

**Regeringens proposition med förslag till lag om ändring
av 9 och 14 §§ lagen om jämställdhet mellan kvinnor och
män**

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås att lagen om jämställdhet mellan kvinnor och män skall förtydligas så att diskriminering uttryckligen anses föreligga när någon försätts eller kommer i olika ställning på grund av havandeskap eller barnsbörd. I lagen skall enligt förslaget dessutom ingå ett stadgande enligt vilket som könsdiskriminering även skall anses att män-

niskor försätts eller kommer i olika ställning på grund av föräldraskap eller familjeansvar eller av någon annan orsak som indirekt har samband med könstillhörighet.

Lagen avses träda i kraft så snart som möjligt efter att den har antagits och blivit stadfäst.

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

	Sida		Sida
ALLMÄN MOTIVERING	3	7. Propositionens ekonomiska verkningar	5
1. Nuvarande lagstiftning	3	DETALJMOTIVERING	6
1.1. Jämställdhetslagens diskrimineringsförbud	3	1. Motivering till lagförslaget	6
1.2. Påföljder av förbjuden diskriminering ...	3	2. Ikraftträdande	7
2. EG-rätten och internationella avtal	3	LAGTEXT	7
3. Rättspraxis	4	BILAGA	8
4. Bedömning av behovet av att ändra lagen	5	Parallelltext	8
5. Beredningsskeden	5		
6. Förhållande till andra reformer	5		

ALLMÄN MOTIVERING

1. Nuvarande lagstiftning

1.1. Jämställdhetslagens diskrimineringsförbud

I 7 § lagen om jämställdhet mellan kvinnor och män (609/86), nedan jämställdhetslagen, förbjuds diskriminering på grund av kön. Med diskriminering avses att kvinnor och män försätts i olika ställning på grund av kön. Som diskriminering anses även ett förfarande som leder till att kvinnor och män faktiskt kommer i klart olika ställning i förhållande till varandra. I 8 § finns ett specialstadgande om arbetslivet som kompletterar 7 § och som förbjuder diskriminering på grund av kön vid anställning, avlöning och även annars under anställningsförhållandet och då arbetsförhållandet avslutas. I 9 § stadgas om förfaranden som inte skall anses som diskriminering. Enligt stadgandet skall bl.a. särskilt skydd för kvinnor på grund av havandeskap och barnsörd inte anses som diskriminering på grund av kön.

Då jämställdhetslagen stiftades, betonade riksdagens andra lagutskott vid behandlingen av det allmänna förbudet mot diskriminering i sitt betänkande (II LaUB 4/1986 rd) enhälligt att rätten till moderskap och faderskap hör till människans oförbytterliga rättigheter och att detta enligt utskottets mening under inga förhållanden får utgöra grund för diskriminering på något område av samhällslivet. Under utskottsbehandlingen av lagförslaget anfördes att tanken i motiveringen borde ha tagits in i själva lagtexten. Av riksdagshandlingarna att döma ansågs det vara tillräckligt att det i motiveringen konstateras att diskriminering på grund av föräldraskap är förbjuden enligt jämställdhetslagen.

1.2. Påföljder av förbjuden diskriminering

Enligt 11 § jämställdhetslagen är en arbetsgivare som brutit mot diskrimineringsförbudet i 8 § skyldig att till den kränkta betala gottgörelse för diskriminering på grund av kön. Gottgörelsebeloppen justeras vart tredje år. För närvarande är gottgörelsen minst 11 100 mk och högst 35 100 mk. Gottgörelse kan inte dömas ut för förfarande som strider mot 7 §. Jämställdhetsnämnden kan förbjuda den som

förfarit i strid mot stadgandena i 7 eller 8 § att fortsätta eller upprepa förfarandet. Till förstärkande av förbudet kan föreläggas vite. Om betalning av vite förordnar jämställdhetsnämnden. Enligt 13 § utgör jämställdhetslagens stadganden om betalning av gottgörelse inte hinder för den kränkta att dessutom kräva ersättning med stöd av skadeståndslagen (412/74) eller någon annan lag.

