

**ARBETSMARKNADS- OCH
JÄMSTÄLLDHETSUTSKOTTETS
UTLÅTANDE 24/2002 rd**

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

Till grundlagsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 7 januari 2003 en proposition med förslag till lag om tryggnad av jämlikhet samt ändring av vissa lagar som har samband med den (RP 269/2002 rd) till grundlagsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att arbetsmarknads- och jämställdhetsutskottet skall lämna utlåtande om ärendet till grundlagsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Tarja Kröger, konsultativ tjänsteman Risto Laakkonen, överinspektör Pentti Lehmijoki och överinspektör Olli Sorainen, arbetsministeriet
- enhetschef Johanna Suurpää och lagstiftningssekreterare Camilla Busck-Nielsen, utrikesministeriet
- lagstiftningsråd Eero J. Aarnio, justitieministeriet

- äldre regeringssekreterare Sirpa Kaittola, social- och hälsovårdsministeriet
- jämställdhetsombudsman Päivi Romanov
- minoritetsombudsman Mikko Puumalainen
- jurist Arto Hjelmman, Vasa arbetarskyddsdistrikt
- direktör Jaana Törrönen, utlänningsverket
- jurist Jaana Meklin, Akava r.f.
- ombudsman Nina Pärssinen, Servicearbetsgivarna r.f.
- jurist Olavi Sulkunen, Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC r.f.
- planeringschef Pertti Rauhio, Företagarna i Finland
- vicehäradshövding Markus Äimälä, Industrins och Arbetsgivarnas Centralförbund
- avtalsansvariga, jurist Heli Ahokas, Tjänstemannacentralorganisationen FTFC r.f.
- jurist Thomas Bergman, Flyktingrådgivningen r.f.
- generalsekreterare Pirkko Mahlamäki, Handikappforum.

PROPOSITIONEN

Genom den föreslagna lagen om tryggnad av jämlikhet och ändringarna av vissa lagar som har samband med dem genomför Finland Europeiska unionens direktiv om genomförandet av prin-

cipen om likabehandling av personer oavsett deras ras eller etniska ursprung och direktivet om inrättande av en allmän ram för likabehandling i arbetslivet.

I den föreslagna lagen ingår bestämmelser om förbud mot diskriminering på grund av ålder, ursprung, språk, religion, övertygelse, åsikt, hälsotillstånd, funktionshinder, sexuell läggning eller av någon annan orsak som gäller person. Som diskriminering betraktas direkt och indirekt diskriminering samt trakasserier i anknytning till en förbjuden diskrimineringsgrund och föreskrifter eller påbud att diskriminera. Som motåtgärd förbjuds ogynnsam behandling eller ogynnsamma följder riktade mot en person som vidtar eller deltar i åtgärder för att trygga jämlikhet.

Lagen skall tillämpas på alla personer både inom offentlig och privat sektor när det är fråga om villkor för självständig yrkes- och näringsutövning samt stöd till näringsverksamhet, anställningskriterier, arbetsförhållanden och arbetsvillkor samt befordran, tillträde till yrkesvägledning, utbildning, specialiseringsutbildning och omskolning eller medlemskap och medverkan i arbetstagar- eller arbetsgivarorganisationer. Det skall dessutom vara förbjudet att särbehandla en person på grund av etniskt ursprung när det är fråga om social- och hälsovårdstjänster, socialskyddsförmåner samt andra stöd, rabatter och förmåner som beviljas på sociala grunder, utbildning, avtjänande av värnplikt, frivillig mili-

tärtjänst för kvinnor eller civiltjänst samt tillhandahållande av och tillgång till boende samt lös och fast egendom och tjänster som tillhandahålls allmänheten eller som är tillgängliga för allmänheten när det är fråga om andra relationer än relationer mellan enskilda.

Den föreslagna lagen har bestämmelser om den fördelning av bevisbördan som skall tillämpas när diskrimineringsfrågor behandlas i domstol och av andra behöriga myndigheter. Den som tillhandahåller arbete, lös eller fast egendom eller tjänster, utbildning eller förmåner som omfattas av tillämpningsområdet för lagen skall kunna dömas att betala gottgörelse för det lidande han eller hon har åsamkat den kränkta.

