde till arbete eller utbildning motsvarar inte helt artikel 5 i direktivet om likabehandling i arbetslivet. Rimliga anpassningsåtgärder är nämligen i direktivet en genuin skyldighet för arbetsgivaren gentemot funktionshindrade i och med att arbetsgivaren ska vidta de åtgärder som behövs för att göra det möjligt för en person med funktionshinder att få tillträde till eller göra karriär i arbetslivet eller att genomgå utbildning. Åtgärderna får trots allt inte utgöra en oproportionerlig börda för arbetsgivaren.

Bedömningen av om åtgärderna utgör en oproportionerlig börda för arbetsgivaren eller inte sker enligt direktivet med beaktande av politiken för personer med funktionshinder. Vilka konsekvenser denna punkt i direktivet får framgår inte tydligt av propositionen.

#### *Lagförslagets 7 §*

Paragrafen handlar om förfaranden som inte anses vara diskriminering. Konstitutionellt sett innehåller bestämmelserna en fullmakt att avvika från det formella jämlikhetskravet och därför måste de vara tillräckligt exakta och noga avgränsade. I detta hänseende är det något problematiskt att 1 mom. 1 punkten även gäller ett förfarande i enlighet med en plan som kan jämföras med en jämlikhetsplan enligt 4 §. Förslaget behöver kompletteras på något sätt, exempelvis med bestämmelser i 4 § om "jämförbara planer" av detta slag, menar utskottet; det förefaller som om jämlikhetsplaner också kan utarbetas av andra än de i 4 § 3 mom. nämnda myndigheterna.

<sup>1</sup> Enligt artikel 1.4 i den internationella konventionen om avskaffande av alla former av rasdiskriminering (FödrS 37/1970) är särskilda åtgärder bundna till att de inte bibehålls sedan syftet med dem uppnåtts.

Regeringen resonerar i motiven till 2 punkten om det eventuellt kunde krävas att arbetstagare och tjänsteinnehavare hos kyrkan eller något annat religiöst samfund ska dela den religiösa övertygelse som samfundet företräder. Motiven står för den evangelisk-lutherska kyrkans del stick i stäv med grundlagsutskottets ståndpunkt. Utskottet har ansett att det i lag kan föreskrivas att medlemskap i kyrkan är ett villkor för att kunna väljas till kyrkans egna tjänster och uppgifter. Detta gäller tjänster och uppgifter som har ett direkt samband med kyrkans andliga verksamhet men också andra typer av tjänster och uppgifter (GrUU 57/2001 rd, s. 2). — Dessutom är det så att artikel 4.2 i direktivet om likabehandling i arbetslivet tillåter medlemsstaterna att i fråga om verksamhet inom kyrkliga organisationer bibehålla föreskrifter om att särbehandling som grundar sig på en persons religion eller övertygelse inte ska utgöra diskriminering. Denna särbehandling ska ske med beaktande av bl.a. konstitutionella bestämmelser och principer i medlemsstaten.

Punkt 3 föreskriver när särbehandling på grund av ålder inte betraktas som diskriminering. Utskottet har ansett en åldersbestämd särbehandling möjlig med tanke på grundlagen bl.a. på grund av de speciella problemen med ungdomsarbetslösheten (GrUU 46/2002 rd, s. 6/I). I detta hänseende kan särbehandlingen ha ett i förslaget avsett "objektivt och befogat syfte som gäller sysselsättningspolitik eller arbetsmarknad".

Särbehandling på grund av ålder är enligt förslaget tillåtlig också när den har ett likadant mål som gäller pensions- eller invaliditetsförmåner. En sådan allmän diffus hänvisning till syftet med dessa förmåner rimmar illa med 6 § i grundlagen. Ett relevant faktum i sammanhanget är dessutom att artikel 6.2 i direktivet om likabehandling i arbetslivet uttryckligen tillåter att åldersgräns fastställs för att komma i fråga för pensions- eller invaliditetsförmåner när det gäller företags- och yrkesbaserade system för social trygghet. Förslaget bör lämpligen omformuleras så att det gäller fastställande av åldersgränser.

### *Gottgörelse*

Enligt 9 § i lagförslaget blir en gottgörelse på högst 15 000 euro aktuell endast enligt vissa förbjudna diskrimineringsgrunder när förbudet mot diskriminering eller mot repressalier kränks. Gottgörelsebestämmelsen gäller inte diskriminering som skett på grund av nationellt ursprung, språk, åsikt eller hälsotillstånd eller av andra personrelaterade orsaker. Diskriminering på grund av exempelvis etniskt ursprung ger rätt till gottgörelse, däremot inte diskriminering på grund av nationellt ursprung.

