

MOTIVERING

1 Bakgrund och beredning

1.1 Bakgrund

I regeringsprogrammet för statsminister Sanna Marins regering ingår det en skrivning om att en delreform av diskrimineringslagen kommer att genomföras under regeringsperioden. I programmet ingår det dessutom en skrivning om att det ska föreskrivas att jämställdhets- och likabehandlingsplanerna är förpliktande också inom småbarnspedagogiken.

1.2 Beredning

Ändringarna av diskrimineringslagen har beretts som tjänsteuppdrag vid justitieministeriet. Beredningsunderlaget till propositionen finns i den offentliga tjänsten på adressen <https://oikeusministerio.fi/sv/projekt?tunnus=OM013:00/2021>.

Resultaten av det projekt för att utreda hur diskrimineringslagen fungerar (VN-TEAS-projektet), som genomförts till stöd för reformen av diskrimineringslagen, har publicerats den 25 november 2020. Närmare information om resultaten finns på adressen: <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/162552>.

För beredningen av delreformen av diskrimineringslagen tillsattes det den 4 juni 2021 en arbetsgrupp och för i synnerhet frågor som gäller diskriminering i arbetslivet en undersektion. I beslutet om tillsättande avgränsades arbetsgruppens uppgifter enligt följande: arbetsgruppen har till uppgift att utreda och bedöma hur diskrimineringslagen och andra därmed anslutna bestämmelser fungerar och eventuella ändringsbehov, i synnerhet 1) definitionen av trakasserier enligt 14 § 1 mom. i diskrimineringslagen och möjligheten att utvidga de ansvariga aktörerna enligt 14 § 2 mom. till andra än arbetsgivare, 2) möjligheten att utvidga främjande- och planeringsskyldigheten enligt diskrimineringslagen så att skyldigheten gäller även småbarnspedagogiken i enlighet med regeringsprogrammet, 3) behövliga ändringar som gäller diskriminerings- och jämställdhetsnämndens ställning och verksamhet, 4) den begränsning i fråga om domstolarna som ingår i 18 § 3 mom. i diskrimineringslagen, 5) diskrimineringsombudsmannens möjlighet att föra ett ärende till diskriminerings- och jämställdhetsnämnden utan ett namngivet offer för diskriminering, 6) en eventuell precisering och översyn av formuleringen i diskrimineringslagens 15 § om rimliga anpassningar i förhållande till FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Undersektionens uppgifter fastställdes enligt följande: undersektionen för frågor som gäller arbetslivet har till uppgift att 1) bedöma tillräckligheten i fråga om arbetarskyddsmyndigheternas uppgifter och behörighet och eventuella ändringsbehov i tillsynen enligt diskrimineringslagen, 2) bedöma möjligheten att utvidga diskrimineringsombudsmannens behörighet i frågor som gäller diskriminering i arbetslivet så att dess behörighet kompletterar regionförvaltningsverkens behörighet och stärker rättsskyddet och tillgången till det, 3) samtidigt bedöma diskriminerings- och jämställdhetsnämndens behörighet i ärenden som gäller diskriminering i arbetslivet.

Utkastet till proposition var på remiss under tiden den xx xxxx–xx xxx 20xx.

2 Nuläge och bedömning av nuläget

2.1 Diskrimineringslagen och bedömningsprojektet som gäller den

Den gällande diskrimineringslagen (1325/2014) trädde i kraft den 1 januari 2015 och ersatte samtidigt den tidigare lagen om likabehandling (21/2004), som trädde i kraft 2004. Dessutom stiftades det en lag om diskrimineringsombudsmannen, en lag om diskriminerings- och jämställdhetsnämnden och en lag om jämställdhetsombudsmannen. Syftet med diskrimineringslagen är att främja likabehandling och förebygga diskriminering samt att effektivisera rättssäkerheten för den som utsatts för diskriminering, och lagen kompletterar samtidigt vad som i grundlagens 6 § föreskrivs om att alla är lika inför lagen och förbud mot särbehandling. Vid reformen av lagen var ett av de viktigaste målen att stärka likabehandlingen genom att utvidga diskrimineringslagens tillämpningsområde så att lagen i princip ska tillämpas på all offentlig och privat verksamhet, med undantag för verksamhet som hör till privatlivet eller familjelivet och religionsutövning. I den nya diskrimineringslagen utvidgades också skyldigheten att främja likabehandling. Dessutom fastställdes det att vägran att göra rimliga anpassningar utgör diskriminering på det sätt som förutsätts i FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning, och tillämpningsområdet för bestämmelsen om gottgörelse och skyldigheten att göra rimliga anpassningar utvidgades.

Det har inte gjorts några ändringar i diskrimineringslagen efter det att den trädde i kraft. I projektet för översyn av hur diskrimineringslagen fungerar utredes lagens konsekvenser för rättsskyddet för dem som blivit utsatta för diskriminering, förebyggandet av diskriminering och främjandet av likabehandling. Utredningen gav upphov till både en aktuell lägesbild och rekommendationer för att utveckla lagstiftningen och verkställigheten av lagstiftningen. Följande förslag till att utveckla lagstiftningen i fråga om diskrimineringslagen lades fram: 1) vid delreformen av lagen bör diskrimineringslagen och lagen om jämställdhet mellan kvinnor och män ses över parallellt och framför allt skrivningarna om uppgiften att främja förtydligas, 2) definitionen av trakasserier kunde ses över så att den inte förutsätter att trakasserier riktas till en viss individ, 3) det bör ses till att skyldigheterna enligt lagen överensstämmer med konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.

I anknytning till diskriminering i arbetslivet lades dessutom följande rekommendationer till utveckling av lagstiftningen fram: 1) de legitima grunderna för särbehandling (framför allt i arbetslivet) bör förtydligas, 2) tillsynsuppgiften som gäller arbetslivet bör förtydligas i gränssnittssituationer, 3) i fråga om diskriminering i arbetslivet kunde det granskas med vilka metoder diskrimineringsombudsmannens förutsättningar att utföra uppgiften att främja likabehandling i arbetslivet kan förbättras och 4) i frågor som gäller tillsynen över arbetslivet bör arbetarskyddsmyndighetens tillsynsmetoder bedömas med tanke på främjandet av likabehandling och ingripandet i diskriminering. Detta innebär inte bara att förfarandena bedöms och förenhetligas utan också att lagen om tillsynen över arbetarskyddet och om arbetarskyddssamarbete på arbetsplatsen öppnas.

Följande utvecklingsförslag till lagstiftning som gäller diskriminerings- och jämställdhetsnämndens verksamhet lades dessutom fram: 1) diskrimineringsombudsmannen kunde ges rätt att föra ärenden till diskriminerings- och jämställdhetsnämnden utan ett namngivet offer, 2) diskriminerings- och jämställdhetsnämndens rätt att bestämma om gottgörelse bör utredas och 3) den negativa inverkan tiderna för väckande av talan om gottgörelse har på väckandet av talan om gottgörelse bör utredas.

De flesta av de förslag till att utveckla lagstiftningen som projektet lägger fram är sådana att de har tagits upp redan tidigare i olika sammanhang under lagens giltighetstid och en del av förslagen diskuterades redan när lagen stiftades. Projektet gav dock en viktig helhetsbild av olika frågor som gäller hur diskrimineringslagen fungerar och dess problem, och stödde beredningen i och med att det i skrivningen i regeringsprogrammet inte sägs hur delreformen ska genomföras.

2.2 Lagstiftningen om likabehandlingsplaner och småbarnspedagogik

Myndigheterna är skyldiga att främja likabehandling. Bestämmelser om främjande av likabehandling finns i diskrimineringslagen (1325/2014). Myndigheterna ska bedöma hur likabehandling uppnås i deras verksamhet och vidta åtgärder som behövs för att främja likabehandling. De främjande åtgärderna ska vara effektiva, ändamålsenliga och proportionerliga med beaktande av myndighetens verksamhetsmiljö, resurser och övriga omständigheter. Varje myndighet ska ha en plan för de åtgärder som behövs för att främja likabehandling. Skyldigheten att utarbeta en plan gäller inte för den evangelisk-lutherska kyrkan, den ortodoxa kyrkan eller de privata aktörer som sköter offentliga förvaltningsuppgifter och som regelbundet har färre än 30 anställda.

