

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 31/2014 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till diskrimineringslag och vissa lagar som har samband med den

Till arbetslivs- och jämställdhetsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 9 april 2014 regeringens proposition med förslag till diskrimineringslag och vissa lagar som har samband med den (RP 19/2014 rd) till arbetslivs- och jämställdhetsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande i ärendet till arbetslivs- och jämställdhetsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- specialsakkunnig Timo Makkonen, justitieministeriet
- direktör Eija Koivuranta, regeringssekreterare Tuula Andersin, regeringssekreterare Johanna Hautakorpi och regeringssekreterare

Terhi Tulkki, social- och hälsovårdsministeriet

- regeringsråd Tarja Kröger, arbets- och näringsministeriet
- byråchef Rainer Hiltunen, minoritetsombudsmannens byrå
- professor Niklas Bruun
- professor Mikael Hidén
- biträdande professor Juha Lavapuro
- juris doktor, docent Liisa Nieminen
- professor Kevät Nousiainen
- professor Tuomas Ojanen
- professor Veli-Pekka Viljanen.

Dessutom har skriftligt yttrande lämnats av

- biträdande justitieombudsman Maija Saksli, justitieombudsmannens kansli, riksdagen
- jämställdhetsombudsman Pirkko Mäkinen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att det stiftas en diskrimineringslag som ersätter lagen om likabehandling. Enligt förslaget ska det också stiftas en lag om diskrimineringsombudsmannen, en lag om diskriminerings- och jämställdhetsnämnden samt en lag om jämställdhetsombudsmannen. Vidare innebär förslaget att lagen om jämställdhet mellan kvinnor och män och sju ton andra lagar änd-

ras. I en införandelag föreslås det bestämmelser om den samlade lagstiftningens ikraftträdande.

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2015 och avses bli behandlad i samband med den.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft vid ingången av 2015.

I motiven till lagstiftningsordningen bedöms lagförslagen särskilt mot grundlagens 6 § 2 mom. om förbud mot särbehandling och 22 § om skyldigheten att tillgodose de grundläggande rättigheterna. Vidare bedöms förslagen mot skyddet för hemfrid (10 § i grundlagen), yttrandefriheten (12 § i grundlagen) och garantierna för en rättvis rättegång (21 § 2 mom. i grundlagen). Enligt motiveringen kan lagförslagen behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Eftersom

den föreslagna lagstiftningen konkretiserar de bestämmelser i 6 § i grundlagen som gäller jämlikhet, förbud mot diskriminering och jämställdhet mellan könen och även i övrigt är principiellt betydelsefull när det gäller tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna, är det enligt regeringen motiverat att föra förslaget till grundlagsutskottet för behandling.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Bakgrund

Bakgrunden till reformen är grundlagsutskottets ställningstagande (GrUU 10/2003 rd) till den gällande jämlikhetslagen, där utskottet menar att de åtskillnader som görs i lagen är problematiska och anser att målet bör vara att alla diskrimineringsgrunder omfattas av samma rättsskyddsmedel och påföljder. Detta mål ingår också i ett uttalande, där riksdagen "förutsätter att regeringen bereder en proposition med förslag till en likabehandlingslagstiftning utifrån det finländska systemet med dess grundläggande fri- och rättigheter och med samma rättsmedel och påföljder för alla diskrimineringsgrunder" (RSV 95/2003 rd).

Propositionens syfte och innehåll

Det centrala målet med propositionen är att revidera lagstiftningen om likabehandling och jämställdhet så att den bättre än för närvarande uppfyller de krav som följer av det enhetliga och omfattande diskrimineringsförbud som ingår i 6 § 2 mom. i grundlagen.

Regeringen föreslår att det stiftas en ny diskrimineringslag, lagar om diskrimineringsombudsmannen, jämställdhetsombudsmannen och diskriminerings- och jämställdhetsnämnden samt lagar om ändring av lagen om jämställdhet mellan kvinnor och män (nedan jämställdhetslagen) och 17 andra lagar. Reformen ska bredda

tillämpningsområdet för diskrimineringslagen, harmonisera skyddet mot diskriminering i fråga om olika diskrimineringsgrunder, utvidga skyldigheten att främja likabehandling så att den förutom myndigheter också ska gälla för utbildningsanordnare och arbetsgivare, utvidga diskrimineringsombudsmannens behörighet till alla former av diskriminering som avses i diskrimineringslagen samt ge diskriminerings- och jämställdhetsnämnden i uppdrag att övervaka att lagen följs i fråga om samtliga diskrimineringsgrunder.

Utgångspunkter för bedömningen

Allmänt. Propositionen gäller en för det finländska samhället, rättsväsendet och näringslivet viktig lagstiftningsreform med avsevärda verkningar för såväl myndigheterna som privata aktörer. Propositionen är av stor betydelse med avseende på grundlagen, Finlands internationella åtaganden i fråga om de mänskliga rättigheterna samt EU-rätten. Genom den föreslagna lagstiftningen konkretiseras bestämmelserna om likabehandling och diskrimineringsförbud i 6 § i grundlagen, människorättskonventionerna och EU-rätten samt realiserar skyldigheten för det allmänna att se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses.

Eftersom det uttryckligen är fråga om att utveckla skyddet för de grundläggande rättigheterna är utgångspunkten för den konstitutionella

granskningen en annan än vid granskning av förslag som begränsar de grundläggande rättigheterna. Grundlagsutskottet ser det därför som nödvändigt att också bedöma om det finns skäl att på vissa punkter gå längre än vad som nu föreslås för att främja likabehandlingen.

