

PRESENTATIONSBLAD

JUSTITIEMINISTERIET

Utgivningsdatum
8.2.2008

Författare Jämlikhetskommisionen		Typ av publikation Kommittébetänkande	
Ordförande professor Matti Niemivuo, generalsekreterare specialsakkunnig Anna-Elina Pohjolainen, sekreterare överinspektör Anja Nummijärvi och lagstiftningssekreterare Liisa Vanhala		Uppdragsgivare Justitieministeriet	
		Datum då organet tillsattes 25.1.2007	
Publikation Reform av jämlikhets- och jämställdhetslagstiftningen – behov och alternativ. Mellanbetänkande av jämlikhetskommisionen (Tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuslainsäädännön uudistustarve ja -vaihtoehdot. Yhdenvertaisuustoimikunnan välimietintö)			
Publikationens delar			
Referat Kommisionen har till uppdrag att lägga fram ett förslag till ny jämlikhetslagstiftning. I det inledande skedet av sitt arbete ska kommissionen koncentrera sig på att utreda i synnerhet hur omfattande behoven är att reformera jämlikhetslagstiftningen och tillsynen över lagstiftningen, bedöma de reformalternativ som står till buds och avge ett mellanbetänkande om dessa frågor. Kommisionen föreslår i sitt mellanbetänkande att arbetet för reformering av jämställdhets- och jämlikhetslagstiftningen fortsätter enligt följande riktlinjer: <ul style="list-style-type: none"> - Innehållet i lagstiftningen förenhetligas enligt vad som är ändamålsenligt och möjligt. - Lagstiftningen förbättras såväl i lagtekniskt som språkligt hänseende. - Möjligheterna att utveckla åtgärder som syftar till att främja jämställdheten och jämlikheten samt styrningen och tillsynen över sådana åtgärder reds ut. - Möjligheterna att förbättra samarbetet, deltagandet och växelverkan i jämställdhets- och jämlikhetsärenden såväl mellan myndigheterna som mellan myndigheterna och intressentgrupper reds ut. - Ställningen, uppgifterna och befogenheterna för specialmyndigheterna på området ses över och man fäster då särskild uppmärksamhet vid att myndigheterna ska ha möjlighet att sköta sina uppgifter självständigt och oberoende. - Vid reformen av myndighetsorganisationen beaktas behovet av att på längre sikt utveckla främjandet av och tillsynen över grundläggande och mänskliga rättigheter också som en helhet i enlighet med internationella förpliktelser och rekommendationer. Dessutom föreslår kommissionen följande: <ul style="list-style-type: none"> - Till kommissionen utses representanter för Finlands Näringsliv EK och Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC och det inrättas en arbetslivssektion, som behandlar jämställdhets- och jämlikhetsärenden inom arbetslivet, för att bistå kommittén. - I anslutning till kommissionen grundas en sektion för medborgarorganisationer. Sektionen ska höras om lagstiftningsförslag och andra förslag som kommittén bereder. - Kommissionens mandatperiod förlängs fram till utgången av september 2009. 			
Nyckelord jämlikhet, jämställdhet, diskriminering			
Övriga uppgifter (Oskari- och HARE-nummer, andra referensnummer) JM 12/42/2006, JM004:00/2007, 1567/001/2006 TM			
Seriens namn och nummer Justitieministeriets kommittébetänkande 2008:1		ISSN 0356-9470	ISBN 978-952-466-145-4 (häft.) 978-952-466-146-1 (PDF)
Sidoantal	Språk finska	Pris	Sekretessgrad offentlig
Distribution Edita Publishing Ab		Förlag Justitieministeriet	

SAMMANFATTNING

I BAKGRUNDEN TILL REFORMEN AV JÄMSTÄLLDHETS- OCH JÄMLIKHETSLAGSTIFTNINGEN

Genomförandet av jämställdheten och jämlikheten är förenat med allvarliga brister². Dessutom har lagstiftningen angående jämställdhet och jämlikhet kommit att få en oenhetlig och splittrad utformning, eftersom lagstiftningen flera gånger har ändrats vid olika tidpunkter. Skillnaderna i fråga om de diskrimineringsgrunder som ingår i regleringen kan inte till alla delar anses vara motiverade. I samband med att lagen om likabehandling stiftades förutsatte riksdagen att ”regeringen bereder en proposition med förslag till jämlikhetslagstiftning där utgångspunkten är det finska grundlagssystemet och där alla diskrimineringsgrunder ska omfattas av samma rättsskyddsmedel och påföljder”. Också den internationella utvecklingen och utvecklingen inom Europeiska unionen förutsätter en översyn av lagstiftningen.