Det föreskrivs särskilt om utbildningsanordnares skyldighet att främja likabehandling. Utbildningsanordnare och de läroanstalter de är huvudmän för ska bedöma hur likabehandling uppnås i deras verksamhet och vidta åtgärder som behövs för att främja likabehandling. De främjande åtgärderna ska vara effektiva, ändamålsenliga och proportionerliga med beaktande av läroanstaltens verksamhetsmiljö, resurser och övriga omständigheter. En utbildningsanordnare ska se till att varje läroanstalt har en plan för de åtgärder som behövs för att främja likabehandling. Utbildningsanordnarna och de läroanstalter de är huvudmän för ska ge eleverna och deras vårdnadshavare samt de studerande eller deras företrädare möjlighet att bli hörda om de främjande åtgärderna.

Det föreskrivs även särskilt om arbetsgivarnas skyldighet att främja likabehandling. En arbetsgivare ska bedöma hur likabehandling uppnås på arbetsplatsen och med hänsyn till arbetsplatsens behov utveckla arbetsförhållandena samt förfarandena i samband med att personal anställs och beslut som berör personalen fattas. De främjande åtgärderna ska vara effektiva, ändamålsenliga och proportionerliga med beaktande av verksamhetsmiljön, resurserna och övriga omständigheter. En arbetsgivare som regelbundet har minst 30 anställda ska ha en plan för de åtgärder som behövs för att främja likabehandling. De främjande åtgärderna och deras genomslagskraft ska behandlas i samråd med personalen eller dess företrädare. En förtroendemansomvalts enligt ett arbets- eller tjänstekollektivavtal eller, om en sådan inte har valts, ett förtroendeombud som avses i arbetsavtalslagen eller någon annan företrädare för personalen som medverkat i planeringen av likabehandlingsåtgärderna har rätt att på begäran få veta vilka åtgärder arbetsgivaren har vidtagit för att främja likabehandling på arbetsplatsen. Även arbetarskyddsfullmäktige har den rätten.

I lagen om jämställdhet mellan kvinnor och män (609/1986, nedan *jämställdhetslagen*) föreskrivs det om myndigheternas skyldighet att främja jämställdheten och utbildningsanordnares och arbetsgivares utarbetande av en jämställdhetsplan.

Likabehandlings- och jämställdhetsplanerna utarbetas ofta i kombination med varandra. Jämställdhetslagen och lagstiftningen om jämställdhetsplanering sorterar under social- och hälsovårdsministeriet.

I Finland har alla barn under läropliksåldern rätt till småbarnspedagogik. Bestämmelser om småbarnspedagogik finns i lagen om småbarnspedagogik (540/2018) och i förordningar som utfärdats med stöd av den. Kommunen svarar för ordnandet av småbarnspedagogik och tillsynen över privat småbarnspedagogik. Bestämmelser om kommunens skyldighet att ordna småbarnspedagogik finns i 5 § i lagen om småbarnspedagogik. Kommunen kan ordna tjänsterna inom småbarnspedagogiken själv eller tillsammans med andra kommuner, skaffa dem av någon annan offentlig eller privat serviceproducent inom småbarnspedagogiken eller bevilja en servicesedel för småbarnspedagogik. Verksamhetsformerna inom småbarnspedagogiken är daghemsverksamhet, familjedagvård och öppen småbarnspedagogisk verksamhet. Med öppen småbarnspedagogisk verksamhet avses till exempel klubb- och lekverksamhet. Enligt den statistik som Nationella centret för utbildningsutvärdering sammanställt för 2019 finns det på fastlandet sammanlagt 3 617 verksamhetsställen med daghemsverksamhet, av vilka 2 624 är kommunala daghem och 993 privata daghem.

Den förpliktande likabehandlingsplaneringen enligt diskrimineringslagen gäller i enlighet med gällande lagstiftning endast läroanstalter och utbildningsanordnare, och skyldigheten sträcker sig inte till anordnare av småbarnspedagogik och serviceproducenter inom småbarnspedagogiken. Kommunerna omfattas dock i egenskap av myndigheter av planerings- och främjandeskyldigheterna enligt diskrimineringslagen och eftersom anordnaren av småbarnspedagogik ofta är en kommun, sträcker sig skyldigheten på så sätt också till småbarnspedagogiken, även om det i fråga om småbarnspedagogiken inte föreligger någon skyldighet att utarbeta en plan för varje verksamhetsställe. Det är dock behövligt att förtydliga regleringen till denna del och att tydligt ange att både anordnare av småbarnspedagogik och serviceproducenter inom småbarnspedagogiken är skyldiga att utarbeta en likabehandlingsplan. Med hjälp av en likabehandlingsplan som utarbetas för varje verksamhetsställe eller i fråga om mindre aktörer en gemensam likabehandlingsplan säkerställs det att likabehandlingsarbetet utförs systematiskt redan från och med småbarnspedagogiken.

Bestämmelser om förskoleundervisning finns i lagen om grundläggande utbildning (628/1998) och i förordningar som utfärdats med stöd av den. Kommunerna är skyldiga att ordna förskoleundervisning för alla barn som har rätt till förskoleundervisning och det är obligatoriskt för barn i förskoleåldern att delta i förskoleundervisning eller annan verksamhet genom vilken målen för förskoleundervisningen uppnås. Förskoleundervisningen kan ordnas i daghem, i skolor eller på någon annan lämplig plats. Likabehandlingsplaneringen gäller i nuläget förskoleundervisning när den ordnas i skolor. Planeringsskyldigheten enligt diskrimineringslagen gäller inte förskoleundervisning som ordnas i samband med daghem.

2.3 Rimliga anpassningar

I 15 § i diskrimineringslagen föreskrivs det om rimliga anpassningar för att likabehandling för personer med funktionsnedsättning ska uppnås. Myndigheter, utbildningsanordnare, arbetsgivare och de som tillhandahåller varor eller tjänster ska göra sådana ändamålsenliga och rimliga anpassningar som behövs i det enskilda fallet för att göra det möjligt för personer med funktionsnedsättning att på lika villkor som andra utträta ärenden hos myndigheter och få utbildning och arbete samt varor och tjänster som tillhandahålls allmänheten och att klara av sina arbetsuppgifter och avancera i arbetet. Vid bedömningen av vilka anpassningar som är rimliga beaktas förutom behoven hos personer med funktionsnedsättning även den i 1 mom. avsedda aktörens storlek och ekonomiska ställning, arten och omfattningen av aktörens verksamhet, de uppskattade kostnaderna för anpassningarna och stöd som kan fås för åtgärderna. På begäran ska en arbetsgivare 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. I 8 § i diskrimineringslagen föreskrivs det dessutom om att vägran att göra rimliga anpassningar är i lagen avsedda trakasserier.

I motiveringen till regeringens proposition om den gällande diskrimineringslagen konstateras det att de rimliga anpassningarna inte handlar om generella eller permanenta tillgänglighetsåtgärder med de största kostnadseffekterna, utan bestämmelser om sådana åtgärder finns på andra ställen i lagstiftningen.

Kravet på rimliga anpassningar (i konventionen skäliga anpassningar) baserar sig på FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (CRPD, FördrS 27/2006, nedan *funktionsrättskonventionen*),

som trädde i kraft i Finland den 10 juni 2016, och på rådets direktiv 2000/78/EG om inrättande av en allmän ram för likabehandling (nedan *direktivet om likabehandling i arbetslivet*). I fråga om funktionsrättskonventionen grundar sig skyldigheten att göra rimliga anpassningar på i synnerhet artiklarna 2 och 5 i konventionen.

Bestämmelserna om rimliga anpassningar baserar sig på en helhetsbedömning från fall till fall, där man beaktar både behoven hos personen med funktionsnedsättning och andra kriterier som gäller aktören och anpassningarna. Bestämmelserna gäller flera olika aktörer och situationer. Därför är paragrafen i fråga mycket mångtydig. I fråga om den finns det dessutom endast lite rättspraxis från de högsta domstolarna. För att precisera tolkningen har man ofta stött sig på motiveringen i regeringens proposition om den gällande diskrimineringslagen och en del av motiveringen har styrt tolkningen också i en alltför snäv riktning i förhållande till funktionsrättskonventionen. Utifrån förarbetena till diskrimineringslagen har det bland annat tolkats att rimliga anpassningar är småskaliga och enskilda anpassningsåtgärder som främst genomförs i situationer med konkret umgänge.