Grundlagens, människorättskonventionernas och EU-rättens bestämmelser om likabehandling och diskriminering. Regleringen anknyter till 1 § 2 mom. i grundlagen, som utgör en central värdegrund, och till 6 § i grundlagen om likabehandling och förbud mot särbehandling. Enligt 1 § 2 mom. i grundlagen ska konstitutionen trygga människovärdets okränkbarhet och den enskilda människans frihet och rättigheter samt främja rättvisa i samhället.

I 6 § 1 mom. säger grundlagen att alla är lika inför lagen. Bestämmelsen uttrycker vid sidan av det traditionella kravet på juridisk likabehandling även idén om faktisk jämställdhet. Den inrymmer ett förbud mot godtycke och ett krav på enahanda bemötande i likadana fall (RP 309/1993 rd, s. 46/I).

Bestämmelsen riktas också till lagstiftaren. Medborgare eller grupper av medborgare kan inte godtyckligt särbehandlas vare sig positivt eller negativt genom lag. Likabehandlingsbestämmelsen kräver ändå inte att alla medborgare i alla avseenden ska behandlas lika, om inte förhållandena är likadana. Jämlikhetsaspekter spelar en viss roll såväl när medborgarna ges fördelar eller rättigheter genom lag som när de påförs skyldigheter. Dessutom är det typiskt för lagstiftningen att den på grund av ett visst godtagbart samhälleligt intresse behandlar människor olika bl.a. för att främja faktisk jämlikhet (RP 309/1993 rd, s. 46/II).

Den allmänna principen om likabehandling kompletteras genom diskrimineringsförbudet i 6 § 2 mom. i grundlagen, enligt vilket ingen utan godtagbart skäl får särbehandlas på grund av kön, ålder, ursprung, språk, religion, övertygelse, åsikt, hälsotillstånd eller handikapp eller av någon annan orsak som gäller hans eller hennes person. De grunder för åtskillnad som nämns i bestämmelsen kan betraktas som kärnområdet i

förbudet mot diskriminering. Avsikten är dock inte att förteckningen ska vara uttömmande, utan diskriminering ska vara förbjuden också på grund av någon annan omständighet som gäller den enskilde som person. Exempel på sådana omständigheter är samhällelig ställning, egendom, deltagande i föreningsverksamhet, familjeförhållanden, äktenskaplig börd, sexuell inriktning och boningsort (RP 309/1993 rd, s. 47/II).

Diskrimineringsbestämmelsen gäller också särbehandling. Därmed är det förbjudet att på en i diskrimineringsförbudet nämnd grund särskilt erbjuda olika befolkningsgrupper till och med enahanda tjänster, om detta inte på någon godtagbar grund kan anses berättigat i en viss situation. Förbudet mot diskriminering gäller också åtgärder som indirekt leder till ett diskriminerande resultat. Till denna del ska förekomsten av diskriminering bedömas mot de faktiska konsekvenserna av ett förfarande. Bestämmelsen måste anses förbjuda att någon gynnas eller att en enskild person eller grupp medges en privilegierad ställning, om det i sak innebär att andra diskrimineras (RP 309/1993 rd, s. 47—48).

Grundlagens 6 § 4 mom. innebär ett konstitutionellt uppdrag att främja jämställdhet mellan könen i samhällelig verksamhet och i arbetslivet. Bestämmelsen lyfter fram kravet på lika lön för kvinnor och män, som i sin tur bygger på flera internationella konventioner som är bindande för Finland (se RP 309/1993 rd, s. 49/II).

I de internationella människorättsbestämmelserna har likabehandlingen och i synnerhet diskrimineringsförbudet en central ställning. Likabehandlingsprincipen och förbudet mot diskriminering är vitala inslag i de mänskliga rättigheterna och grundläggande fri- och rättigheterna och omfattar tanken att alla ska ha samma rättigheter oberoende av bl.a. ursprung eller kön.

I EU-rätten har likabehandlingsprincipen fastställts i artikel 20 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, enligt vilken alla människor är lika inför lagen. Diskrimineringsförbudet finns i artikel 21.1, som förbjuder all diskriminering på grund av bland annat kön, ras, hudfärg, etniskt eller socialt ursprung, genetiska särdrag, språk, religion

eller övertygelse, politisk eller annan åskådning, tillhörighet till nationell minoritet, förmögenhet, börd, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning. I artikelns punkt 2 förbjuds dessutom diskriminering på grund av nationalitet.

Artikel 14 i Europakonventionen innehåller ett krav på att säkerställa åtnjutandet av de fri- och rättigheter som anges i konventionen utan någon åtskillnad. Det förbud mot alla former av diskriminering som ingår i artikel 1.1 i protokoll 12 till konventionen utvidgar diskrimineringsförbudet i artikel 14 till varje rättighet som anges i lag, medan artikelns punkt 2 säger att ingen får bli diskriminerad av en offentlig myndighet.

