

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 40/2004 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om ändring av lagen om jämställdhet mellan kvin- nor och män

Till arbetslivs- och jämställdhetsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 13 oktober 2004 en proposition med förslag till lag om ändring av lagen om jämställdhet mellan kvinnor och män (RP 195/2004 rd) till arbetslivs- och jämställdhetsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande om ärendet till arbetslivs- och jämställdhetsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringssekreterare Carita Heinänen, social- och hälsovårdsministeriet
- professor Tuomas Ojanen
- juris licentiat Maija Sakslin
- professor Kaarlo Tuori.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av
— jämställdhetsombudsman Päivi Romanov.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att lagen om jämställdhet mellan kvinnor och män (jämställdhetslagen) ändras. Propositionens huvudsakliga syfte är att harmonisera lagen med Europeiska gemenskapens lagstiftning om likabehandling av kvinnor och män och EG-domstolens avgörandepaxis på området. I lagförslaget finns bestämmelser bl.a. om lagens räckvidd, förbud mot diskriminering, diskriminering vid läroanstalter och i intresseorganisationer samt om bevisbördan.

Lagen avses träda i kraft den 1 januari 2005.

I motiveringen till lagstiftningsordningen bedöms lagstiftningen med tanke på grundlagens 6 § om jämlikhet, förbud mot särbehandling och främjande av jämställdhet mellan könen. Regeringen anser att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Men regeringen önskar att riksdagen överväger om det behövs ett utlåtande från grundlagsutskottet om förslaget.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Förbud mot diskriminering

Propositionen är konstitutionellt betydelsefull framför allt med tanke på 6 § i grundlagen. I paragrafens 1 mom. finns en allmän jämlikhetsbestämmelse och i 2 mom. ett förbud mot särbehandling av någon utan godtagbart skäl av olika orsaker som gäller hans eller hennes person, exempelvis kön. Jämlikhetsbestämmelsen i grundlagen är inte ett hinder för positiv särbehandling som är nödvändig för att uppnå faktisk jämlikhet, dvs. åtgärder som förbättrar någon grups villkor och förhållanden (RP 309/1993 rd, s. 48, GrUU 10/2003 rd, s. 3/I). I 6 § 4 mom. i grundlagen finns en explicit bestämmelse om främjande av jämställdhet mellan könen: "Jämställdhet mellan könen i samhällelig verksamhet och i arbetslivet främjas enligt vad som närmare bestäms genom lag, särskilt vad gäller lönesättning och andra anställningsvillkor." Lagen om jämställdhet mellan kvinnor och män är en viktig enskild författning som fullgör detta konstitutionella uppdrag.

Föreslagna 7 § 1 mom. förbjuder direkt och indirekt diskriminering på grund av kön. Begreppen förklaras i 2 och 3 mom. Bestämmelserna harmonierar med diskrimineringsförbudet i grundlagens 6 § 2 mom. Också förbudet i grundlagen omfattar utöver direkt diskriminering dessutom indirekt diskriminering (RP 309/1993 rd, s. 48 och t.ex. GrUU 10/2003 rd, s. 2/II).

Enligt 4 mom. betraktas indirekt diskriminering inte som förbjuden diskriminering om förfarandet motiveras av ett godtagbart mål och medlen för att uppnå detta mål är befogade och nödvändiga. Bestämmelsen måste på denna punkt anses motsvara grundlagen till den del som den tillåter särbehandling av personer på godtagbara grunder, precis som proportionalitetskravet i fråga om de allmänna villkoren för begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna. Däremot är det problematiskt att 7 § 4 mom. om att ett förfarande inte är lagstridigt om det har ett godtagbart mål och medlen för att nå det är befoga-

de och nödvändiga bara gäller indirekt diskriminering. I ett grundlagsperspektiv tillåter nämligen ett godtagbart skäl särbehandling när det gäller såväl direkt som indirekt diskriminering (GrUU 10/2003 rd, s. 3/I). Lagförslagets skrivning bör ses över för att bättre motsvara grundlagen.

Diskriminering i intresseorganisationer

Ett förfarande ska enligt 8 c § betraktas som förbjuden diskriminering om en arbetsmarknadsorganisation eller en annan organisation som bevakar en yrkesgrupps intressen i sin verksamhet när den antar medlemmar eller beviljar förmåner som organisationen tillhandahåller missgynnar en person på grund av kön eller annars behandlar honom eller henne på det sätt som avses i 7 §.