Övervakningsorgan för funktionsrättskonventionen är kommittén för rättigheter för personer med funktionsnedsättning (CRPD-kommittén), som styr tolkningen av konventionen genom sina allmänna kommentarer. Kommittén har preciserat tolkningen av rimliga anpassningar genom kommitténs allmänna kommentar nr 6 (General comment No. 6 on equality and non-discrimination). I sin allmänna kommentar förtydligar kommittén ordningsföljden och bedömningssättet vid prövningen av rimliga anpassningar. Skyldigheten att göra rimliga anpassningar är tvådelad. Aktörerna åläggs för det första en positiv rättslig skyldighet att göra sådana rimliga anpassningar som i enskilda fall är nödvändiga och behövliga ändringar eller anpassningar för att trygga rättigheterna för personer med funktionsnedsättning. För det andra säkerställer skyldigheten att de anpassningar som krävs inte medför en orimlig eller oproportionerlig börda för den förpliktade. Det är fråga om en bedömning i två faser där man först bedömer vilka åtgärder som är nödvändiga för att trygga tillgodoseendet av rättigheterna för och likabehandlingen av personer med funktionsnedsättning och sedan bedömer om en åtgärd är orimlig för den förpliktades del. Bedömningen har också behandlats i högsta förvaltningsdomstolens avgörande HFD:2021:189, som beskrivs närmare i avsnitt 7. Samtidigt har det klarnat att rimliga anpassningar inte enbart innebär småskaliga och mindre anpassningsåtgärder, utan det är fråga om hur rättigheterna för en person med funktionsnedsättning tillgodoses så att anpassningen inte är orimlig för den förpliktade aktören.

Det har dessutom framkommit ett behov av att utreda vad rimliga anpassningar innebär ur en myndighets synvinkel. I den gällande bestämmelsen om rimliga anpassningar nämns utträttande av ärenden hos myndigheter, vilket är en snäv formulering som styr bedömningen mot att det för myndigheternas del är fråga om konkreta och tekniska anpassningar och inte innehållsmässiga ändringar, det vill säga ändringar i innehållet i den tjänst som tillhandahålls. Funktionsrättskonventionen innehåller dock ingen begränsning i fråga om myndigheter, utan anpassningar kan också gälla innehållsmässiga anpassningar och detta har konstaterats också i rättspraxis, till exempel i ett avgörande om skoltransporter HFD:2020:60, där högsta förvaltningsdomstolen ansåg att personen i fråga skulle beviljas fri skoltransport till en annan skola än personens så kallade närskola som en rimlig anpassning enligt 15 § i diskrimineringslagen.

2.4 Trakasserier och ingripande i dem

I 8 § 1 mom. i diskrimineringslagen förbjuds diskriminering på grund av ålder, ursprung, nationalitet, språk, religion, övertygelse, åsikt, politisk verksamhet, fackföreningsverksamhet, familjeförhållanden, hälsotillstånd, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller någon annan omständighet som gäller den enskilde som person. Diskriminering som är förbjuden enligt diskrimineringslagen är enligt 8 § 2 mom. förutom direkt och indirekt diskriminering även trakasserier, vägran att göra rimliga anpassningar samt instruktioner eller befallningar att diskriminera.

Ett beteende som syftar till eller som leder till att en persons människovärde kränks innebär enligt 14 § 1 mom. i diskrimineringslagen trakasseri, om beteendet har samband med någon av de grunder som anges i 8 § 1 mom. och beteendet utifrån den grunden skapar en stämning som gör att personen förnedras eller förödmjukas eller som är hotfull, fientlig eller aggressiv gentemot honom eller henne.

I 6 § i den upphävda lagen om likabehandling (21/2004) definierades trakasserier som uppsåtlig eller faktisk kränkning av en persons eller människogrups värdighet och integritet så att en hotfull, fientlig, förnedrande, förödmjukande eller aggressiv stämning skapas. Således skiljer sig ordalydelsen i den gällande lagen från ordalydelsen i den upphävda lagen på så sätt att det i den gällande lagen inte uttryckligen nämns att en människogrupp kan vara föremål för trakasserier. Av förarbetena till den gällande diskrimineringslagen framgår det dock att avsikten är att 14 § i den gällande diskrimineringslagen ska tillämpas också på trakasserier som riktas till en viss grupp av människor. I förarbetena konstateras det att ett beteende som kränker

människovärdet inte behöver riktas direkt till en viss person för att kunna betraktas som trakasseri av honom eller henne, utan det kan även riktas till en viss grupp av människor. Exempelvis rasistiskt material som är framlagt i offentliga lokaler hos den som tillhandahåller varor eller tjänster kan kränka människovärdet hos den som kommer som kund på ett sådant sätt att gärningen kan betraktas som trakasseri (RP 19/2014 rd, s. 82). I diskriminerings- och jämställdhetsnämndens tillämpningspraxis har man dock märkt att sakläget de facto förändrades. Även diskrimineringsombudsmannen har i sin berättelse till riksdagen tagit upp att ändringen av bestämmelsens formulering och avlägsnandet av människogrupp från rekvisitet har lett till en oklar situation, där man möjligen på ett konstgjort sätt måste hitta en målsägande i ärendet, även om det är fråga om uppenbar och grov diskriminering (Diskrimineringsombudsmannens berättelse till riksdagen 2018, B 6/2018 rd, s. 37).

Enligt 14 § 2 mom. i diskrimineringslagen ska en arbetsgivares förfarande betraktas som diskriminering, om arbetsgivaren efter att ha fått vetskap om att en arbetstagare i sitt arbete har blivit utsatt för trakasserier som avses i 1 mom. underlåter att vidta de åtgärder som står till buds för att undanröja trakasserier. I fråga om andra aktörer än arbetsgivare har det inte föreskrivits särskilt om att underlåtenhet att ingripa i trakasserier är diskriminering. Skyldighet att ingripa i trakasserier har dock redan i nuläget ansetts ingå i diskrimineringslagen.

Diskrimineringsombudsmannen har i sin berättelse till riksdagen från 2018 föreslagit att det i diskrimineringslagen bör definieras att en läroanstalts verksamhet är diskriminerande om läroanstalten inte ingriper i trakasserier riktade mot en elev eller student (Diskrimineringsombudsmannens berättelse till riksdagen 2018, B 6/2018 rd, s. 35–36). Också i den undersökning inom statsrådets gemensamma utrednings- och forskningsverksamhet (VN TEAS) som kartlade hur diskrimineringslagen fungerar, Aidosti yhdenvertaiset (bara på finska, på svenska ungefär ”genuint jämlika”), har det konstaterats att diskrimineringsombudsmannen har föreslagit en sådan ändring. Ett annat utvecklingsobjekt som togs upp i undersökningen är att se över definitionen av trakasserier så att den inte förutsätter att trakasserier riktas till en viss individ. I undersökningen bedömdes det att en utvidgning av definitionen av diskriminering kunde ge ökat stöd för att ingripa i trakasserier och ha en avskräckande effekt (Aidosti yhdenvertaiset – Yhdenvertaisuuslain arviointi. Publikationsserie för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet 2020:50). Dessa utvecklingsbehov lyftes också fram i arbetsgruppen för en delreform av diskrimineringslagen.

2.5 Tillsynen över diskrimineringslagen

2.5.1 Myndigheter som utövar tillsyn över diskrimineringslagen

Enligt 18 § i diskrimineringslagen övervakar diskrimineringsombudsmannen, diskriminerings- och jämställdhetsnämnden samt arbetarskyddsmyndigheterna efterlevnaden av lagen.

Diskrimineringsombudsmannen har enligt 3 § i lagen om diskrimineringsombudsmannen (1326/2014) till uppgift att övervaka efterlevnaden av diskrimineringslagen samt allmänt främja likabehandling och förebygga diskriminering. Enligt 19 § i diskrimineringslagen kan diskrimineringsombudsmannen inom tillämpningsområdet för diskrimineringslagen bistå dem som har utsatts för diskriminering när deras klagomål om diskriminering prövas, bistå vid planeringen av främjande åtgärder som avses i diskrimineringslagen, ge allmänna rekommendationer om hur diskriminering kan förebyggas och likabehandling främjas samt vidta åtgärder för att åstadkomma förlikning i ett ärende som gäller efterlevnaden av denna lag. Dessutom kan ombudsmannen i enskilda fall lämna motiverade ståndpunkter för att förebygga ett förfarande som strider mot diskrimineringslagen eller för att förhindra att ett sådant förfarande fortsätter eller upprepas, om det inte är fråga om ett ärende som omfattas av en arbetarskyddsmyndighets tillsynsbehörighet eller gäller tolkning av arbets- eller tjänstekollektivavtal. I enlighet med 21 § i diskrimineringslagen kan diskrimineringsombudsmannen i andra ärenden än de som omfattas av en arbetarskyddsmyndighets behörighet med målsägandens samtycke föra ett ärende som gäller diskriminering eller repressalier till diskriminerings- och jämställdhetsnämnden. Diskrimineringsombudsmannen får också föra ett ärende som gäller försummelse av en myndighets eller läroanstalts skyldighet att främja likabehandling till nämnden.