I artikel 26 i FN-konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (MP-konventionen) bestäms om omfattande och självständiga mänskliga rättigheter, vilket bland annat inbegriper rätt till likabehandling och förbud mot diskriminering. FN:s människorättskommitté, som övervakar efterlevnaden av MP-konventionen, har ansett att konventionsbestämmelsen förutsätter att skyddet mot diskriminering ska omfatta myndigheternas samlade verksamhet och rättsförhållanden mellan privata inom centrala levnadsområden såsom arbete och bostäder. Den som diskrimineras ska enligt artikel 2 i konventionen ha tillgång till effektiva rättsmedel. Kommissionen har understrukit att särbehandling inte bryter mot artikel 26 om det finns skäliga och objektiva kriterier för särbehandlingen (t.ex. GrUU 59/2001 rd, s. 2/II). Bestämmelser om likabehandling och diskrimineringsförbud finns också i de flesta andra FN-konventioner, t.ex. i konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, konventionen om avskaffande av alla former av rasdiskriminering och konventionen om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor.

Översynen av likabehandlingslagstiftningen anknyter till ratificeringen av FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning, vilken Finland undertecknade 2007. Konventionen täcker ett mycket stort område. Den ålägger de fördragsslutande parterna att förbjuda all diskriminering på grund av funktionsnedsättning och garantera personer med funk-

tionsnedsättning lika och effektivt rättsligt skydd mot diskriminering på alla grunder. Konventionsstaterna ska också vidta alla ändamålsenliga åtgärder för att säkerställa att skälig anpassning tillhandahålls. Enligt artikel 2 är underlåtenhet att göra skälig anpassning en form av diskriminering. Grundlagsutskottet har ansett det vara viktigt att de nationella verkställighetsåtgärder som möjliggör en ratificering av konventionen genomförs omgående (GrUU 1/2010 rd, s. 3).

Till förutsättningarna för en ratificering hör den föreslagna diskrimineringslagens bestämmelse om ett omfattande diskrimineringsförbud (8 §), där också vägran att göra rimliga anpassningar definieras som diskriminering, och bestämmelsen om skyldighet att göra rimliga anpassningar (15 §).

Förslaget till diskrimineringslag

Lagens syfte (1 §). Syftet med lagen är enligt 1 § att främja likabehandling och förebygga diskriminering. Syftet med den gällande lagen om likabehandling är att främja och trygga likabehandling samt att effektivisera rättsskyddet för dem som blivit utsatta för diskriminering i sådana diskriminerings-situationer som omfattas av lagens tillämpningsområde (1 §).

Utskottet understryker att likabehandling och diskrimineringsförbud har en central ställning i vårt rättssystem. Det är viktigt att den gällande lagens bestämmelser om att trygga likabehandling samt att effektivisera rättsskyddet för dem som blivit utsatta för diskriminering fogas till 1 § i den nya lagen.

Tillämpningsområde (2 §). Enligt förslaget ska lagen tillämpas på såväl offentlig som privat verksamhet, med undantag av verksamhet som hör till privatlivet eller familjelivet samt religionsutövning. Lagen har ett vidsträckt tillämpningsområde. Till skillnad från den gällande lagen om likabehandling begränsar den sig inte enbart till vissa livsområden eller diskrimineringsgrunder.

Utskottet menar att utvidgningen av tillämpningsområdet är motiverade och välkommen med hänsyn till de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Utskottet vill dock fästa uppmärksamhet vid att regeringen inte har gjort någon närmare bedömning av vad det vidgade tillämpningsområdet innebär och vilka konsekvenser det ger särskilt för de nya, privata verksamhetsområden som kommer att omfattas av lagen. Det kan därför vara svårt att till vissa delar förutse hur lagen kommer att påverka förhållandena mellan privata parter.

Förhållande till annan lagstiftning (3 §). Om det i någon annan lag eller i Europeiska unionens lagstiftning finns bestämmelser som avviker från denna lag, ska enligt 3 § 1 mom. i förslaget de bestämmelserna tillämpas i stället för den föreslagna lagen. Den gällande lagen om likabehandling innehåller inte någon motsvarande subsidiaritetsbestämmelse.

Den föreslagna bestämmelsen innebär att diskrimineringslagen skulle vara sekundär i förhållande till alla andra lagar och i en konfliktsituation. Utskottet anser att den föreslagna bestämmelsen om entydig subsidiaritet i förhållande till andra lagar är problematisk med hänsyn till främjandet av likabehandling, även om det enligt lagstiftningsprinciperna inte är möjligt att genom en vanlig lag binda lagstiftaren när denne stiftar nya lagar. Bestämmelsen gör lagen svårare att förstå och fördunklar lagens betydelse för konkretiseringen av likabehandlings- och diskrimineringsnormerna i grundlagen, de internationella människorättskonventionerna och EU-rätten. Utskottet menar också att bestämmelsen är onödig, eftersom konflikter mellan diskrimineringslagen och andra lagar kan lösas med stöd av de allmänna principer som gäller för avgörande av motstridiga bestämmelser i lagstiftningen. Utskottet anser därför att 3 § 1 mom. bör strykas.

Myndigheternas skyldighet att främja likabehandling (5 §). Enligt 5 § 2 mom. i lagförslaget ska varje myndighet ha en plan för de åtgärder som behövs för att främja likabehandling.

Skyldigheten att utarbeta en plan gäller dock inte för den evangelisk-lutherska kyrkan, den ortodoxa kyrkan eller privata aktörer som sköter offentliga förvaltningsuppgifter.