I enlighet med sitt uppdrag har jämlikhetskommissionen sammanställt ett mellanbetänkande angående omfattningen av reformbehovet av nuvarande lagstiftning och reformalternativen. I mellanbetänkandet tas det inte ställning till de olika alternativen, utan avsikten är att väcka diskussion om dem.

II NULÄGE VAD GÄLLER JÄMSTÄLLDHETS- OCH JÄMLIKHETSLAGSTIFTNINGEN

Grundlagen innehåller flera bestämmelser som är viktiga med hänsyn till jämställdheten och jämlikheten. Den grundläggande bestämmelsen om jämlikhet ingår i 6 § i grundlagen. Förebilden för den har varit bestämmelserna i de internationella människorättskonventionerna. Efter reformen gällande de grundläggande fri- och rättigheterna har den internationella regleringen angående jämställdhet, jämlikhet och diskriminering ytterligare utvidgats. Också EU:s reglering mot diskriminering har under de senaste åren ökat och preciserats. Vid reformen ska dessutom beaktas bl.a. EG-domstolens och den europeiska domstolens för de mänskliga rättigheterna praxis samt de internationella människorättsorganens beslut, bedömningar och rekommendationer.

I lagstiftningen på en lägre nivå än grundlagen finns det bestämmelser som förpliktar till en jämställd och jämlik behandling och som förbjuder diskriminering i två allmänna lagar, i jämställdhetslagen och i lagen om likabehandling samt i ett flertal speciallagar t.ex. på området för arbetslivet och social- och hälsovården. Reglering om myndighetsorganisationen och påföljder ingår i de ovan nämnda allmänna lagarna samt i speciallagar om myndigheter, strafflagen, skadeståndslagen och i lagen om tillsynen över arbetarskyddet.

III JÄMSTÄLLDHETS- OCH JÄMLIKHETSLAGSTIFTNINGEN I VISSA ANDRA LÄNDER

I flera europeiska länder har jämställdhets- och jämlikhetslagstiftningen reformerats eller så planeras en reform. Som exempel kan nämnas Sverige, Norge, Danmark, Tyskland och Storbritannien. På samma sätt som i Finland är i de flesta av dessa länder lagstiftningen splittrad, liksom även den myndighetsorganisation som inrättats för tillsynen över och främjande av

² I detta mellanbetänkande hänvisar begreppet jämställdhet till kön av de orsaker som gäller person i 6 § i grundlagen. Begreppet jämlikhet hänvisar för sin del till de övriga orsakerna som gäller person. Dessa är ålder, ursprung, språk, religion, övertygelse, åsikt, hälsotillstånd eller handikapp eller någon annan orsak som gäller person.

lagstiftningen. Fastän reformernas omfattning varierar landsvis är den gemensamma nämnaren en strävan mot en enhetligare lagstiftning eller myndighetsorganisation.

IV BEHOVET AV OCH MÅLEN FÖR EN REFORM AV JÄMSTÄLLDHETS- OCH JÄMLIKHETSLAGSTIFTNINGEN

1 Behovet att reformera lagstiftningen

Den nu gällande jämställdhets- och jämlikhetslagstiftningen och verkställigheten av den är förknippade med många missförhållanden. Genom att ingripa mot dessa missförhållanden kan man förebygga diskriminering och förbättra skyddet för jämlikheten. Nedan granskas centrala omständigheter som kräver utveckling.

En enhetlig och täckande lagstiftning. De begrepp och den övriga terminologi som används i lagstiftningen är i viss mån oenhetliga. Lagstiftningen saknar ett omnämmande om vissa diskrimineringsgrunder som i dagens samhälle anses som centrala. I fråga om tillämpningsområdena för diskrimineringsförbud, omfattningen av rättsskyddet och tillgången till rådgivningstjänster och övrig sakkunnighjälp finns det olikheter beroende på diskrimineringsgrund och livsområde.