Enligt 22 § i diskrimineringslagen övervakar arbetarskyddsmyndigheterna efterlevnaden av lagen när det gäller arbetsavtalsförhållanden och offentligrättsliga anställningar, arbetspraktik och annan motsvarande verksamhet på arbetsplatser samt anställning enligt vad som föreskrivs i diskrimineringslagen och i lagen om tillsynen över arbetarskyddet och om arbetarskyddssamarbete på arbetsplatsen (44/2006). Arbetarskyddsmyndigheterna kan begära utlåtande av diskrimineringsombudsmannen eller diskriminerings- och jämställdhetsnämnden när det gäller tolkning och tillämpning av diskrimineringslagen.

Diskriminerings- och jämställdhetsnämnden fastställer enligt 20 § i diskrimineringslagen förlikning mellan parterna i ärenden som gäller diskriminering eller repressalier. På begäran av en domstol, diskrimineringsombudsmannen eller en annan myndighet kan nämnden ge utlåtande i ärenden som är av

betydelse för tolkningen av diskrimineringslagen, om inte saken omfattas av en arbetarskyddsmyndighets behörighet eller gäller tolkning av arbets- eller tjänstekollektivavtal. Arbetarskyddsmyndigheterna kan dock enligt 22 § i diskrimineringslagen även begära utlåtande av nämnden när det gäller tolkning och tillämpning av diskrimineringslagen. Enligt 20 § i diskrimineringslagen får nämnden även förbjuda aktören i fråga att fortsätta eller upprepa diskrimineringen eller repressalierna eller förelägga aktören att inom en skälig tid vidta åtgärder för att fullgöra sina skyldigheter enligt diskrimineringslagen i andra ärenden än sådana som omfattas av en arbetarskyddsmyndighets behörighet. Nämnden får vid behov förena sitt förbud eller föreläggande med vite.

2.5.2 Att föra ett diskrimineringsärende till nämnden utan en namngiven målsägande

Enligt 21 § 2 mom. i diskrimineringslagen får den som anser sig ha blivit diskriminerad eller utsatt för repressalier föra ärendet till diskriminerings- och jämställdhetsnämnden för åtgärder enligt 20 § 3 mom. Ärendet får, med målsägandens samtycke, föras till nämnden också av diskrimineringsombudsmannen eller en sammanslutning som främjar likabehandling.

Den gällande formuleringen i 21 § 2 mom. i diskrimineringslagen förutsätter i praktiken att diskrimineringsombudsmannen kan namnge en målsägande, det vill säga ett offer för diskriminering, för att kunna föra ett ärende till diskriminerings- och jämställdhetsnämnden. Högsta förvaltningsdomstolen har i sina årsbeslut av den 28 december 2020 HFD 2020:159 och HFD 2020:160 ansett att diskriminerings- och jämställdhetsnämnden inte kan meddela ett beslut om förbud i ett ärende där det inte finns någon målsägande. Diskriminerings- och jämställdhetsnämnden kan således inte ingripa i enligt diskrimineringslagen förbjuden diskriminering där det inte finns någon namngiven målsägande.

Enligt 20 § i jämställdhetslagen kan jämställdhetsombudsmannen föra ett ärende som gäller ett förfarande som strider mot det förbud mot diskriminering och motåtgärder och det förbud mot diskriminerande annonsering som avses i jämställdhetslagen till diskriminerings- och jämställdhetsnämnden. I jämställdhetslagen finns det inget omnämnande av målsägandens samtycke, och bestämmelsen har tolkats så att det inte krävs en viss namngiven målsägande för att ett ärende ska kunna föras till nämnden. Således skiljer sig tillsynssystemen enligt jämställdhetslagen och diskrimineringslagen till denna del från varandra.

EU-domstolen har i fallet Firma Feryn ansett att sådan direkt diskriminering som avses i rådets direktiv 2000/43/EG om genomförandet av principen om likabehandling av personer oavsett deras ras eller etniska ursprung (nedan *diskrimineringsdirektivet*) är att arbetsgivaren offentligt meddelar att han eller hon inte anställer arbetstagare med visst etniskt ursprung eller av viss ras. Det är enligt domstolen inte en nödvändig förutsättning för att en sådan diskriminering ska föreligga att en klagande uppgivit att vederbörande har utsatts för en sådan diskriminering. Dessutom konstaterade domstolen att det även när det inte finns någon identifierbar person som har utsatts för diskriminering krävs att de sanktioner som ska tillämpas på överträdelse av de nationella bestämmelser som antagits i enlighet med diskrimineringsdirektivet ska vara effektiva, proportionerliga och avskräckande (Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding vastaan Firma Feryn NV, C-54/07, EU:C:2008:397, punkt 23–28 och 35–40).

Också kommittén för avskaffande av rasdiskriminering (CERD-kommittén), som övervakar genomförandet av konventionen om avskaffandet av alla former av rasdiskriminering (CERD-konventionen), har bedömt diskriminering av en människogrupp. Kommittén bedömde i sitt avgörande i målet Murat mot Danmark (besvär nr. 40/2007, avgörande den 8 augusti 2007) en yrkesskolas praxis, där man i skolan vid ansökan om platser för arbetspraktik i enlighet med arbetsgivarens önskemål förbisåg studerande av ett visst ursprung. Kommittén konstaterade att existensen av ett sådant system i sig ledde till att alla studerande med ett ”icke-danskt ursprung” som i något skede av sina studier i övrigt skulle uppfylla kraven på praktiken kunde betraktas som offer för diskriminering som är förbjuden enligt CERD-konventionen.

Frågan om att föra ett ärende till nämnden hänför sig också till den fråga om definitionen av trakasserier som beskrivs ovan i punkt 2.4. I undersökningen Aidosti yhdenvertaiset har det konstaterats att en utvidgning av definitionen av trakasserier så att den gäller människogrupper i praktiken också förutsätter att diskrimineringsombudsmannen har möjlighet att föra ärenden till diskriminerings- och jämställdhetsnämnden utan ett namngivet offer (Aidosti yhdenvertaiset – Yhdenvertaisuuslain arviointi. Publikationsserie för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet 2020:50).

Med stöd av vad som anförts ovan är det motiverat att de bestämmelser om att föra ett ärende till diskriminerings- och jämställdhetsnämnden som finns i diskrimineringslagen ses över på så sätt att diskrimineringsombudsmannen och en sammanslutning som främjar likabehandling till nämnden kan föra även ett sådant diskrimineringsärende där en enskild målsägande inte kan identifieras.

2.5.3 Tillämpningen av tillsynsbestämmelserna i diskrimineringslagen på domstolar och andra rättskipningsorgan

Enligt 18 § i diskrimineringslagen tillämpas på riksdagen och på riksdagens organ tillsynsbestämmelserna i lagen bara när det är fråga om riksdagens eller organets verksamhet som myndighet eller arbetsgivare. Tillsynsbestämmelserna i lagen tillämpas inte på republikens presidents, statsrådets allmänna sammanträdes, domstolarnas eller andra rättskipningsorgan, justitiekanslern i statsrådets eller riksdagens justitieombudsmans verksamhet. I förarbetena till diskrimineringslagen konstateras det att avsikten med avgränsningen av tillämpningsområdet är att den ska gälla endast domstolarnas rättskipning, men inte till exempel verksamheten som arbetsgivare (RP 19/2014 rd, s. 89).

Högsta förvaltningsdomstolen har i sitt avgörande HFD:2019:155 tolkat tillsynsbestämmelsen i fråga i en situation som gäller de praktiska arrangemangen under högsta domstolens och högsta förvaltningsdomstolens "Öppet Hus"-dag. Högsta förvaltningsdomstolen har då ansett att syftet med 18 § 3 mom. i diskrimineringslagen är att från den tillsynsbefogenhet som avses i diskrimineringslagen avgränsa den verksamhet inom domstolarna som anknyter till deras uppgifter som utövare av domsrätten. Enligt högsta förvaltningsdomstolens tolkning har tillsynsbefogenheten däremot inte begränsats i förhållande till annan sådan verksamhet som domstolarna ordnar på motsvarande sätt som övriga myndigheter till exempel för att presentera sin egen verksamhet. Tryggandet av den oberoende ställning som domstolarna har enligt 3 § 3 mom. i grundlagen förutsätter enligt högsta förvaltningsdomstolen inte att diskriminerings- och jämställdhetsnämndens eller de andra i diskrimineringslagen nämnda tillsynsmyndigheternas befogenheter att utöva tillsyn avgränsas så att avgränsningen skulle gälla all verksamhet i domstolarna och därmed omfatta mer än rättskipningsverksamheten. I det nämnda fallet har det varit fråga om de praktiska arrangemangen i samband med en "Öppet Hus"-dag som ordnades av högsta domstolen och högsta förvaltningsdomstolen. Högsta förvaltningsdomstolen ansåg att i fallet i fråga har verksamheten inte ett sådant samband med domstolarnas rättskipningsverksamhet att den kan betraktas som sådan verksamhet vid domstolarna som avses i 18 § 3 mom. i diskrimineringslagen och som inte omfattas av tillsynsbestämmelsernas tillämpningsområde.