En av grunderna för föreningsfriheten enligt grundlagens 13 § 2 mom. är att föreningar har intern självbestämmanderätt och verksamhetsfrihet. Enligt förarbetena omfattar detta föreningsrätt att fritt godkänna stadgar som den själv väljer och fritt välja medlemmar enligt stadgar (RP 309/1993 rd, s. 64/I). Därför ansåg grundlagsutskottet att det i samband med beredningen av det aktuella direktivet var viktigt att säkerställa att bestämmelserna inte utan grund begränsar möjligheterna att bilda organisationer som kan karaktäriseras som ideella eller fackliga eller deras verksamhetsmöjligheter när de avser att minska den faktiska ojämlikheten inom någon sektor av arbetslivet genom att främja villkoren för de personer som hör till det kön som är underrepresenterat eller i sämre ställning (GrUU 8/2001 rd, s. 3/II). Denna ståndpunkt har blivit behörigen beaktad i förslaget. Utifrån 9 § 3 punkten bör det nämligen inte betraktas som diskriminering att antingen enbart kvinnor eller män godkänns som medlemmar i en annan förening än en egentlig arbetsmarknadsorganisation, om detta grundar sig på en uttrycklig bestämmelse i föreningens stadgar och — när det handlar om någon annan förening än en sådan som bevakar en yrkesgrupps intressen — föreningen

strävar efter att uppfylla ändamålet med lagen om jämställdhet mellan kvinnor och män.

Omvänd bevisbörda

Föreslagna 9 a § är uppbyggd kring s.k. omvänd bevisbörda. När käranden lagt fram utredning som ger anledning att anta att det handlar om diskriminering på grund av kön ska svaranden visa att det inte har skett något brott mot diskrimineringsförbudet. Regler av detta slag är, som utskottet tidigare konstaterat (GrUU 8/2000 rd, s. 2—3, GrUU 10/2003 rd, s. 4/II), 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 kärandens person att göra.

Garantierna för en rättvis rättegång i grundlagens 21 § 1 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). Enligt propositionens motivering är det inte meningen att den föreslagna bestämmelsen om omvänd bevisbörda ska tillämpas vid behandlingen av brottmål. Utskottet ser det som mycket viktigt att denna avgränsning uttryckligen blir nämnd i lagförslaget (se GrUU 10/2003 rd, s. 5/I och 17 § i jämställdhetslagen).

Andra omständigheter

Sammansättningen i organ som utövar offentlig makt. Denna s.k. kvotbestämmelse tillämpas inte bara på de ämbetsverk, inrättningar och bolag som nämns i 4 a § 2 mom. utan också på organ som utövar offentlig makt. Enligt propositionens motivering behövs bestämmelsen eftersom offentliga förvaltningsuppdrag och offentlig makt har delegerats till andra myndigheter än de som hör till den egentliga förvaltningsapparaten. Utskottet påpekar att begreppet offentlig makt är snävare än begreppet offentlig förvaltningsuppgift. Den föreslagna bestämmelsen är därmed inte tillämplig på sådana organ utanför myndighetsapparaten som delegerats offentliga förvaltningsuppgifter som inte innebär utövning av offentlig makt.

Definition av parterna i anställningsförhållanden. Begreppet arbetstagare är viktigt med tanke på lagens räckvidd, men det förblir oklart i 3 § 1 mom. på grund av ordet "anställningsförhållande" och de jämförelser som görs i momentet. Det är skäl att ytterligare överväga formuleringen.

Utlåtande

Grundlagsutskottet anför

att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

GrUU 40/2004 rd — RP 195/2004 rd

Helsingfors den 18 november 2004

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kimmo Sasi /saml
vordf. Arja Alho /sd
medl. Leena Harkimo /saml
Hannu Hoskonen /cent
Roger Jansson /sv
Irina Krohn /gröna
Miapetra Kumpula /sd

Annika Lapintie /vänst
Reino Ojala /sd
Klaus Pentti /cent
Markku Rossi /cent
Arto Satonen /saml
Seppo Särkiniemi /cent
ers. Veijo Puhjo /vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Sami Manninen.