Bestämmelsen är betydelsefull med avseende på 124 § i grundlagen. Där sägs det att offentliga förvaltningsuppgifter kan anförtros andra än myndigheter endast genom lag eller med stöd av lag, om det behövs för en ändamålsenlig skötsel av uppgifterna och det inte äventyrar de grundläggande fri- och rättigheterna, rättssäkerheten eller andra krav på god förvaltning. Att offentliga förvaltningsuppgifter anförtros andra än myndigheter ska i princip alltså inte försvaga skyddet av den enskildes grundläggande rättigheter.

I sitt betänkande om revideringen av bestämmelserna om de grundläggande rättigheterna konstaterar utskottet att "stadgandena om de grundläggande fri- och rättigheterna också omfattar annan offentlig verksamhet än sådan som äger rum i statens namn och att ett enskilt rättssubjekts verksamhet som kan jämföras med myndighetsverksamhet också är offentlig verksamhet med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna. Denna omständighet bör i motsats till vad som hittills varit fallet uppmärksammas betydligt bättre om förvaltningens traditionella strukturer decentraliseras och privatiseras genom lagstiftningsåtgärder." (GrUB 25/1994 rd, s. 3/II).

På senare år har offentliga förvaltningsuppgifter i ökande grad anförtrots andra än myndigheter. Den föreslagna bestämmelsen, enligt vilken privata aktörer som sköter offentliga förvaltningsuppgifter inte är skyldiga att utarbeta en likabehandlingsplan, skulle innebära att tillämpningsområdet för skyldigheten att planmässigt främja likabehandlingen begränsas i samma mån som förvaltningsuppgifter läggs ut på andra än myndigheter. Med hänsyn till bestämmelserna i 6, 22 och 124 § i grundlagen och till likabehandlingsplanens centrala betydelse särskilt för uppnåendet av faktisk likabehandling och förebyggandet av diskriminering ser utskottet det som problematiskt om det vid utläggning av myndighetsfunktioner går så att myndighetens skyldig-

het att främja likabehandlingen inte i motsvarande omfattning gäller den som övertar skötseln av funktionerna. Grundlagsutskottet ser det som viktigt att arbetslivs- och jämställdhetsutskottet preciserar bestämmelserna så att också en privat aktör som sköter en offentlig förvaltningsuppgift under vissa omständigheter är skyldig att utarbeta en likabehandlingsplan.

Förbud mot diskriminering, legitima grunder och definitioner av diskriminering (8—13 §)

Allmänt. Lagförslagens centrala innehåll utgörs av bestämmelserna om förbud mot diskriminering (8 §), definitionerna av direkt och indirekt diskriminering (9 och 13 §) och om allmänna och särskilda legitima grunder för särbehandling (10—12 §). Dessa bestämmelser utgör en rörig helhet som det är svårt att få grepp om. Det är anmärkningsvärt särskilt med tanke på att lagen har ett brett tillämpningsområde och kommer att tillämpas i mångahanda vardagliga situationer där juridisk expertis saknas. Förslaget uppfyller inte heller målet att olika diskrimineringsgrunder ska omfattas av så likartade rättsmedel som möjligt, utan i de specialbestämmelser (11 och 12 §) som grundar sig på EU-direktivet får de diskrimineringsgrunder som avses i direktivet en mer framträdande ställning än i den gällande lagen om likabehandling. Utskottet framhåller att det parti som utgörs av 8—13 § i lagförslaget bör prövas på nytt med målet att olika diskrimineringsgrunder ska omfattas av så likartade rättsmedel och påföljder som möjligt och med beaktande av vad som i det följande sägs särskilt om varje paragraf.

Förbud mot diskriminering (8 §). Paragrafens 1 och 2 mom. motsvarar i huvudsak 6 § i den gällande lagen om likabehandling. Nya diskrimineringsgrunder som anges explicit är fackföreningsverksamhet, politisk verksamhet och familjeförhållanden. Att dessa kommit till anknyter till förslaget att ersätta diskrimineringsbestämmelserna i lagarna om anställningsförhållanden med hänvisningar till diskrimineringslagen. Diskriminering är förbjuden oberoende av om den grundar sig på ett faktum eller en pre-

sumtion i fråga om personen själv eller någon annan. Vägran att göra rimliga anpassningar räknas också som diskriminering.

Utskottet menar att de ändringar och tillägg som gjorts i 1 och 2 mom. är motiverade. Förslaget motsvarar till innehållet 6 § 2 mom. i grundlagen och är i det avseende oproblematiskt, även om de diskrimineringsgrunder som explicit anges avviker något från bestämmelsen i grundlagen.

Utskottet fäster uppmärksamhet vid den finska språkdräktens uttryck "kohtuulliset mukautukset", som avviker från allmänspråket. Det är skäl att förklara och definiera termen närmare, eftersom den aktuella skyldigheten enligt 15 § berör alla utbildningsanordnare, arbetsgivare och dem som tillhandahåller varor eller tjänster.

I 3 mom. ingår en bestämmelse om s.k. positiv särbehandling. Grundlagsutskottet menar att bestämmelsen som positiv särbehandling är betydelsefull och uppmuntrar arbetslivs- och jämställdhetsutskottet att överväga om bestämmelsen kunde göras klarare till exempel genom att knyta den till 10 § i lagförslaget eller placera den i en egen paragraf.

Allmän legitim grund för särbehandling (10 §). I 10 § 1 mom. i förslaget till diskrimineringslag bestäms att särbehandling inte är diskriminering, om behandlingen föranleds av lag eller annars har ett godtagbart syfte och medlen för att uppnå detta syfte är proportionerliga. Någon motsvarande legitim grund ingår inte i den gällande lagen om likabehandling.