Med beaktande av högsta förvaltningsdomstolens avgörande, som beskrivs ovan, är det motiverat att ändra ordalydelsen i 18 § i diskrimineringslagen så att det framgår att lagens tillsynsbestämmelser också tillämpas på domstolar och andra rättskipningsorgan i ärenden som inte gäller deras rättskipningsverksamhet.

2.6 Gottgörelse

2.6.1 Nationell lagstiftning och rättspraxis

Enligt 23 § i diskrimineringslagen har den som blivit utsatt för diskriminering eller repressalier rätt att få gottgörelse av den myndighet, arbetsgivare, utbildningsanordnare eller tillhandahållare av varor eller tjänster som i strid med diskrimineringslagen har diskriminerat eller utsatt honom eller henne för repressalier. Syftet med gottgörelsen är att gottgöra en kränkning som riktats mot den som blivit utsatt för diskriminering eller repressalier. Således beror rätten att få gottgörelse inte på till exempel om diskrimineringen eller repressalierna har orsakat skada. Till skillnad från när det gäller skadestånd ska det för att gottgörelse ska dömas ut inte heller behövas någon prövning av om det lagstridiga förfarandet har varit uppsåtligt eller oaktsamt (RP 19/2014 rd, s. 94–95). Gottgörelse utgör enligt 23 § 2 mom. i diskrimineringslagen inget hinder för att få ersättning enligt skadeståndslagen (412/1974) eller någon annan lag.

Enligt 26 § i diskrimineringslagen ska det yrkas på gottgörelse i tingsrätten, och yrkanden på gottgörelse behandlas som tvistemål. Det kan också yrkas på gottgörelse i samband med behandlingen av ett brottmål som gäller ett diskrimineringsärende. Gottgörelse ska enligt 26 § 2 mom. i diskrimineringslagen yrkas inom två år efter det diskriminerande förfarandet eller överträdelsen av förbudet mot repressalier. Vid anställning är tidsfristen dock ett år från det att den diskriminerade arbetsökanden har fått kännedom om antagningsbeslutet.

Enligt 24 § i diskrimineringslagen ska gottgörelsen vara rättvis i förhållande till hur allvarlig gärningen är. Gärningens allvarlighetsgrad bedöms med beaktande av förseelsens art, omfattning och varaktighet. Gottgörelsen ska bestämmas också med beaktande av eventuell ersättning som med stöd av någon annan lag har dömts ut eller påförts på grund av samma kränkning av personen i fråga. Gottgörelsen kan dessutom jämkas eller behöver inte påföras, om den skulle bli oskälig särskilt med beaktande av om den som brutit mot förbudet har försökt förhindra eller undanröja konsekvenserna av förfarandet och med hänsyn till dennes ekonomiska ställning.

I samband med att den gällande diskrimineringslagen stiftades har det i riksdagen förts diskussioner bland annat om diskriminerings- och jämställdhetsnämndens möjlighet att bestämma om gottgörelse. Grundlagsutskottet ansåg då i sitt utlåtande 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 enligt grundlagsutskottet därför viktigt att arbetslivs- och jämställdhetsutskottet utreder om frågor om gottgörelse i första instans kan behandlas i diskriminerings- och jämställdhetsnämnden (GrUU 31/2014 rd, s. 11). Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet konstaterade i sitt betänkande om diskrimineringslagen att vid gottgörelse är det fråga om en betydande ekonomisk påföljd. Om diskriminerings- och jämställdhetsnämnden ges behörighet att besluta om att gottgörelse ska utgå bör enligt utskottet bland annat nämndens sammansättning, nämndmedlemmarnas rättsliga ställning och nämndens procedurregler helt ses över. Påföljden är nämligen så pass märkbar och ett rättvist förfarande måste säkerställas. Dessutom bör det bedömas hur en sådan förändring skulle påverka nämndens arbetsmängd och resursbehov. Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet konstaterade att diskriminerings- och jämställdhetsnämnden är en viktig och lättillgänglig kanal för rättssäkerhet för dem som utsatts för diskriminering, och att jämfört med en domstolsprocess är ett rättssäkerhetsorgan med låg tröskel också statsfinansiellt motiverat. Utskottet ansåg emellertid att det inte inom de tillgängliga tidsramarna och resurserna har möjlighet att utreda frågan om diskriminerings- och jämställdhetsnämnden ska kunna påföra gottgörelse, utan utskottet konstaterade att en sådan förändring måste utredas särskilt (AjUB 11/2014 rd, s. 8).

Diskrimineringsärenden i domstolarna och diskriminerings- och jämställdhetsnämnden

I VN TEAS-undersökningen Aidosti yhdenvertaiset redogörs det för domstolsavgöranden om beviljande av gottgörelse. I undersökningen beskrivs bland annat de tvistemål som behandlats i tingsrätterna 2015–2019 och som gällt diskrimineringslagen och jämställdhetslagen. Under den nämnda tiden behandlades sammanlagt 172 sådana mål i tingsrätterna, av vilka 69 gällde diskrimineringslagen. Av de behandlade målen gällde 33 diskrimineringslagen och de blev anhängiga efter det att den nya diskrimineringslagen hade trätt i kraft. Dessutom tillämpades i ett fall både diskrimineringslagen och jämställdhetslagen (Aidosti yhdenvertaiset – Yhdenvertaisuuslain arviointi. Publikationsserie för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet 2020:50).

Av alla käromål i tingsrätten som gällde diskrimineringslagen godkändes under granskningstiden helt eller delvis 11 och förkastades 24. Förlikning ingicks i 13 mål, och ärendet avslutades i övrigt, till exempel genom avvisande, i 21 fall. Två käromål hade godkänts i mål som gällde den nya diskrimineringslagen, och dessutom godkändes ett käromål där både diskrimineringslagen och jämställdhetslagen tillämpades. Käranden återkallade käromålet i 14 fall som gällde diskrimineringslagen och målet utmynnade i förlikning i 10 fall. Fyra käromål förkastades och i tre fall gavs ett annat avgörande, såsom avvisande av ett ärende eftersom det inte omfattades av behörigheten (undersökningen Aidosti yhdenvertaiset).

I undersökningen har bestämmande om gottgörelse utretts endast i de fall där den nya diskrimineringslagen tillämpades. Av dessa fall yrkades det på gottgörelse i sju mål, och i två mål dömdes det att gottgörelse ska betalas. Dessutom dömdes det att gottgörelse ska betalas i ett mål där både diskrimineringslagen och jämställdhetslagen tillämpades. Gottgörelserna som dömts ut med stöd av diskrimineringslagen uppgick till 5 500 och 8 000 euro och den gottgörelse som dömts ut med stöd av diskrimineringslagen och jämställdhetslagen var 10 000 euro. I målen som gällde jämställdhetslagen uppgick gottgörelserna i två fall till 10 000 euro, i ett fall till 14 000 euro och i ett fall till 60 000 euro. I fråga om de fall som utmynnade i förlikning fanns det relativt lite information om hurdana gottgörelsebelopp man eventuellt hade kommit överens om. I de fall som gällde diskrimineringslagen hade det i ett fall kommit överens om att gottgörelsebelopp var 1 800 euro och i ett annat att beloppet var 15 000 euro, i målen som gällde jämställdhetslagen var de kända gottgörelsebeloppen 4 000 euro och 7 000 euro (undersökningen Aidosti yhdenvertaiset).

I rapporten ges också en kort beskrivning av hovrätternas domar. I de flesta fall beviljade hovrätten inte tillstånd till fortsatt handläggning eller så ändrades tingsrättens avgörande inte. När tingsrättens avgörande ändrades gällde ändringen i allmänhet endast beloppet av skadeståndet, ersättningen för rättegångskostnader eller gottgörelsen. I de mål där det dömdes att gottgörelse ska betalas var gottgörelsens belopp 5 000 euro (undersökningen Aidosti yhdenvertaiset).