2. EG-rätten och internationella avtal

Finland har deltagit i förhandlingarna mellan Europeiska frihandelsammanslutningen (EFTA) och Europeiska gemenskaperna (EG) i syfte att skapa ett europeiskt ekonomiskt samarbetsområde. Avtalet om ett ekonomiskt samarbetsområde EES-avtalet, blev färdigt vid ett möte i Luxemburg i oktober 1991. Avsikten är att det genom EES-avtalet skall skapas ett för 19 stater gemensamt ekonomiskt samarbetsområde, där varor, personer, tjänster och kapital kan röra sig fritt. Finland bör harmonisera sin lagstiftning bl.a. med EG-direktiven. Också EG-domstolens (European Court of Justice) rättspraxis i fråga om tillämpningen av direktiven blir bindande för Finland på det sätt som bestäms i avtalet.

I fyra av EG:s jämställdhetsdirektiv (76/207/EEG, 79/7/EEG, 86/378/EEG och 86/613/EEG) förbjuds både direkt och indirekt diskriminering. I direktiven används ett enhetligt uttryckssätt:

Likabehandlingsprincipen innebär att det inte skall förekomma någon som helst diskriminering på grund av kön, vare sig direkt eller indirekt, särskilt med hänvisning till äktenskaplig eller familjestatus.

Endast i det äldsta jämställdhetsdirektivet från 1975 (75/117/EEG), som gäller lika lön, nämns inte olika former av diskriminering särskilt, men på basis av EG:s rättspraxis är indirekt diskriminering på grund av kön förbjuden även vid avlöning.

I Internationella arbetsorganisationens (ILO) konvention nr 111, som gäller diskriminering på arbetsmarknaden och i samband med yrkesutövningen (FördrS 63/70), förbinder sig med-

lemsstaterna att utforma och tillämpa en nationell politik, avsedd att genom metoder, anpassade efter landets förhållanden och praxis, främja likställdhet med avseende på möjligheter och behandling i fråga om anställning och yrkesutövning i syfte att avskaffa all diskriminering i det nämnda hänseendet, även på grund av kön. I Finland trädde konventionen i kraft den 23 april 1971.

Också Internationella arbetsorganisationens konvention nr 156 om lika möjligheter och lika behandling för manliga och kvinnliga arbetstagare (arbetstagare med familjeansvar) (FördrS 72/83), som ratificerades av Finland 1983, förbjuder diskriminering på grund av föräldraskap. Enligt konventionen skall medlemsstaterna sträva efter att göra det möjligt för personer med familjeansvar att arbeta utan att utsättas för diskriminering och utan konflikt mellan yrkes- och familjeansvar. Konventionen gäller manliga och kvinnliga arbetstagare med ansvar för sina beroende barn eller för andra medlemmar av den närmaste familjen vilka uppenbart behöver deras omvårdnad eller stöd.

Riksdagen antog den 25 oktober 1991 Internationella arbetsorganisationens konvention nr 158 om uppsägning av anställningsavtal på arbetsgivarens initiativ. Konventionen antogs av Ålands landsting den 6 april 1992. I konventionen regleras de grunder som berättigar till uppsägning av arbetsförhållandet och de förfaranden som skall iakttas vid uppsägning. I konventionen uppräknas som exempel sådana skäl som inte kan anses som giltiga grunder för uppsägning av ett anställningsavtal. Sådana är t.ex. familjeansvar, havandeskap och frånvaro från arbetet under moderskapsledighet. I konventionen finns också en bestämmelse enligt vilken en konventionsstat åläggs att förhindra att anställning för viss tid utnyttjas i syfte att kringgå det skydd som tillerkänns arbetstagarerna genom konventionen.