Särbehandling som grundar sig på lag. Enligt förslaget är särbehandling som föranleds av lag inte diskriminering. Förslaget motiveras i detaljmotiven med att frågan om huruvida olika slags åtskillnader som föranleds av lagstiftning är godtagbara med hänsyn till 6 § 2 mom. i grundlagen bedöms redan när lagar stiftas. Enligt 74 § i grundlagen ska grundlagsutskottet ge utlåtanden om grundlagsenligheten i fråga om lagförslag samt om deras förhållande till internationella fördrag om mänskliga rättigheter. Med tanke på det vida tillämpningsområdet för förslaget till

diskrimineringslag är det likväl möjligt att det i samband med att en lag stiftas inte upptäcks att den innehåller ett likabehandlingsproblem och att lagförslaget därför inte ges till grundlagsutskottet för utlåtande. Vidare fäster utskottet uppmärksamhet vid att en del av de lagar som är av betydelse inom tillämpningsområdet stiftades redan innan revideringen av bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna och de centrala människorättskonventionerna och EU-bestämmelserna trätt i kraft.

Diskrimineringsförbudet i 6 § 2 mom. i grundlagen och i människorättskonventionerna är bindande också för lagstiftaren. Det att det bestäms om särbehandling i lag betyder inte att det skulle vara frågan om diskriminering som förbjuds i grundlagen eller i människorättskonventionerna.

Grundlagsutskottet konstaterar att det faktum att särbehandling grundar sig på lag inte i sig uppfyller de kriterier som kan härledas ur grundlagens, människorättskonventionernas och EU-rättens diskrimineringsförbud. Det är ur konstitutionell synpunkt problematiskt att den föreslagna lagens definition av diskriminering utesluta alla situationer där särbehandlingen grundar sig på lag. Utskottet understryker att grundlagens bestämmelse om likabehandling ska tillämpas samtidigt med normer på lägre nivå.

Särbehandling som grundar sig på ett godtagbart syfte och proportionerliga medel. I bestämmelsen om allmän legitim grund för särbehandling lösgörs kravet på att syftena är godtagbara och medlen proportionerliga från kravet på reglering på lagnivå ("eller annars har ett godtagbart syfte ..."). Enligt motivtexten kan även annan än direkt lagbaserad åtskillnad ha ett godtagbart syfte. Bestämmelsen är problematisk med hänsyn till grundlagsutskottet etablerade praxis, enligt vilken det ska föreskrivas genom lag om anlitan av de grundläggande fri- och rättigheterna och att detta är ett viktigt krav som gäller också likabehandlingsprincipen (se till exempel GrUU 19/1997 rd, GrUU 58/2001 rd, GrUU 70/2002 rd). Det betyder att innehållet i tillåten åtskillnad ska framgå så entydigt som

möjligt direkt av lagen. Den föreslagna formuleringen, som utgår från att särbehandling kan godtas också utan något på lag grundat skäl, gör alltså avsteg från grundlagsutskottets praxis.

Bestämmelser som ger fullmakt att avvika från det formella jämlikhetskravet måste enligt ett tidigare utlåtande som uttryckligen gällde jämlikhetsbestämmelser "vara tillräckligt exakta och noga avgränsade" (se GrUU 10/2003 rd). I föreslagna 10 § 1 mom. ges öppen fullmakt att avvika från jämlikhetskravet. Kravet på att bestämmelserna ska vara tillräckligt exakta och noga avgränsade har i detta fall en särskild konstitutionell vikt också därför att den allmänna legitima grunden för särbehandling uttryckligen hänför sig till sådana grunder för åtskillnad som också ingår i bestämmelsen om diskrimineringsförbud i 6 § 2 mom. i grundlagen. I sin praxis har grundlagsutskottet till denna del sett det som viktigt att säkerställa att särbehandling av någon av en orsak som gäller hans eller hennes person kan motiveras på ett sätt som är godtagbart med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna. Utskottet har dessutom betonat att kraven på motiv är höga, särskilt när det gäller de förbjudna särbehandlingskriterier som räknas upp i grundlagsbestämmelsen (se t.ex. GrUU 31/2013 rd och däri nämnda GrUU 1/2006 rd och GrUU 38/2006 rd). Utskottet har också påpekat att den valda lösningen ska stå i rätt proportion till det eftersträvade målet (GrUU 38/2006 rd).

Bestämmelsen i föreslagna 10 § 1 mom. skulle leda till att det i en vanlig lag skulle finnas en avsevärt öppnare och diffusare allmän fullmakt än i grundlagen att avvika från det formella likabehandlingskravet och godkänna sådan särbehandling som uttryckligen förbjuds i grundlagen. Den formellt vaga bestämmelsen ger inga tillräckliga kriterier för hur man ska bedöma om syftet är godtagbart.

Grundlagsutskottet anser därför att bestämmelsen i 10 § 1 mom. i lagförslaget är problematisk ur konstitutionell synpunkt. Bestämmelsen måste ändras utifrån det som sagts ovan, om lagförslag 1 ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Enligt utskottets uppfattning skulle huvudregeln i 10 § 1 mom. bättre motsvara kraven på grundlagsenlighet om momentet utformades så att det framgår att särbehandling inte är diskriminering om behandlingen föranleds av lag och den har ett godtagbart syfte och medlen för att uppnå detta syfte är proportionerliga. Detta krav på bestämmelser i lag bör i regel gälla myndighetsverksamhet och privata områden som är centrala med hänsyn till skyddet mot diskriminering, t.ex. arbete och boende, och där det redan finns en omfattande lagstiftning.