I fråga om anställnings- och tjänsteförhållanden övervakas lagen av arbetarskyddsmyndigheterna. Tillsynen över förbudet mot diskriminering på grund av etniskt ursprung utanför anställnings- och tjänsteförhållanden utövas av minoritetsombudsmannen och diskrimineringsnämnden. Dessutom blir myndigheterna skyldiga att främja jämlikhet i all sin verksamhet och utarbeta en jämlikhetsplan i syfte att främja etnisk jämlikhet.

Lagarna avses träda i kraft senast den 19 juli 2003.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Lagen är tänkt att vara en allmän lag om tryggande av jämlikhet. Lagen föreslås gälla alla diskrimineringsgrunder i 6 § i grundlagen med undantag för diskriminering på grund av kön som ingår i jämställdhetslagen. Genom lagen genomförs två EU-direktiv, diskrimineringsdirektivet och direktivet om lika behandling i arbetslivet.

EU har nyligen antagit en ändring i direktivet om genomförande av principen om likabehandling av kvinnor och män i fråga om tillgång till anställning, yrkesutbildning och befordran samt arbetsvillkor (76/207/EEG). Också diskrimineringsdirektivet och direktivet om lika behandling i arbetslivet har påverkat detta direktiv om jämlikhet i arbetet. I ett betänkande föreslog

kommissionen för jämställdhetslagen i höstas att lagen om jämställdhet mellan kvinnor och män ändras i överensstämmelse med direktivet.

Den föreslagna lagen ingår i vår diskrimineringslagstiftning och har många beröringspunkter med jämställdhetslagen. För jämförelsens skull hade det varit bättre om denna proposition och ett förslag till ändring av jämställdhetslagen hade gått hand i hand. Då hade det varit enklare att samordna paragraferna på samma nivå. Det är viktigt att ändringen av jämställdhetslagen bereds med hänsyn till bestämmelserna i den föreslagna lagen om jämlikhet i arbetslivet och att bestämmelserna i mån av möjlighet samordnas, påpekar utskottet.

Lagen om jämlikhet i arbetslivet är sammantaget sett ett viktigt steg mot större jämlikhet. Utskottet tillstyrker lagförslaget, men anför följande anmärkningar och ändringsförslag.

Uppbyggnaden av lagförslaget

Genom lagförslaget genomförs diskrimineringsdirektivet och direktivet om lika behandling i arbetslivet. Arbetet har pågått i två olika arbetsgrupper och möjligheten att utarbeta ett enda lagförslag för att genomföra båda direktiven utreddes först i oktober 2002.

Beredningsmetoden kommer fram i den komplicerade uppbyggnaden av lagförslaget. Enligt 1 och 5 § skall diskriminering vara förbjuden på alla diskrimineringsgrunder: ålder, ursprung, språk, religion, övertygelse, åsikt, hälsotillstånd, funktionshinder, sexuell läggning eller av någon annan orsak som gäller någons person. Men enligt 2 § täcker tillämpningsområdet en större del av diskriminering på grund av etniskt ursprung än på grund av de övriga diskrimineringskriterierna.

Många av de konkreta åtgärdsförslagen gäller bara diskriminering på grundval av etniskt ursprung. Så skall till exempel jämlikhetsplanen enligt 4 § 2 mom. bara utarbetas för att främja etnisk jämlikhet. Vidare skall diskrimineringsombudsmannen och diskrimineringsnämnden bara handlägga diskriminering på grund av etniskt ursprung. Personer som diskrimineras på andra grunder har således inte tillgång till någon övervakande, styrande, rådgivande eller förlikande myndighet utöver arbetarskyddsmyndigheterna som utövar tillsyn över anställningar och offentligrättsliga tjänsteförhållanden.

Gottgörelsebestämmelsen i 8 § däremot gäller diskriminering på grund av etniskt ursprung, religion, övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning. Gottgörelse kan således inte krävas med åberopande av övriga i 1 § nämnda grunder såsom språk, övertygelse, hälsotillstånd eller någon annan orsak som gäller någons person.