Finland ratificerade 1986 Förenta Nationernas konvention om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor (FördrS 68/86). Konventionsstaterna fördömer enligt konventionen diskriminering av kvinnor i alla dess former och är eniga om att på lämpligt sätt och utan dröjsmål inrikta sin politik på att avskaffa diskriminering av kvinnor. I fråga om arbetslivet gäller konventionen bl.a. rätten till arbete, rätten till samma anställningsmöjligheter, inklusive användning av samma urvalskriterier vid anställning, rätten till anställningstrygghet

samt alla anställningsförmåner och tjänstevillkor. För att förhindra diskriminering av kvinnor på grund av äktenskap eller moderskap och för att säkerställa kvinnors faktiska rätt till arbete skall konventionsstaterna vidta lämpliga åtgärder bl.a. för att förbjuda, med stöd av rättsliga påföljder, avskedande på grund av graviditet eller moderskapsledighet, liksom också diskriminering vid avskedande grundad på civilstånd.

3. Rättspraxis

De högsta rättsinstanserna, högsta domstolen och högsta förvaltningsdomstolen, har meddelat vissa domslut som inte kan anses överensstamma med de mål som uppställdes för jämställdhetslagen vid riksdagsbehandlingen. Högsta domstolen ansåg i sitt utslag av den 23 januari 1992 att upphävandet av ett arbetsavtal på grund av arbetstagarens havandeskap hade skett på osakliga grunder. Av denna anledning tilldömdes arbetstagaren skadestånd med stöd av lagen om arbetsavtal. Enligt motiveringen till högsta domstolens dom upphävdes arbetstagarens arbetsavtal inte på grund av kön utan på grund av havandeskap, varför upphävandet av anställningsförhållandet inte direkt grundade sig på kön på det sätt som avses i jämställdhetslagen. Högsta domstolen tilldömde således inte arbetstagaren gottgörelse med stöd av jämställdhetslagen.

Högsta förvaltningsdomstolen ansåg i sitt utslag av den 5 september 1991 att det då beslut fattas om längden på ett vikariatsförordnande i vissa fall kan strida mot diskrimineringsförbudet att beakta känd moderskapsledighet, om förfarandet är riktat mot en arbetstagare som redan tidigare skött vikariatet. Högsta förvaltningsdomstolen fastställde jämställdhetsnämndens förbudsbeslut, enligt vilket arbetsgivarens förfarande strider mot diskrimineringsförbudet, endast till den del det förbjöd arbetsgivaren att fortsätta med ett förfarande, varvid en person som tidigare för en längre tid varit vikarie på nytt anställs som vikarie för en kortare tid än den tjänstledighet som beviljats den ordinarie tjänsteinnehavaren på grund av att den som anställs som vikarie blir moderskapsledig efter utgången av denna kortare tid, senare under tiden för tjänstledigheten. Detta förbud gäller dock enligt högsta förvaltningsdomstolens utslag inte nya arbetstagare som

anställs som vikarier. Högsta förvaltningsdomstolen upphävde också jämställdhetsnämndens beslut till den del det förbjöd arbetsgivaren att förkorta tiden för tjänstledighet på grund av att en man som anställs som vikarie blir faderskaps- eller föräldraledig.

4. Bedömning av behovet av att ändra lagen

Försättande i olika ställning på grund av havandeskap och familjeansvar är ett centralt problem inom jämställdheten. Fortfarande kan vid anställningsintervjuer begäras uppgifter om den arbetssökandes eventuella havandeskap och familjeplaner, trots att jämställdhetslagen tillåter detta endast i undantagsfall. Inte heller inom rättspraxis har skyddet mot diskriminering på grund av havandeskap och föräldraskap gjorts tillräckligt effektivt. Inhemsk rättspraxis har på väsentliga punkter utvecklats i en annan riktning än vad som kan antas ha varit riksdagens vilja då jämställdhetslagen stiftades. Rättspraxis harmonierar inte heller med EG-rätten, eftersom det i direktiven betonas att ingen som helst diskriminering på grund av kön får förekomma varken direkt eller indirekt. Enligt EG-domstolen skall medlemsländerna också garantera att påföljderna har en korrigeringseffekt. Ersättningen bör stå i skälig proportion till den vållade skadan och den bör absolut vara större än den nominella ersättningen. T.ex. enligt dansk lag är det maximala beloppet av gottgörelse för könsdiskriminering 78 veckors lön, vilket är dubbelt så stort som den ersättning som döms ut för olaga uppsägning.