Samtidigt konstaterar utskottet att ett ovillkorligt krav på bestämmelser i lag, som i sin helhet skulle täcka det omfattande tillämpningsområdet enligt 2 § i lagförslaget, kunde leda till att många privata verksamheter som i dag inte regleras skulle omfattas av lagen. Kravet på föreskrifter i lag kan särskilt i fråga om privat verksamhet inte anses ovillkorligt med hänsyn till formuleringen i 6 § 2 mom. i grundlagen. Bestämmelsen kunde göras klarare genom en uppdelning i partier som gäller offentlig respektive privat verksamhet. I bestämmelserna om privat verksamhet kunde man då beakta att verksamheten kan ta sig många former. Kravet på bestämmelser i lag skulle då inte behöva utsträckas till all verksamhet mellan privata parter eller till alla verksamhetsområden. Om särbehandling tillåts ska det dock alltid finnas godtagbara grunder för detta. Utskottet vill dock fästa arbetslivs- och jämställdhetsutskottets uppmärksamhet vid att en sådan bestämmelse måste utformas så klart och tydligt som möjligt.

Legitima grunder för särbehandling i speciella fall (11 och 12 §). Lagförslagets 11 § gäller särbehandling vid anställning och i arbetet. Paragrafens 1 mom. rör särbehandling på grund av etniskt ursprung, religion, övertygelse, funktionsnedsättning eller sexuell läggning, 2 mom. rör särbehandling på grund av ålder och 3 mom. särbehandling på grund av någon annan omständighet som gäller den enskilde som person. I fråga om 1 och 2 mom. motsvarar förslaget i sak gällande lydelse i 7 § 1 mom. i den gällande lagen om likabehandling och får sitt essentiella

innehåll genom diskrimineringsdirektivet och direktivet om likabehandling i arbetslivet. Paragrafens 3 mom. är nytt. Enligt momentet är särbehandling på grund av någon annan omständighet som gäller den enskilde som person berättigad, om särbehandlingen föranleds av de grunder som anges i 1 mom. eller i 10 § 1 mom.

I 12 § i lagförslaget föreskrivs det om legitima grunder för särbehandling i andra än i 11 § redan beaktade särskilda situationer som omfattas av tillämpningsområdet för diskrimineringsdirektivet och direktivet om likabehandling i arbetslivet. I sak motsvarar bestämmelserna den gällande lagen om likabehandling, med undantag av de hänvisningar till 10 § 1 mom. som finns i 1 mom. 2 punkten och i 2 mom. Genom dessa hänvisningar utsträcks den allmänna legitima grunden för särbehandling till att gälla också de situationer som avses i denna paragraf.

Utskottet vill för det första fästa uppmärksamheten vid strukturen i 11 och 12 §. Den bygger på särbehandling på olika diskrimineringsgrunder och kan därför svårligen samordnas med målsättningen att sammanföra alla diskrimineringsgrunder under samma rättsmedel och påföljder eller med strävan att uppfylla det enhetliga och omfattande diskrimineringsförbudet i 6 § 2 mom. i grundlagen. Skyddet mot diskriminering motsvarar enligt förslagen bara det minimiskydd som direktiven erbjuder, vilket innebär en försvagning av skyddet jämfört med den gällande lagen om likabehandling. Till exempel i yrkesverksamhet och vid anställning ges starkare skydd enligt 11 § 1 mom. endast på de grunder som anges i diskrimineringsdirektiven (etniskt ursprung, religion, övertygelse, funktionsnedsättning eller sexuell läggning), medan samma skydd enligt gällande lag omfattar alla diskrimineringsgrunder som gäller den enskilde som person.

Med hänvisning till det som sagts ovan om 10 § 1 mom. anser utskottet att hänvisningsbestämmelserna i 11 § 3 mom., 12 § 1 mom. 2 punkten och 12 § 2 mom. är problematiska ur konstitutionell synpunkt. Bestämmelserna måste ändras utifrån det som sagts ovan, om lagförs-

lag 1 ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

I fråga om formuleringen av bestämmelserna konstaterar utskottet att 11 § 2 och 3 mom. har utformats så att tillämpningsområdet är allmänt, trots att syftet torde ha varit att de endast ska gälla situationer som avses i 1 mom. i samma paragraf. Bestämmelserna måste följaktligen preciseras på denna punkt.

Samtidigt fäster utskottet uppmärksamhet vid att det i detaljmotiven till 11 § 1 mom. hänvisas till artikel 4.2 i direktivet om likabehandling i arbetslivet. Denna artikel gäller möjligheten för kyrkor och andra organisationer vilkas etiska grundsyn bygger på religion eller övertygelse att på under vissa förutsättningar kräva av de personer som arbetar för dem att de handlar i god tro och är lojala mot organisationernas etiska grundsyn. I propositionsmotiven sägs att de registrerade trossamfundet samt t.ex. religiösa samfund som liknar pingstförsamlingarna i Finland kan anses vara sådana i bestämmelsen avsedda samfund vars moraluppfattning bygger på tro. Grundlagsutskottet anser att organiserade religiösa samfund oberoende av deras juridiska status kan utgöra sådana samfund.