Att främja jämställdhet och jämlikhet. Lagstiftningen fungerar långt utgående från ett rättsskydd i efterskott och individernas reaktioner. De förpliktelser att främja jämställdhet och jämlikhet som uppställs för myndigheterna är olika beroende på diskrimineringsgrunden. För närvarande finns det i Finland inte någon instans som ansvarar för planeringen av jämlikhetsinformation och -utbildning, för utbildning samt för tillsynen över sådan verksamhet.

Specialmyndigheternas ställning, uppgifter och befogenheter. Befattningsbeskrivningarna för jämställdhets- och jämlikhetsmyndigheterna överensstämmer inte helt med internationella rekommendationer och ställningstaganden, men de syns i huvudsak motsvara EU-författningarnas krav. Undantag är till vissa delar att låta uppgöra oberoende undersökningar och uppgifter som innebär bistånd till offer för diskriminering. På basis av EU-rätten, konventionen om handikappade personers rättigheter och internationella rekommendationer verkar det som om också de nationella organens oberoende kräver en förstärkning. Med hänsyn till effektiviteten i verksamheten finns det faktorer som kräver utvecklande också när det gäller de nuvarande myndigheternas uppgifter och befogenheter.

Samarbete och växelverkan i jämställdhets- och jämlikhetsärenden. Samarbetet mellan myndigheterna är numera informellt. Med undantag för minoritetsombudsmannen har det inte uppställts någon särskild skyldighet att samarbeta för myndigheterna och de har ingen officiell samarbetsorganisation. Också samarbetet mellan myndigheter och intressentgrupper grundar sig huvudsakligen på informella kontakter. Dessutom har man i anslutning till ministerierna inrättat delegationer. Deras betydelse i kommunikationen varierar dock. EU-lagstiftningen, internationella avtal och rekommendationer samt det utvidgade internationella samarbetet förutsätter en översyn av de nationella förfarandena och strukturerna.

Föreningars och organisationers deltagande i förvaltningsförfarandena och de rättsliga förfarandena. Lagstiftningen erbjuder för närvarande föreningar och organisationer endast en begränsad möjlighet att vid diskrimineringsituationer utnyttja förvaltningsförfarandena och de rättsliga förfarandena. Saken bör bedömas i ljuset av EU-lagstiftningen.

Verkställigheten av lagstiftningen. Rådgivning och annan experthjälp angående lagstiftningen främjar rättsskyddet för dem som mött diskriminering. Detta arbete koncentreras för närvarande i huvudsak till riksplanet, på regional- och lokalplanet har det inte funnits tillgång till dessa tjänster. Verkställigheten av lagstiftningen försvåras också av rådgivnings- och tillsynsorganens resursbrister.

Lagteknisk och språklig klarhet i lagstiftningen. Klarheten i den nuvarande lagstiftningen försämras av att lagstiftningen är splittrad och mångskiktad samt av lagtekniska brister. Regleringen innehåller också terminologiska och språkliga problem som kräver en översyn, t.ex. svåra och abstrakta begrepp, juridiska termer samt alltför allmänna uttryck.

2 Målen för en reform av lagstiftningen

Att förenhetliga lagstiftningen i fråga om innehållet. Vid reformen ska man förenhetliga lagstiftningen i fråga om innehållet enligt vad som är ändamålsenligt och möjligt. Som exempel kan nämnas diskrimineringsförbuden och deras tillämpningsområde, hur täckande skyldigheten att främja jämlikhet är och tillgången till rättsskydd. Målet ska vara att de som utsatts för diskriminering ska bemötas på möjligast likartat sätt oberoende av grunden för diskriminering och livsområde.

Att förbättra främjandet av jämställdhet och jämlikhet och av tillsynen. Vid reformen ska utredas möjligheterna att utveckla de olika skyldigheterna att främja jämlikhet när det gäller olika diskrimineringsgrunder. Särdragen i den gällande lagstiftningen ska då beaktas och de nuvarande skyldigheterna att främja jämställdhet och jämlikhet eller befogenheterna i anslutning till dessa får inte inskränkas. Dessutom bör man se över jämställdhetsombudsmannens och minoritetsombudsmannens ställning, uppgifter, befogenheter och bedöma deras resurser och möjligheter att verka på region- och lokalplanet.