Det är nödvändigt att snarast komplettera jämställdhetslagen med ett stadgande som klart förbjuder diskriminering på grund av havandeskap såsom diskriminering på grund av kön. Samtidigt är det skäl att precisera den princip, som förblivit oklar inom nuvarande rättspraxis, enligt vilken direkt och även indirekt diskriminering på grund av kön är förbjuden. Stadgandet kompletterar det allmänna diskrimineringsförbudet och förbudet mot diskriminering i arbetslivet i 7 och 8 §§ jämställdhetslagen och skall tas in i 9 §. Genom stadgandet försöker man garantera att jämställdhetslagens mål också i praktiken nås i stor omfattning.

5. Beredningsskeden

Propositionen har beretts av kommissionen för revidering av jämställdhetslagen, som tillsattes den 3 oktober 1991 av social- och hälsovårdsministeriet. Ministeriet preciserade den 7 februari 1992 kommissionens uppdrag så, att den i brådskande ordning skulle behandla nödvändiga ändringar i jämställdhetslagen i fråga om förbud mot försättande i olika ställning på grund av havandeskap samt mot indirekt diskriminering. Som orsak till preciseringen av uppdraget anfördes Europeiska gemenskapernas direktiv samt de högsta rättsinstansernas tolkningslinje, som avvek från den av riksdagen framhållna principen att föräldraskap inte får orsaka diskriminering på något enda område av samhällslivet.

I kommissionen för revidering av jämställdhetslagen sitter representanter för jämställdhetsmyndigheterna och vissa andra myndigheter samt för arbetsmarknadens centralorganisationer. Kommissionen föreslog att justeringar som förtydligar diskrimineringsförbudet även skulle göras i 8 § jämställdhetslagen i anslutning till det nya stadgandet i 9 §. På denna punkt går åsikterna om behovet av en lagändring isär. Kommissionen fortsätter sitt arbete för att utreda ett förbud mot indirekt diskriminering samt övriga behov av att ändra jämställdhetslagen.

6. Förhållande till andra reformer

Lagförslaget anknyter till det arbete som förutsätts av EES-avtalet och går ut på att få Finlands lagstiftning att motsvara EG-rätten. EG:s jämställdhetsdirektiv blir bindande för Finland genom EES-avtalet.

Avsikten är att statsrådet skall lämna en redogörelse för genomförandet av jämställdhetslagen till riksdagen under höstsessionsperioden 1992.

7. Propositionens ekonomiska verkningar

Arbetstagaren har enligt de nuvarande tjänstekollektivavtalen och vissa arbetskollektivavtal rätt till lön för t.ex. tre moderskapsledighetsmånader. En förutsättning kan vara att anställningsförhållandet har varat en viss tid,

t.ex. 6—9 månader. Detta krävs inte av statens och kommunens ordinarie tjänsteinnehavare, men i fråga om vikarier och personer i arbetsförhållande krävs däremot att anställningsförhållandet varat 3—6 månader. I en del arbetskollektivavtal finns ingen skyldighet alls att betala lön under moderskapsledigheten. Då arbetsgivaren betalar arbetstagaren lön för tiden för moderskapsledighet, får arbetsgivaren själv moderskapsdagpenning. Till en arbetsta-

gare som är moderskaps- eller föräldraledig inflyter enligt lag semester. Dessa förmåner och likaså arrangemang med vikarier medför i någon mån kostnader för arbetsgivarna både inom den privata och den offentliga sektorn. Detta lagförslag kan uppskattas leda till en relativt liten kostnadsökning. Ur den enskilda arbetstagarens synvinkel kan däremot förlusten av de nämnda förmånerna dock vara synnerligen kännbar.