Utskottet fäster uppmärksamhet vid detaljmotiven till 10 § (s. 75/II) som tar upp kommunens strävan att i enlighet med 1 § 3 mom. i kommunallagen främja sina invånares välfärd genom att erbjuda endast unga som är bosatta i kommunen sommarjobb. Utskottet uppmanar arbetslivs- och jämställdhetsutskottet att utreda om det behövs en specialbestämmelse i 12 § för att trygga detta.

Direkt diskriminering (9 §). Definitionen av direkt diskriminering motsvarar i huvudsak definitionen i 6 § 1 mom. 1 punkten i den gällande lagen om likabehandling, med undantag av hänvisningen i slutet av bestämmelsen till de legitima grunderna enligt 10—12 §.

Med hänvisning till de grunder som framfördes angående bestämmelserna i 10 § 1 mom. om allmän legitim grund för särbehandling konstaterar utskottet att hänvisningen till 10—12 § är problematisk med hänsyn till 6 § 2 mom. i grundlagen och måste ändras så att den motsva-

rar vad som sagts om de nämnda paragraferna. I annat fall kan inte lagförslag 1 behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Indirekt diskriminering (13 §). Indirekt diskriminering ska enligt förslaget anses förekomma när regler, kriterier eller förfaringssätt som framstår som jämlika kan komma att missgynna någon på grund av en omständighet som gäller honom eller henne som person, om inte regeln, kriteriet eller förfaringssättet grundar sig på lag eller annars har ett godtagbart syfte och medlen för att nå detta syfte är lämpliga och behövliga. Definitionen motsvarar i sak 6 § 2 mom. 2 punkten i den gällande likabehandlingslagen, med undantag av bestämmelsen om allmän legitim grund för särbehandling, som följer 10 § 1 mom. och tillåter särbehandling som grundar sig på lag.

Också i 7 § 4 mom. i jämlikhetslagen föreskrivs om en allmän legitim grund som är kopplad till ett godtagbart mål och proportionerliga medel, och en bestämmelse med samma innehåll ingår också i lagförslag 5 i propositionen.

Utskottet har vid behandlingen av 10 § 1 mom. i lagförslaget ansett det konstitutionellt problematiskt att diskrimineringslagens definition av diskriminering utesluter alla situationer där särbehandling grundar sig på lag. Utskottet hänvisar till de grunder det anförde i det sammanhanget och menar att också definitionen av indirekt diskriminering måste ändras i detta avseende.

Rättsmedel och tillsyn

Allmänt. Syftet med propositionen är att stärka skyddet för likabehandling bl.a. genom att se till att diskriminering på olika grunder omfattas av så likartade rättsmedel som möjligt. Propositionen syftar också till att effektivisera förebyggandet av diskriminering bl.a. genom att vidga och harmonisera rättsskyddet i fråga om diskriminering. Också EU-rätten och de internationella människorättskonventionerna betonar vikten av effektiva rättsmedel. Betydelsen av lika rättsmedel understryks också i artikel 5.2 i FN:s konvention om rättigheter för personer med funk-

tionsnedsättning, enligt vilken konventionsstaterna ska garantera personer med funktionsnedsättning lika och effektivt rättsligt skydd mot diskriminering på alla grunder. Också grundlagsutskottet och riksdagen har understrukt att alla diskrimineringsgrunder omfattas av så likartade rättsmedel och påföljder som möjligt.

Utskottet menar att målet om likartade rättsmedel till betydande delar inte kan uppnås genom lagförslaget, även om till exempel sammanläggningen av diskrimineringsnämnden och jämställdhetsnämnden är ett steg i rätt riktning. Särskild uppmärksamhet bör fästas vid att det är arbetarskyddsmyndigheterna och inte diskrimineringsombudsmannen som övervakar efterlevnaden av diskrimineringslagen när det gäller arbetsavtalsförhållanden och offentligrättsliga anställningar, arbetspraktik och annan motsvarande verksamhet på arbetsplatser samt anställning. Någon motsvarande begränsning finns inte för jämställdhetsombudsmannens behörighet, utan denne övervakar att jämställdhetslagen följs också i arbetslivet. Med tanke på att arbetslivet är ett centralt område för tillämpningen av diskrimineringslagen ser utskottet det som problematiskt med hänsyn till enhetligheten i tillsynen och till diskrimineringsombudsmannens ställning att tillsynen över likabehandlings- och diskrimineringsfrågorna inom arbetslivet ställs utanför diskrimineringsombudsmannens arbetsfält. På motsvarande sätt skiljer sig diskriminerings- och jämställdhetsnämndens verksamhetsområde i fråga om diskrimineringsfrågor och jämställdhetsfrågor på så sätt att nämnden kan behandla arbetslivsfrågor som anknyter till jämställdhetslagen men inte arbetslivsfrågor som anknyter till diskrimineringslagen. Grundlagsutskottet ser det som viktigt att arbetslivs- och jämställdhetsutskottet utreder vad som kan göras för att på bästa sätt säkra enhetligheten och tillgången till specialexpertis i fråga om tillsynen över diskrimineringslagen.