I rapporten granskades också brottmål. Enligt rapporten förekom det under 2015–2018 årligen 5–12 tillräknade diskrimineringsbrott och 2–8 brott som gäller ockerliknande diskriminering i arbetslivet. År 2015 uppgick de tillräknade brotten som gäller diskriminering i arbetslivet till 30, och därefter under 2016–2018 årligen till 8–18. Dessutom uppgick de tillräknade domarna för hets mot folkgrupp till en dom 2015, till fem domar 2016, till 16 domar 2017 och till 36 domar 2018. Enligt rapporten yrkades det långt ifrån alltid på gottgörelse i samband med brottmål, och i de granskade målen hade gottgörelse bestämts endast några gånger. Gottgörelserna i samband med brottmål var ofta mindre än de gottgörelser som dömts ut i samband med tvistemål, och de varierade mellan 1 000 och 8 000 euro. Utöver eller i stället för gottgörelse hade det i samband med brottmål också dömts ut skadestånd, som ofta till sitt belopp var mindre än gottgörelsen (cirka 500–1 000 euro) (undersökningen Aidosti yhdenvertaiset).

Diskriminerings- och jämställdhetsnämnden har under 2016–2020 avgjort sammanlagt 335 ärenden. Alla fall har gällt diskrimineringslagen. Nämnden har under denna tid meddelat ett beslut om förbud i sammanlagt 101 ärenden och förelagt vite i 42 ärenden. Vitet har till sitt belopp varierat mellan 500 och 100 000 euro. Nämnden har årligen avslagit ansökan i 53–83 procent av ärendena.

2.6.2 EU-bestämmelser

Genom lagen om likabehandling har man genomfört rådets direktiv 2000/43/EG om genomförandet av principen om likabehandling av personer oavsett deras ras eller etniska ursprung, det vill säga diskrimineringsdirektivet, samt rådets direktiv 2000/78/EG om inrättande av en allmän ram för likabehandling, det vill säga direktivet om likabehandling i arbetslivet. Båda direktiven förutsätter att medlemsstaterna ska säkerställa att alla som anser sig förfördelade på grund av att principen om likabehandling inte har tillämpats på dem har tillgång till rättsliga och/eller administrativa förfaranden, inbegripet, när de anser det lämpligt, förlikningsförfaranden, för att säkerställa efterlevnaden av skyldigheterna enligt direktiven, även efter det att den situation i vilken diskrimineringen uppges ha förekommit har upphört (artikel 7 i diskrimineringsdirektivet, artikel 9 i direktivet om likabehandling i arbetslivet). Enligt artikel 13 i diskrimineringsdirektivet ska medlemsstaterna utse ett eller flera organ för främjande av likabehandling av alla personer utan åtskillnad på grund av ras eller etniskt ursprung. Direktiven förutsätter dessutom att medlemsstaterna ska bestämma vilka sanktioner som ska tillämpas på överträdelse av de nationella bestämmelser som antas i enlighet med direktiven och vidta alla åtgärder som behövs för deras genomförande. Sanktionerna, som kan bestå av skadestånd till den utsatta personen, ska vara effektiva, proportionerliga och avskräckande (artikel 15 i diskrimineringsdirektivet, artikel 17 i direktivet om likabehandling i arbetslivet).

Europeiska unionens domstol har i sin avgörandepraxis som gäller diskrimineringsdirektivet konstaterat att medlemsstaterna enligt artikel 15 i det direktivet är skyldiga att i sina rättsordningar införa åtgärder som är tillräckligt effektiva för att uppnå målet med direktivet och att säkerställa att dessa åtgärder faktiskt kan åberopas vid nationella domstolar, så att ett faktiskt och effektivt rättsligt skydd erhålls. Medlemsstaterna ges dock frihet att välja mellan de olika lösningar som är lämpliga för att uppnå detta mål. Sanktionernas stränghet ska vara anpassad efter hur allvarliga överträdelse som beivras, och det ska särskilt säkerställas att åtgärderna verkligen har en avskräckande verkan samtidigt som proportionalitetsprincipen iakttas. När ekonomisk gottgörelse är den åtgärd som väljs för det fall det fastställs att diskriminering har skett, ska den vara adekvat i den meningen att den ska ge fullständig kompensation för den skada som faktiskt har uppkommit till följd av diskrimineringen i fråga, i enlighet med tillämpliga nationella bestämmelser. En rent symbolisk sanktion kan inte anses vara förenlig med ett korrekt och effektivt genomförande av direktivet. Syftet med de förfaranden som avses i artikel 7 i diskrimineringsdirektivet är enligt domstolen dels att var och en som anser sig ha utsatts för diskriminering på grund av ras eller etniskt ursprung ska få möjlighet att göra gällande de rättigheter som följer av likabehandlingsprincipen, dels att säkerställa att principen iakttas. Av detta följer enligt domstolen att det, för det fall svaranden inte vitsordar den påstådda diskrimineringen, måste vara möjligt för den som anser sig ha utsatts för sådan diskriminering att få en domstol att pröva huruvida de rättigheter som dessa förfaranden syftar till att säkerställa eventuellt har åsidosatts. För en person som yrkar att det ska fastställas att hans eller hennes rätt till likabehandling enligt nämnda direktiv har åsidosatts är det inte tillräckligt att det utbetalas ett penningbelopp för att säkerställa ett effektivt domstolskydd. Detta gäller enligt domstolen särskilt när personens primära intresse inte är ekonomiskt utan personen i stället strävar efter att det ska fastställas att de omständigheter som läggs svaranden till last verkligen har ägt rum och att det ska avgöras hur de ska kvalificeras rättsligt. Domstolen ansåg att skyldigheten att betala ett penningbelopp inte heller kan säkerställa att den som gjort sig skyldig till diskriminering verkligen avskräcks från att upprepa sitt diskriminerande agerande och därmed förhindra att denne gör sig skyldig till ny diskriminering, när svaranden bestrider att det skett någon diskriminering, men betalar ut den ersättning som käranden yrkat och samtidigt på detta sätt undvika att den nationella domstolen fastställer att det skett en diskriminering (Diskrimineringsombudsmannen mot Braathens Regional Aviation AB, C-30/19, EU:C:2021:269, punkterna 37–49, och den rättspraxis som nämns där).

Europeiska kommissionen antog sommaren 2018 en rekommendation om standarder för jämlikhetsorgan (Kommissionens rekommendation (EU) 2018/951 av den 22 juni 2018 om standarder för jämlikhetsorgan). Rekommendationen gäller bland annat de organ som avses i diskrimineringsdirektivet. I rekommendationen konstateras det bland annat att medlemsstaterna bör beakta att bistånd till personer som utsatts för diskriminering kan inkludera att utfärda rekommendationer eller, när det medges i nationell rätt, rättsligt bindande beslut i enskilda eller kollektiva fall av diskriminering samt att följa upp dem för att säkerställa att de genomförs. Om jämlikhetsorganen har rättslig kapacitet att fatta bindande beslut bör medlemsstaterna även ge dem möjlighet att utfärda lämpliga, verkningfulla och proportionerliga sanktioner. I rekommendationen konstateras det vidare att utövandet av jämlikhetsorganens befogenheter bör underkastas lämpliga skyddsåtgärder, bland annat, där så är relevant, effektiva rättsmedel och korrekta rättsförfaranden. Enligt

rekommendationen bör i synnerhet rätten att inför domstol överklaga bindande beslut av jämlikhetsorgan, om de har befogenhet att fatta sådana beslut enligt nationell rätt, uttryckligen anges i nationell lagstiftning.

2.6.3 Internationella och regionala människorättsförpliktelser och människorättsförbindelser samt människorättsmekanismer

Enligt den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (FördrS 7 och 8/1976, nedan *MP-konventionen*) och den internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (FördrS 6/1976, nedan *ESK-konventionen*) tillförsäkras de rättigheter som erkänns i konventionerna envar utan åtskillnad av något slag. I artikel 26 i MP-konventionen finns det dessutom en särskild bestämmelse om jämlikhet enligt vilken alla är lika inför lagen och har rätt till samma skydd av lagen utan åtskillnad av något slag. Artikel 26 i konventionen förutsätter att lagen i detta avseende ska förbjuda all åtskillnad och garantera alla personer ett likvärdigt och effektivt skydd mot varje åtskillnad på grund av ras, hudfärg, kön, språk, religion, politisk eller annan åskådning, nationell eller social härkomst, förmögenhet, börd eller ställning i övrigt. Enligt artikel 2.3 i MP-konventionen förpliktar sig varje konventionsstat a) att säkerställa att envar, vars i konventionen inskrivna fri- och rättigheter kränkts, ska ha effektiv möjlighet att utföra talan härom och detta även i det fall att kränkningen förövats av ämbetsman i tjänsteutövning, b) att säkerställa att den som väcker sådan talan ska få sina rättigheter avgjorda av behöriga judiciella, administrativa eller lagstiftande myndigheter eller av annan enligt statens rättsordning behörig myndighet, samt att utveckla möjligheterna för talans prövning på rättslig väg, och c) att säkerställa att de behöriga myndigheterna verkställer sådana avgöranden, när talan befunnits ha fog.

Kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (ESK-kommittén), som övervakar genomförandet av ESK-konventionen, har i sin allmänna kommentar nr 20 om icke-diskriminering i fråga om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter konstaterat att de nationella organen bör behandla påståenden om diskriminering utan dröjsmål, oberoende och självständigt. Organen bör också behandla påståenden om diskriminering av privata aktörer. Dessa organ bör också ha behörighet att besluta om effektiva rättsmedel, såsom skadestånd, gottgörelse, förhindrande av att diskrimineringen upprepas samt offentlig ursäkt. Konventionsstaterna ska se till att dessa åtgärder genomförs effektivt (Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 20, Non-discrimination in economic, social and cultural rights (Article 2(2) of the ICESCR), UN Doc E/C.12/GC/20 (2009)).

Enligt internationella konventionen om avskaffandet av alla former av rasdiskriminering (FördrS 37/1970) ska konventionsstaterna tillförsäkra envar under deras jurisdiktion verksamt skydd och rättsmedel mot varje rasdiskriminerande handling som kränker hans mänskliga rättigheter och grundläggande friheter i strid mot konventionen, ävensom rätten att vid sådana domstolar begära rättvis och tillfredställande gottgörelse eller ersättning för skada liden till följd av sådan diskriminering (artikel 6). Kommittén för avskaffande av rasdiskriminering, som övervakar konventionen, har i sin allmänna rekommendation nr 26 konstaterat att rätten enligt artikel 6 i konventionen till gottgörelse för förbjuden diskriminering inte nödvändigtvis tillgodoses enbart genom bestraffning av den som gjort sig skyldig till diskriminering, utan därtill bör domstolar och andra behöriga myndigheter överväga att fastställa en ekonomisk ersättning för den materiella eller immateriella skada som offret lidit (General recommendation XXVI on article 6 of the Convention, utfärdad den 24 mars 2000).

FN:s kommitté för barnets rättigheter, som övervakar konventionen om barnets rättigheter, har i sin allmänna rekommendation nr 16 konstaterat att staterna är skyldiga att allmänt förebygga diskriminering i privat verksamhet och att säkerställa rättsmedel, om det förekommer diskriminering (Committee on the Rights of the Child, General Comment No. 16, State obligations regarding the impact of the business sector on children's rights, UN Doc CRC/C/GC/16 (2013)).

Europeiska kommissionen mot rasism och intolerans (European Commission against Racism and Intolerance, ECRI) är ett organ tillsatt av Europarådet som följer människorättsläget och förebygger rasism. ECRI rekommenderar i sin allmänna rekommendation nr 7 om nationell lagstiftning mot diskriminering att lagstiftningen bör möjliggöra lättillgängliga juridiska och/eller administrativa processer, inbegripet förlikningsprocesser för alla offer för diskriminering. ECRI rekommenderar också att det i lagstiftningen finns bestämmelser om effektiva, relativa och avskräckande sanktioner i diskrimineringsfall och att dessa sanktioner även bör innefatta betalning av ersättning till offren för både materiell och immateriell skada.

ECRI antog 2017 en allmän rekommendation om likabehandlingsorgan (European Commission against Racism and Intolerance (ECRI), revised General Policy Recommendation No 2: Equality Bodies to combat racism and intolerance at national level, CRI(2018) 06, utfärdad den 7 december 2017). Rekommendationen motsvarar till många delar Europeiska kommissionens rekommendation om jämlikhetsorgan. I rekommendationen konstateras det att om likabehandlingsorganen har getts i uppdrag att fatta beslut, ska detta

innefatta bland annat fattandet av rättsligt bindande beslut som förutsätter åtgärder för att avskaffa diskriminering, uppnå full jämlikhet och förebygga diskriminering. Uppgiften ska dessutom innefatta bestämmande av effektiva, proportionella och avskräckande sanktioner, inklusive bestämmande av ersättning för materiell och immateriell skada, föreläggande av böter samt offentliggörande av avgörandet och namnet på den som gjort sig skyldig till diskriminering. I den förklarande rapport som utgör bilaga till rekommendationen konstateras det att de likabehandlingsorgan som fattar beslut till sin karaktär kan likna domstolar och meddela domar och beslut, eller vara administrativa myndigheter och meddela administrativa avgöranden och beslut. I den förklarande rapporten konstateras det att det vore bättre om det beslutsfattande organet hade behörighet att meddela bindande beslut än att det utfärdar icke-bindande rekommendationer. Dessutom rekommenderas det att organen ska ha rätt att bestämma effektiva, proportionella och avskräckande sanktioner.

I sin senaste lägesrapport om Finland lade ECRI fram två särskilda rekommendationer, vars genomförande ECRI ansåg att är av primärt intresse. Den ena av dessa rekommendationer gällde diskriminerings- och jämställdhetsnämndens behörighet. ECRI rekommenderade att diskriminerings- och jämställdhetsnämnden ges befogenheter att i arbetslivet behandla klagomål som gäller diskriminering på vilken grund som helst och inte enbart på grund av kön och könsidentitet, att nämnden ges befogenheter att bestämma om ersättningar till offren för diskriminering och att nämndens resurser ökas kännbart för att den fullt ut ska kunna utföra sina uppgifter (Rapport om Finland (femte granskningscykeln), godkänd den 18 juni 2019, dokument CRI(2019)38). När ECRI granskade genomförandet av rekommendationerna enligt lägesrapporten konstaterade den att dessa rekommendationer inte hade genomförts (ECRI conclusions on the implementation of the recommendations in respect of Finland, subject to interim follow-up, godkänd den 7 december 2021, offentliggjord den 3 mars 2022).

2.6.4 Bedömning av nuläget

Enligt forskningsdata framställs yrkanden på gottgörelse för överträdelse av det förbud mot diskriminering eller repressalier som anges i diskrimineringslagen rätt sällan i tingsrätten. Talan om gottgörelse har väckts i rätt liten utsträckning jämfört med till exempel de ärenden som förts till diskriminerings- och jämställdhetsnämnden. Enligt undersökningen Aidosti yhdenvertaiset avgjordes det i tingsrätterna 2015–2019 sammanlagt 69 tvistemål som baserade sig på diskrimineringslagen, medan diskriminerings- och jämställdhetsnämnden 2016–2019 avgjorde sammanlagt 273 ärenden, och i 101 av dessa ärenden meddelades ett beslut om förbud. På basis av antalen kan den slutsatsen dras att i många fall där diskriminering misstänks förs ärendet inte till domstol för yrkande på gottgörelse. I undersökningen Aidosti yhdenvertaiset konstateras att det verkar som om gottgörelse inte har fått en sådan ställning som den sannolikt planerades få i samband med reformen av lagen om likabehandling (undersökningen Aidosti yhdenvertaiset).

Det har föreslagits att en orsak till detta fenomen är att tröskeln för att föra ett ärende till tingsrätten för prövning upplevs vara hög (bland annat Diskrimineringsombudsmannens berättelse till riksdagen 2018, B 6/2018 rd, undersökningen Aidosti yhdenvertaiset). I synnerhet två omständigheter har bedömts höja tröskeln för att föra ett diskrimineringsärende till domstol. Det är för det första fråga om rättegångskostnaderna. En enskild behöver ofta en sakkunnig jurist för att hjälpa till med att väcka talan i tingsrätten. Kostnadsrisken ökar av att enligt huvudregeln ska den part som i ett tvistemål förlorat målet betala både sina egna och motpartens rättegångskostnader. Den person som väcker talan kan bli tvungen att ta risken att kostnaderna blir större än den eventuella gottgörelsen.

Det har också ansetts problematiskt att om en part vill minska sin kostnadsrisk genom att inhämta ett utlåtande av diskrimineringsombudsmannen, jämställdhetsombudsmannen eller arbetarskyddsmyndigheten eller föra ärendet till diskriminerings- och jämställdhetsnämnden kan den i lag angivna tiden för väckande av talan på ett eller två år löpa ut före ett avgörande erhålls. Diskrimineringsombudsmannen har i sin berättelse till riksdagen 2018 berättat att ombudsmannen fört fem fall till diskriminerings- och jämställdhetsnämnden, och att det har tagit minst ett år att behandla dem i nämnden. En av de intervjuade i undersökningen Aidosti yhdenvertaiset berättade att situationen är särskilt utmanande i fall som gäller sammanlänkning av arbete. Dessa fall jämföras med anställningssituationer där tiden för väckande av talan är ett år. I undersökningen ansåg en av de intervjuade också att osäkerheten i fråga om processens längd och slutresultat upprätthåller den ömsesidiga förlikningspraxisen mellan parterna i arbetslivet. Den intervjuade konstaterade att i nuläget betjänar de inofficiella förlikningarna båda parterna. Det togs i undersökningen dock också upp att den ömsesidiga förlikningen mellan parterna i arbetslivet i allmänhet är hemlig, varvid det inte uppstår någon förebyggande och avskräckande praxis.