DETALJMOTIVERING

1. Motivering till lagförslaget

9 §. Det föreslås att till paragrafen fogas ett nytt 1 mom. och att det nuvarande stadgandet, som inte föreslås bli ändrat, blir ett nytt 2 mom. Genom det nya 1 mom. förtydligas förbuden mot diskriminering i 7 och 8 §§. Till följd av ändringen ändras också paragrafens rubrik. I paragrafen ges kompletterande stadganden om diskriminering. I 1 mom. stadgas att även ett förfarande varvid någon försätts eller kommer i olika ställning på grund av havandeskap eller barnsbörd är förbjuden diskriminering. Vidare kompletteras förbudet mot indirekt diskriminering i stadgandet. I praktiken är gränsen mellan direkt och indirekt diskriminering inte alltid helt klar, varför det är viktigt att båda formerna av diskriminering noteras i lagen. Det föreslagna stadgandet skall tillämpas också då jämställdhetsnämnden överväger ett sådant förbud mot diskriminering som avses i 21 §. Ett förfarande varvid personer av samma kön försätts i olika ställning på grund av kön, t.ex. på grund av havandeskap eller familjeansvar, definieras utanför arbetslivet fortfarande endast av det allmänna förbudet mot diskriminering i 7 §. I sådana fall har den som fallit offer för diskriminering inte rätt till sådan gottgörelse som döms ut med stöd av jämställdhetslagen. Förfarandet kan endast tas upp till behandling av jämställdhetsnämnden, som kan förbjuda arbetsgivaren att fortsätta eller upprepa det förfarande som strider mot jämställdhetslagen. Om motsvarande förfarande däremot förekommer i arbetslivet, strider det mot förbuden mot diskriminering i arbetslivet i 8 § och kan alltså leda till att gottgörelse döms ut.

Det nya stadgandet förtydligar också de förbud mot diskriminering i arbetslivet varom

stadgas i 8 §. Således får en arbetssökande eller arbetstagare inte vid anställning, avlöning eller annars under anställningsförhållandet eller då anställningsförhållandet upphör försätts i olika ställning på grund av havandeskap, barnsbörd, föräldraskap eller familjeansvar eller av något annat skäl som indirekt har samband med könet.

Preciseringen av begreppet diskriminering på grund av kön i 9 § ändrar inte lagens principer i fråga om bevisbördan. Vid havandeskap, barnsbörd eller i andra situationer som avses i lagrummet överförs bevisbördan på arbetsgivaren så snart den som misstänker diskriminering har påvisat havandeskap eller i lagrummet avsett familjeansvar. Dessutom skall visas att arbetsgivaren kände till arbetstagarens havandeskap eller familjeansvar.

Enligt 7 § jämställdhetslagen avses med diskriminering i lagen att kvinnor och män försätts i olika ställning på grund av kön. Havandeskap har direkt samband med det kvinnliga könet, vilket medför att ett förfarande varvid en kvinna försätts i olika ställning på grund av havandeskap innebär direkt könsdiskriminering av kvinnan.

I 7 § förbjuds också indirekt diskriminering, även om detta uttryck inte används i stadgandet. Förbudet mot indirekt diskriminering gäller inte enbart diskriminering enligt 7 § utan all sådan diskriminering som avses i lagen. Förbudet täcker alltså även den i 8 § förbjudna diskrimineringen i arbetslivet på grund av kön. Med tanke på förverkligandet av jämställdheten är det viktigt att föräldraskap eller utnyttjande av därtill hörande rättigheter eller annat familjeansvar inte utgör en grund för försättande i olika ställning. Den rätt till föräldraledighet samt vårdledighet som garanterats förvärvsarbetande föräldrar utnyttjas klart me-

ra av mödrar än av fäder. Skyddet mot diskriminering på grund av föräldraskap gäller således för närvarande oftast kvinnor. För att jämställdhet mellan könen skall kunna uppnås är det av största vikt att förpliktelserna i samband med familj och barnavård fördelas jämnare. Jämställdheten förutsätter ett förbud mot all slags diskriminering baserad på utnyttjande av rättigheter i samband med faderskap så väl som moderskap.