Att lagförslaget så exakt följer kraven i direktivet och anpassar tillämpningsområdena efter

diskrimineringskriterierna leder enligt utskottet dels till att lagförslaget blir oöverskådligt, dels till att man måste fråga sig om diskriminering på grund av ett kriterium är mera försumligt än på grund av ett annat kriterium. Utskottet menar att principen måste vara att alla diskrimineringskriterier är likvärdiga. När lagen utformades hade det varit lämpligt att först lägga fast den nationella ambitionsnivån och arbeta för att nå upp till den samtidigt som det hade kontrollerats att kravet i direktivet uppfylls. Utskottet understryker att den föreslagna lagen bara skall ses som ett första steg mot en övergripande jämlikhetslagstiftning som är förankrad i nationella perspektiv och behov.

Att införa likabehandling i arbetslivet

Den som utsätts för diskriminering i arbetslivet drabbas av stress och många olika symtom på ångest, depression och psykosomatiska besvär. Symtomen ger utslag på arbetsplatsen i sjunkande produktivitet, större sjukfrånvaro och fler invalidpensioner. När de stora åldersklasserna blir pensionerade i slutet av decenniet hotas Finland av arbetskraftsbrist. Om vi skall kunna tillhandahålla arbetskraft i tillräckligt stor omfattning måste alla arbetskraftsresurser utnyttjas. Insatser för att undanröja diskriminering i arbetslivet främjar inte bara enskilda arbetstagares välbefinnande, utan bidrar i ett större perspektiv till samhällsutvecklingen och möjligheterna att trygga tillgången på arbetskraft.

Äldre, handikappade eller funktionshindrade och personer som hör till etniska eller nationella minoriteter utsätts oftare än andra för diskriminering i arbetslivet. Dessutom är sysselsättningen bland dessa grupper betydligt lägre än i befolkningen i stort. En av de stora uppgifterna för det pågående decenniet är att få fram juridiska verktyg och andra instrument som kan bidra till att deras situation på arbetsmarknaden förbättras och deras arbetsinsats kan nyttiggöras fullt ut i vårt samhälle.

För att likabehandling i arbetslivet skall bli ett faktum är det viktigt att bestämmelserna och utfallet i det praktiska livet kartläggs och att alla

hinder för likabehandling i arbetslivet undanröjs. Exempel på hinder för lika behandling är att kostnaderna för föräldraskap huvudsakligen drabbar moderns arbetsgivare och att den sista arbetsgivaren enligt pensionslagstiftningen svarar för invalidpension, om arbetsgivaren har sys-selsatt en handikappad i mer än ett år.

Resurserna för övervakning

Tillsynen över lagen är fördelad på två myndigheter. Vid anställningsförhållanden och offentligrättsliga anställningar är det arbetarskyddsmyndigheterna som övervakar att lagen följs. Övervakningen omfattar alla de diskrimineringskriterier som nämns i 1 §.

I andra fall än anställningsförhållanden och offentligrättsliga anställningar övervakas förbudet mot diskriminering på grund av etniskt ursprung av minoritetsombudsmannen och diskrimineringsnämnden. Minoritetsombudsmannen får nya uppgifter och befogenheter genom lagen. Diskrimineringsnämnden är ett helt nytt organ för rättssäkerhet. Nämnden är ett avgiftsfritt expertorgan och ökar snabbt den faktiska tillgången till rättsskydd.

I motiveringen till propositionen sägs att omställningarna i minoritetsombudsmannens uppgifter än så länge kommer att genomföras med en omstrukturering av funktionerna. Till en början är det tänkt att ordföranden och sekreteraren i diskrimineringsnämnden inte skall vara heltidsanställda. Arbetarskyddsmyndigheterna får enligt propositionen inga nya uppgifter eftersom de redan nu utövar tillsyn över diskrimineringsförbuden i arbetsavtalslagen och tjänstemannalagarna. Om utlänningarna ökar kraftigt i Finland de närmaste åren kommer sannolikt allt fler likabehandlings- och diskrimineringsfrågor upp. Arbetarskyddsmyndigheterna bör därför ha fullgoda personella resurser eftersom det tar tid att utreda frågorna samtidigt som det behövs stor expertis. Enligt uppgifter från arbetarskyddsmyndigheterna behövs det inom kort en ny inspektörstjänst i de tre största arbetarskyddsdistrikten (Helsingfors, Åbo och Tammerfors) för övervakningsarbetet.