Att förbättra samarbetet, växelverkan och deltagandet i jämställdhets- och jämlikhetsärenden. Vid reformen bör utredas möjligheten att förbättra intressentgruppernas deltagande i behandlingen av jämställdhets- och jämlikhetsärenden. Dessutom bör man bedöma hur myndigheternas inbördes samarbete och deras samarbete med intressentgrupperna kan utvecklas.

Att göra lagstiftningen klarare samt utveckla den vad gäller lagteknik och språk. Vid reformen bör den nuvarande lagstiftningen utvecklas så att författningshelheten är klarare än för närvarande och så att lagspråket blir mera lättförståeligt och exakt.

V ALTERNATIVEN ATT GENOMFÖRA REFORMEN

Strukturen och systematiken för jämställdhets- och jämlikhetslagstiftningen samt myndighetsorganisationen för området kan utvecklas enligt flera olika modeller. Reformen av lagstiftningens grundstruktur och av myndighetsorganisationen kan genomföras också skilt från varandra. Kommissionen har diskuterat följande huvudalternativ:

Lagstiftningens grundstruktur: en eller flera lagar?

Modellen med en splittrad reglering. Enligt modellen skulle bestämmelserna i jämställdhetslagen och lagen om likabehandling förenhetligas, det skulle utfärdas en ny lag om jämlikhetsmyndigheter samt nya speciallagar eller -bestämmelser bl.a. för handikappade och romer. Modellen motsvarar

den nuvarande internationella modellen och EU-regleringen. För modellen syns tala att diskrimineringsrunderna är olika och de skillnader i regleringen som följer av detta.

Modellen med en ny jämlikhetslag och två speciallagar. Enligt modellen skulle de allmänna bestämmelserna om jämställdhet, jämlikhet och diskriminering förenas i en ny kombinerad lag och till övriga delar skulle det föreskrivas om jämställdhet mellan kvinnor och män och det övriga genomförandet av jämlikhet i särskilda speciallagar. Regleringen av allmänna frågor och myndighetsorganisationen vore på detta sätt i samma författning.

Modellen med en gemensam lag. Enligt modellen skulle jämställdhetslagen och lagen om likabehandling förenas i en lag som också skulle innehålla bestämmelser om myndighetsorganisationen. Till de delar det är möjligt att i fråga om innehållet förenhetliga de nuvarande bestämmelserna, skulle förenandet göra lagstiftningshelheten klarare. Dessutom skulle förenandet främja en enhetlig och övergripande granskning av diskrimineringsärenden samt behandlingen av multipel och intersektionell diskriminering.

Strukturen för myndighetsorganisationen: en eller flera myndigheter?

Att utveckla myndighetsorganisationen utgående från den nuvarande organisationen. De nuvarande jämställdhets- och jämlikhetsmyndigheternas ställning, uppgifter och befogenheter skulle ses över. Dessutom skulle det antingen inrättas nya organ mot diskriminering eller de nuvarande myndigheternas befattningsbeskrivning breddas. Den expertis och synlighet som specialfrågorna kräver skulle bevaras och myndigheterna skulle fortsättningsvis kunna verka i anslutning till det ministerium som svarar för ansvarsområdet. Systemet skulle dock förbli splittrat och de synergifördelar som ett förenande medför skulle inte kunna utnyttjas. Verksamheten i anslutning till ministerierna skulle minska myndigheternas oberoende.

Att inrätta en förenad myndighetsorganisation i anslutning till statsrådet. De nuvarande myndigheterna skulle förenas till en ny jämlikhetsombudsman, vars uppgiftsbeskrivning skulle omfatta även helt nya diskrimineringsgrunder. Dessutom skulle man kunna inrätta en förenad nämnd och delegation för diskrimineringsärenden. Sakkunskapen i fråga om olika områden skulle kunna tryggas t.ex. genom att specialombudsmannatjänster inrättas. Organet vore en kontaktinstans i alla jämställdhets- och jämlikhetsärenden. Informationsutbytet och samarbetet mellan aktörerna inom området skulle underlättas och förenandet skulle föra med sig fördelar i anslutning till sakkunskap, verksamhet och förvaltning. Den nya myndigheten skulle verka i anslutning till något ministerium vilket skulle minska dess oberoende.