Det förhållande att någon försätts eller kommer i olika ställning förutsätter inte nödvändigtvis att det finns ett jämförelseobjekt av det motsatta könet. Redan i förarbetet till den nuvarande jämställdhetslagen konstateras att ett förfarande varvid förtur ges åt en kvinnlig arbetsökande som inte längre är i fertil ålder framom en yngre kvinna kan vara förjuden diskriminering (RP 57/1985 rd.). På samma sätt kan ett förfarande, varvid en man som sannolikt inte kommer att bli faderskaps- eller föräldraledig försätts i en annan ställning än en

man som sannolikt kommer att utnyttja denna rättighet, vara könsdiskriminering. Tillämpningen av stadgandet förutsätter inte att försättande i olika ställning eller ett förfarande som leder till att kvinnor och män faktiskt kommer i olika ställning i förhållande till varandra sker i avsikt att uttryckligen diskriminera någon.

14 §. I stadgandet hänvisas till den nuvarande 9 § 4 punkten i lagen. På grund av det nya 1 mom. i 9 § bör hänvisningen ändras.

2. Ikraftträdande

Lagen föreslås träda i kraft så snart som möjligt efter att den har antagits och blivit stadfäst.

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggas Riksdagen följande lagförslag:

Lag

om ändring av 9 och 14 §§ lagen om jämställdhet mellan kvinnor och män

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen den 8 augusti 1986 om jämställdhet mellan kvinnor och män (609/86) rubriken för 9 § och 14 § 1 mom. samt
fogas till 9 § ett nytt 1 mom., varvid det nuvarande 1 mom. blir 2 mom., som följer:

9 §

Kompletterande stadgande om diskriminering

Sådan diskriminering på grund av kön som avses i 7 och 8 §§ föreligger när personer försätts eller kommer i olika ställning på grund av havandeskap eller barnsbörd. Sådan diskriminering på grund av kön som avses i denna lag skall även anses föreligga när personer försätts eller kommer i olika ställning på grund av föräldraskap eller familjeansvar eller av något annat skäl som indirekt har samband med könstillhörighet.

14 §

Förbud mot diskriminerande annonsering

En arbets- eller utbildningsplats får inte annonseras ledig att sökas av enbart kvinnor eller enbart män, om vägande och godtagbara skäl med hänsyn till arbetets eller uppgiftens art inte föreligger eller förfarandet inte grundar sig på en plan som avses i 9 § 2 mom. 4 punkten.

Denna lag träder i kraft den
199 .

Helsingfors den 15 maj 1992

Republikens President
MAUNO KOIVISTO

Minister *Elisabeth Rehn*

Lag

om ändring av 9 och 14 §§ lagen om jämställdhet mellan kvinnor och män

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen den 8 augusti 1986 om jämställdhet mellan kvinnor och män (609/86) rubriken
för 9 § och 14 § 1 mom. samt
fogas till 9 § ett nytt 1 mom., varvid det nuvarande 1 mom. blir 2 mom., som följer:

Gällande lydelse

9 §

*Förfarande som inte skall anses
som diskriminering*

14 §

Förbud mot diskriminerande annonsering

Arbets- eller utbildningsplats får inte annonseras ledig att sökas av enbart kvinnor eller enbart män, om vägande och godtagbara skäl med hänsyn till arbetets eller uppgiftens art inte föreligger eller förfarandet grundar sig på en plan som avses i 9 § 4 punkten.

Föreslagen lydelse

9 §

***Kompletterande stadgande om
diskriminering***

Sådan diskriminering på grund av kön som avses i 7 och 8 §§ föreligger när personer försätts eller kommer i olika ställning på grund av havandeskap eller barnsbörd. Sådan diskriminering på grund av kön som avses i denna lag skall även anses föreligga när personer försätts eller kommer i olika ställning på grund av föräldraskap eller familjeansvar eller av något annat skäl som indirekt har samband med könstillhörighet.

14 §

Förbud mot diskriminerande annonsering

En arbets- eller utbildningsplats får inte annonseras ledig att sökas av enbart kvinnor eller enbart män, om vägande och godtagbara skäl med hänsyn till arbetets eller uppgiftens art inte föreligger eller förfarandet inte grundar sig på en plan som avses i 9 § 2 mom. 4 punkten.

*Denna lag träder i kraft den
199 .*