Enligt utskottet är det viktigt att de resurser som övervakningen av lagen behöver tryggas ända från början för minoritetsombudsmannen, diskrimineringsnämnden och arbetarskyddsmyndigheterna. Bara genom att avsätta adekvata resurser för verksamheten kan lagen tillämpas på behörigt sätt och de som utsätts för diskriminering få hjälp och rättssäkerhet utan dröjsmål.

Detaljmotivering

Lag om tryggnad av jämlikhet

Tillämpningsområde (2 §). Utskottet påpekar att 1 mom. 3 punkten är vagt formulerad och att förhållandet till utbildning enligt 2 mom. 3 punkten är otydligt. Mot bakgrunden av motiven till propositionen är det svårt att förstå varför yrkesutbildning omfattas av lagen på alla diskrimineringspunkter, men den allmänbildande utbildningen bara när det gäller etnisk diskriminering. Dessutom har det påpekats för utskottet att begränsningen av förhållanden mellan enskilda enligt 2 mom. 5 punkten, tolkad på det sätt som regeringen föreslår, kan vara alltför generös och ha den konsekvensen att direktivet inte genomförs på behörigt sätt i detta fall.

Begränsningar av tillämpningsområdet (3 §). Enligt 2 punkten tillämpas inte lagen på särbehandling på grund av nationalitet. Det är oklart hur särbehandling på grund av ursprung enligt 1 § och särbehandling på grund av nationalitet enligt 3 § förhåller sig till varandra, påpekar utskottet. Bestämmelsen kan ge den uppfattningen att särbehandling på grund av nationalitet är tillåten. I och med att artikel 3.2 i direktivet om genomförandet av principen om likabehandling av personer oavsett deras ras och etniska ursprung (diskrimineringsdirektivet), som bestämmelsen bygger på, avser särbehandling i utlänningslagstiftningen bör bestämmelsen förtydligas. Det kan lämpligen göras genom att den fogas till 3 punkten.

Gottgörelse (8 §). I 1 mom. föreskrivs att den som kränks skall få gottgörelse för det lidande

han eller hon utsatts för. Jämställdhetslagen har en liknande bestämmelse men förutsätter inte lidande, utan gottgörelsen betalas ut för brott mot diskrimineringsförbudet. Utskottet menar att kravet på att den kränkta skall ha lidit medför tolkningsproblem och därför måste strykas.

Tillsyn (10 §). I 1 mom. föreskrivs att arbetarskyddsmyndigheterna övervakar att lagen följs i fråga om anställningsförhållanden och offentlig-rättsliga anställningar. Bestämmelsen tillämpas således inte på personer som deltar i olika typer av arbetsmarknadsåtgärder, till exempel arbetsprövning på arbetsplatsen, arbetspraktik eller arbetslivsträning eller i arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte. De anses inte ha ett anställningsförhållande i den mening som arbetsavtalslagen avser. Utskottet föreslår att bestämmelsen kompletteras för att tillsynen skall gälla alla på en arbetsplats och för att de som utsätts för diskrimi-

nering lättare skall kunna gestalta tillsynens omfattning.

Tid för väckande av talan (15 §). Talan skall kunna väckas inom två år efter det att diskrimineringsförbudet överträtts. Anställningssituationer är ett undantag. I sådana fall skall talan väckas inom ett år efter att den diskriminerade arbetsökanden har fått del av beslutet om vem som valts. Utskottet menar att två olika tider och kopplingen till den tidpunkt när arbetsökanden har fått del av beslutet kan förorsaka tolkningsproblem och förvirring.

Utlåtande

Arbetsmarknads- och jämställdhetsutskottet anför som sitt utlåtande

att grundlagsutskottet bör beakta det som sägs ovan.

Helsingfors den 28 januari 2003

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Jouko Skinnari /sd
vordf. Raija Vahasalo /saml
Pertti Hemmilä /saml
Leea Hiltunen /kd
Anne Holmlund /saml
Anne Huotari /vänst
Esa Lahtela /sd

Petri Neittaanmäki /cent
Håkan Nordman /sv
Lauri Oinonen /cent
Tero Rönni /sd
Osmo Soininvaara /gröna
Jaana Ylä-Mononen /cent.

Sekreterare var

utskottsråd Ritva Bäckström.