Samtidigt fäster utskottet uppmärksamhet vid att diskrimineringslagen och jämlikhetslagen skiljer sig från varandra också när det gäller vilka frågor som kan handläggas av diskriminerings- och jämställdhetsnämnden och vilka som

har rätt att ta initiativ till dessa ärenden. Skillnaderna mellan ombudsmännens och nämndens behörigheter kan i praktiken visa sig vara problematiska särskilt vid handläggningen av fall där det förekommer multipel diskriminering. Samtidigt understryker utskottet att det med tanke på rättsskyddet är mycket viktigt att den som utsatts för diskriminering har enkel tillgång till rättsmedel och utan risk för stora kostnader kan föra ärendet till behandling hos de berörda myndigheterna. Utskottet fäster uppmärksamhet bland annat vid att jämställdhetsombudsmannen inte har samma befogenhet att vidta åtgärder för att åstadkomma förlikning som föreslagits för diskrimineringsombudsmannen.

Arbetsgivares skyldighet att lämna utredning. Enligt 15 § i förslaget till diskrimineringslag ska en arbetsgivare på begäran utan dröjsmål lämna skriftlig utredning om grunderna för sitt förfarande till en person med funktionsnedsättning som anser att han eller hon på grund av vägran att göra rimliga anpassningar har blivit diskriminerad i samband med arbets- eller tjänsteansökan eller i ett arbetsavtals- eller tjänsteförhållande. Någon motsvarande skyldighet föreslås inte för andra diskrimineringsgrunder. I 10 § i jämställdhetslagen föreskrivs det om arbetsgivares skyldighet att lämna utredning.

Utskottet ser det som viktigt med hänsyn till rättsskyddet att utredningsskyldigheten gäller alla diskrimineringsgrunder. En anställd som misstänker att hen blivit utsatt för diskriminering kan först efter att ha fått arbetsgivarens utredning bedöma om det faktiskt är frågan om diskriminering och om hen har skäl att vidta åtgärder för att föra saken till myndigheterna för undersökning (jfr RP 57/1985 rd, s. 22). Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet bör utvidga tillämpningsområdet för bestämmelserna i 15 § om arbetsgivares skyldighet att lämna utredning så att de täcker samtliga diskrimineringsgrunder.

Yrkande som gäller gottgörelse eller diskriminerande villkor. Den som anser sig ha blivit diskriminerad eller utsatt för repressalier ska enligt 26 § 1 mom. i förslaget till diskrimineringslag i

tingsrätten kunna yrka på gottgörelse och på ogiltigförklaring av de diskriminerande villkoren. Gottgörelse förutsätter alltså enligt lagförslaget alltid ett domstolsförfarande. Till exempel kan inte diskriminerings- och jämställdhetsnämnden besluta om gottgörelse.

Grundlagsutskottet understryker behovet att säkerställa rättsskyddet för den som utsatts för diskriminering och vikten av att undersöka ärendet utan dröjsmål. Utskottet menar att den som utsatts för diskriminering bör få enkel tillgång till rättsmedel som också tillåter beslut om eventuell gottgörelse utan risk för stora kostnader och lång handläggningstid. Det är därför viktigt att arbetslivs- och jämställdhetsutskottet utreder om frågor om gottgörelse i första instans kan behandlas i diskriminerings- och jämställdhetsnämnden.

Förslaget till ändring av jämställdhetslagen

Regeringen föreslår att jämställdhetslagen kompletteras med bestämmelser om diskriminering på grund av könsidentitet och könsuttryck. Grundlagsutskottet anser att kompletteringarna är motiverade och behövliga med hänsyn till 6 § i grundlagen och människorättskonventionerna.

I lagförslaget preciseras bestämmelserna om jämställdhetsplaner och lönekartläggningar på arbetsplatsen. Bestämmelser om lönekartläggning finns i 6 b § i lagförslaget. Bestämmelsen är

betydelsefull med tanke på i 6 § 4 mom. i grundlagen, som innefattar ett konstitutionellt uppdrag att främja lönejämställdheten. Utskottet fäster uppmärksamheten vid de oklara uttrycken i 2 mom. (tydliga skillnader, de viktigaste löne-delarna), som kan ge upphov till rättslig osäkerhet och tolkningssvårigheter. Med tanke på att jämställdhetsplanen och lönekartläggningen har en central roll i främjandet av lönejämställdheten menar utskottet att bestämmelserna bör preciseras.

Övrigt

Lagen kallas i propositionen diskrimineringslag på svenska. Rubriken avviker betydligt från den finska motsvarigheten. Utskottet ser det som viktigt att arbetslivs- och jämställdhetsutskottet ännu utreder om det är skäl att ändra lagens svenska rubrik så att den bättre motsvarar den finska rubriken (yhdenvertaisuuslaki).

Ställningstagande

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men lagförslag 1 bara om utskottets konstitutionella anmärkningar till 9 §, 10 § 1 mom., 11 § 3 mom. samt 12 § 1 och 2 mom. beaktas på behörigt sätt.

GrUU 31/2014 rd — RP 19/2014 rd

Helsingfors den 22 oktober 2014

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Johannes Koskinen /sd
vordf. Anu Urpalainen /saml
medl. Sauli Ahvenjärvi /kd (delvis)
Tuija Brax /gröna
Eeva-Johanna Eloranta /sd (delvis)
Ilkka Kantola /sd
Pia Kauma /saml
Kimmo Kivelä /saf (delvis)
Anna Kontula /vänst

Elina Lepomäki /saml (delvis)
Markus Lohi /cent
Elisabeth Naucclér /sv
Tom Packalén /saf (delvis)
Vesa-Matti Saarakkala /saf (delvis)
Kimmo Sasi /saml
Tapani Tölli /cent (delvis)
Harry Wallin /sd (delvis).

Sekreterare var

utskottsråd Ritva Bäckström.