Att inrätta en förenad myndighetsorganisation i anslutning till riksdagen. Jämlikhetsombudsmannen enligt den föregående modellen skulle i stället för att placeras i anslutning till statsrådet placeras i anslutning till riksdagen, vilket skulle trygga det oberoendet i förhållande till regeringen som förutsätts i internationella rekommendationer. Ombudsmannen skulle samarbeta särskilt med riksdagens justitieombudsman och arbetet skulle komplettera dennes verksamhet. Kontakterna med andra aktörer, såsom ministerier och organisationer, skulle kunna ske via en delegation. Organet skulle självständigt svara för sitt arbete och skulle friare än för närvarande kunna samarbeta med t.ex. organisationer och forskningsinstitut. Finland skulle dock fortfarande vara utan ett övergripande sakkunnigorgan som behandlar alla slags grundläggande fri- och rättigheter.

Utvecklandet av myndighetsorganisationen i förhållande till reformen av tillsynen över de grundläggande fri- och rättigheterna och mänskliga rättigheterna

EU-rätten, de internationella människorättskonventionerna samt internationella rekommendationer och ställningstaganden gör det möjligt att i anslutning till de allmänna organen för grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter inrätta specialmyndigheter för jämlikhetsärenden. I flera internationella rekommendationer och ställningstaganden anse detta tom. önskvärt. Också nationella skäl talar för att man på en längre sikt reder ut möjligheten att förnya tillsynen över grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter i dess helhet. Riksdagens grundlagsutskott har ställt sig positivt till att det inrättas en nationell människorättsinstitution. Det vore motiverat att analysera en sådan reform t.ex. i ett brett sammansatt beredningsorgan eller som en del av en nationell handlingsplan för de mänskliga rättigheterna. De allmänna utvecklingsbehoven av tillsynen över de grundläggande fri- och rättigheterna och mänskliga rättigheterna beaktas i mån av möjlighet vid reformen av myndighetsorganisationen i anslutning till jämlikhetslagstiftningen.

VI SLUTSATSERNA OCH FÖRSLAGEN

Enligt kommissionens uppdrag är utgångspunkten för reformen att lagstiftningens nuvarande skyddsnivå inte ska försvagas och de uppföljnings-, tillsyns- och främjandeförpliktelser jämte befogenheter som är inskrivna i lagarna inte ska inskränkas, utan man ska fortsättningsvis eftersträva en förstärkning av dem. Enligt kommissionens syn ska arbetet för reformering av jämställdhets- och jämlikhetslagstiftningen dessutom fortsättas enligt följande riktlinjer.

1. Innehållet i lagstiftningen förenhetligas enligt vad som är ändamålsenligt och möjligt.
2. Lagstiftningen förbättras såväl i lagtekniskt som språkligt hänseende.
3. Möjligheterna att utveckla åtgärder som syftar till att främja jämställdheten och jämlikheten samt styrningen och tillsynen över sådana åtgärder reds ut.
4. Möjligheterna att förbättra samarbetet, deltagandet och växelverkan i jämställdhets- och jämlikhetsärenden såväl mellan myndigheterna som mellan myndigheterna och intressentgrupper reds ut.
5. Ställningen, uppgifterna och befogenheterna för specialmyndigheterna på området ses över och man fäster då särskild uppmärksamhet vid att myndigheterna ska ha möjlighet att sköta sina uppgifter självständigt och oberoende.
6. Vid reformen av myndighetsorganisationen beaktas behovet av att på längre sikt utveckla främjandet av och tillsynen över grundläggande fri- och rättigheter samt mänskliga rättigheter också som en helhet i enlighet med internationella förpliktelser och rekommendationer.

Dessutom föreslår kommissionen följande:

7. Till kommissionen utses representanter för Finlands Näringsliv EK och Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC och det inrättas en arbetslivssektion, som behandlar jämställdhets- och jämlikhetsärenden inom arbetslivet, för att bistå kommissionen.

8. I anslutning till kommissionen grundas en sektion för medborgarorganisationer. Sektionen ska höras om lagstiftningsförslag och andra förslag som kommissionen bereder.
9. Kommissionens mandatperiod förlängs fram till utgången av september 2009.