Distinktionen motiverar regeringen med det som står i direktiven. Gottgörelse skall kunna dömas ut bara utifrån de diskrimineringsgrunder som anges i direktiven, medan påföljderna i fråga om andra grunder regleras i andra lagar. Konstitutionella faktorer kräver att det finns en godtagbar grund för en sådan distinktion. I samband med den fortsatta behandlingen av propositionen måste det bedömas om distinktionen är motiverad särskilt med hänsyn till om det för andra diskrimineringsfall finns påföljdsbestämmelser annanstans i lagstiftningen och om de samlade bestämmelserna kan anses sakna luckor och vara rätt avpassade.

Förslaget kopplar gottgörelseskyldigheten till det lidande som tillfogats den kränkte. Något sådant villkor ingår inte i direktiven. Det är skäl att överväga en strykning av villkoret (jfr ApUU 24/2002 rd, s. 4—5).

Det är inte riktigt att förslaget saknar bestämmelser om förfarandet för yrkande på gottgörelse. Lagförslaget kunde med fördel kompletteras med bestämmelser liknande 12 § i lagen om jämställdhet mellan kvinnor och män.

### *Omvänd bevisbörda*

Bestämmelserna i 17 § bygger på s.k. omvänd bevisbörda. När käranden lagt fram utredning som ger anledning att anta att förbudet i 6 § överträtts, ska svaranden visa motsatsen. Regler av detta slag är, som utskottet tidigare konstaterat (GrUU 8/2000 rd, s. 2—3), motiverade för att rättigheterna ska kunna fullföljas effektivt. I diskrimineringsfall kan det vara svårare än normalt att lägga fram bevis och vanligen är det

bara svaranden som kan visa att hans påstådda diskriminerande åtgärd har haft någon annan orsak än orsaker som har med kändens person att göra.

Garantierna för en rättvis rättegång i grundlagens 21 § 2 mom. gör omvänd bevisbörda till en intressant fråga. Till garantierna hör bl.a. rätten för en person som åtalas för ett brott att betraktas som oskyldig tills skuld lagligen bevisats (RP 309/1993 rd, s. 79/I). Sett från denna synpunkt är det utmärkt att det i lagförslaget uttryckligen sägs att omvänd bevisbörda inte tillämpas vid behandlingen av brottmål.

#### *Andra omständigheter*

*Lagförslag 1 — lagens rubrik.* Rubriken indikerar att jämlikheten ska tryggas och täcker därmed ett synnerligen brett fält. Den föranleder en att tro att det handlar om en heltäckande allmän jämlikhetslag. Men i ljuset av det som sägs i 2 och 3 § om tillämpningsområde är rubriken vilseledande vad räckvidden beträffar, eftersom en anseilig bit av verksamheten inom såväl den offentliga som privata sektorn inte omfattas av lagen. Det gäller att tänka över rubriken en gång till.

*Korrelationen med direktiven.* Under den fortsatta behandlingen bör det diskuteras om uttrycket "anställningskriterier" i 2 § 1 mom. 2 punkten i lagförslaget eventuellt borde bytas

ut mot "tillträde till anställning" för att bestämmelserna ska motsvara direktivet om likabehandling i arbetslivet. Av samma anledning bör också 2 mom. 4 punkten lyftas upp till diskussion.

Begreppet "avtalsvillkor" i den föreslagna 10 § är snävt i jämförelse med artikel 14 b i diskrimineringsdirektivet och artikel 16 b i direktivet om likabehandling i arbetslivet, som båda förutsätter att medlemsstaternas åtgärder inte bara ska omfatta avtal utan också bl.a. interna regler för företag.

Det hör till arbetarskyddsmyndigheterna att övervaka att lagen följs i fråga om arbetsavtalsförhållanden och offentligrättsliga anställningar. I andra fall är det minoritetsombudsmannens och diskrimineringsnämndens uppgift att övervaka att förbudet mot diskriminering på grund av etniskt ursprung följs. Medlemsstaterna ska enligt båda direktiven säkerställa att bl.a. föreningar och organisationer får, på den klagande personens vägnar eller för att stödja denne, med hans eller hennes tillstånd, engagera sig i rättsliga eller administrativa förfaranden. Förslaget saknar bestämmelser om detta.

#### *Utlåtande*

Grundlagsutskottet anser

*att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.*

**GrUU 10/2003 rd — RP 44/2003 rd**

Helsingfors den 23 oktober 2003

I den avgörande behandlingen deltog

vordf. Arja Alho /sd  
medl. Leena Harkimo /saml  
Hannu Hoskonen /cent  
Roger Jansson /sv  
Miapetra Kumpula /sd  
Annika Lapintie /vänst  
Henrik Lax /sv

Reino Ojala /sd  
Klaus Pentti /cent  
Markku Rossi /cent  
Simo Rundgren /cent  
Arto Satonen /saml  
Seppo Särkiniemi /cent  
ers. Toimi Kankaanniemi /kd.

Sekreterare var

utskottsråd Jarmo Vuorinen.