Problemet med de gällande bestämmelserna är att den som misstänker diskriminering i praktiken har rätt dålig tillgång till rättsmedel när det gäller gottgörelse. Den som misstänker diskriminering som är förbjuden enligt diskrimineringslagen kan med en lägre tröskel än i en domstolsprocess inhämta ett utlåtande av

diskrimineringsombudsmannen eller föra sitt ärende till diskriminerings- och jämställdhetsnämnden. Det är dock inte möjligt att yrka på gottgörelse via dessa kanaler. Diskriminerings- och jämställdhetsnämnden får endast vid vite förbjuda en aktör att fortsätta eller upprepa diskrimineringen eller repressalierna. Om den som misstänker diskriminering inte lyckas förhandla fram en uppgörelse i godo med stöd av till exempel diskrimineringsombudsmannens utlåtande eller nämndens avgörande, ska yrkande på gottgörelse framställas i tingsrätten. Detta är en lång process där en part riskerar att bli tvungen att betala inte bara sina egna rättegångskostnader utan också motpartens rättegångskostnader. Dessa faktorer har bedömts höja tröskeln för att yrka på gottgörelse i tingsrätten och utgöra orsaken till att det i tingsrätterna rätt sällan har väckts talan om gottgörelse som grundar sig på diskrimineringslagen. Det är sannolikt att en del av de ärenden som gäller diskriminering avgörs utanför domstol i ett förlikningsförfarande. Det finns dock inga närmare uppgifter om hur vanlig förlikning är.

Om man vill förbättra tillgången till rättsmedel för den som misstänker diskriminering och förutsättningarna för att yrka på gottgörelse, förutsätter detta ändringar i bestämmelserna om yrkande på gottgörelse.

2.7 Bestämmelser om diskriminerings- och jämställdhetsnämndens sammansättning och förfarande

Diskriminerings- och jämställdhetsnämnden är ett självständigt och oberoende rättskyddsorgan med låg tröskel med stöd av vilket den som blivit utsatt för diskriminering eller repressalier kan föra sitt ärende till en myndighet för prövning på ett smidigt, kostnadseffektivt och snabbt sätt (RP 19/2014 rd s. 43). Bestämmelser om diskriminerings- och jämställdhetsnämndens sammansättning och förfarande finns i lagen om diskriminerings- och jämställdhetsnämnden (1327/2014). Bestämmelser om nämndens uppgifter som tillsynsmyndighet enligt diskrimineringslagen finns i diskrimineringslagen. Närmare bestämmelser om beredningen och behandlingen av ärenden samt om ordnandet av nämndens verksamhet finns i nämndens arbetsordning.

Enligt 2 § i lagen om diskriminerings- och jämställdhetsnämnden har nämnden en ordförande som kan ha uppgiften som huvudsyssla och minst tretton andra medlemmar med uppgiften som bisyssla. Ordföranden och minst sju av medlemmarna med uppgiften som bisyssla ska vara lagfarna. Statsrådet utnämner enligt 4 § i lagen nämndens medlemmar och deras ersättare samt ordföranden för fyra år i sänder. Statsrådet förordnar en av de lagfarna medlemmarna till vice ordförande, som vid förhinder för ordföranden utövar ordförandens befogenheter. I 5 § i lagen finns det bestämmelser om nämndens personal. Nämnden har en generalsekreterare med uppgiften som huvudsyssla och kan ha föredragande med uppgiften som huvud- eller bisyssla och andra anställda. Justitieministeriet utnämner generalsekreteraren och nämndens övriga anställda.

Nämndens ordförande och övriga medlemmar och nämndens personal har enligt 9 § i lagen straffrättsligt tjänsteansvar när de sköter uppgifter i nämnden. Enligt 9 § tillämpas dessutom på nämndens ordförande, övriga medlemmar och föredragande vad som i 13 kap. i rättegångsbalken (4/1734) föreskrivs om domarjäv. Enligt nämndens arbetsordning ska en medlem eller ersättare i nämnden eller dess sektion i god tid före sammanträdet underrätta nämndens ordförande samt generalsekreteraren eller föredraganden om att han eller hon är jävig. En jävig person får inte delta i beredningen eller behandlingen av ett ärende eller vara närvarande när ärendet behandlas.

I 6 och 7 § i lagen om diskriminerings- och jämställdhetsnämnden finns det bestämmelser om nämndens sammansättning vid avgörande. Enligt 6 § i lagen arbetar nämnden uppdelad i sektioner och till en sektion hör nämndens ordförande eller vice ordförande som sektionens ordförande samt fyra övriga medlemmar, av vilka två ska vara lagfarna. En sektion är enligt 8 § i lagen beslutför när den är fulltalig. I nämndens plenum som består av nämndens ordförande och medlemmarna avgörs enligt 7 § principiellt betydelsefulla och vittsyftande ärenden. Ordföranden avgör om ett ärende ska behandlas i plenum. Av särskilda skäl kan en sektion dock hänskjuta ett ärende som den behandlar till plenum för avgörande. Enligt 8 § i lagen är nämndens plenum beslutfört när mötesordföranden och minst hälften av de övriga medlemmarna är närvarande. På omröstning i nämnden tillämpas vad som i lagen om rättegång i förvaltningsärenden (808/2019) föreskrivs om omröstning.

Enligt 12 § i lagen om diskriminerings- och jämställdhetsnämnden tillämpas på nämndens förfarande förvaltningslagen (434/2003), om det inte i den lagen, diskrimineringslagen eller jämställdhetslagen föreskrivs något annat om förfarandet. Förvaltningslagen innehåller bestämmelser om bland annat ordnande av muntligt hörande. Enligt 37 § i förvaltningslagen ska en myndighet på begäran ge en part tillfälle att framföra ett yrkande eller lägga fram utredning muntligen, om det behövs för att ärendet ska kunna utredas och ett skriftligt förfarande skulle bereda parten oskäligen svårigheter. Övriga parter ska kallas att infinna sig samtidigt, om det är nödvändigt för att bevaka parternas rätt eller fördel. I 40 § i förvaltningslagen fastställs det att av särskilda skäl kan i ett förvaltningsärende ett vittne höras muntligen under försäkran samt en part höras muntligen. Parter som omedelbart berörs av beslutet i ärendet ska ges tillfälle att vara närvarande då ett vittne eller en part hörs. Parter har rätt att ställa frågor till den som hörs samt att uttala sin åsikt om dennas berättelse.

Enligt diskriminerings- och jämställdhetsnämndens arbetsordning ska föredraganden se till att parterna hörs skriftligen eller muntligen enligt behov. Skriftligt hörande kan också ske per e-post och muntligt hörande även per telefon eller via en videokonferensförbindelse. Enligt arbetsordningen kan nämnden i den omfattning den beslutar ordna muntlig förhandling när utredningen av ett ärende kräver det. Vid muntlig förhandling kan parterna, den myndighet som lämnar utlåtande och sakkunniga höras samt annan utredning tas emot. Vittnen hörs genom handräckning i enlighet med 40 § i förvaltningslagen. Nämnden eller dess sektion kan enligt behov också besluta att syn ska förrättas.

I 13 § i lagen om diskriminerings- och jämställdhetsnämnden föreskrivs det om sökande av ändring i nämndens beslut. Ändring i nämndens beslut söks i förvaltningsdomstol i enlighet med lagen om rättegång i förvaltningsärenden. Den som har inlett ett ärende i nämnden får begära omprövning av ett beslut av nämndens ordförande om att avvisa ärendet eller att avslå ett yrkande. Ett i 20 § 3 mom. i diskrimineringslagen avsett beslut av nämnden om förbud eller föreläggande får verkställas även om ändring sökts, om inte nämnden eller förvaltningsdomstolen bestämmer något annat.

Enligt 11 § i lagen om diskriminerings- och jämställdhetsnämnden tas ett ärende som är anhängigt i domstol eller hos någon annan myndighet inte upp till prövning i nämnden.

I 15 § i lagen fastställs det att inga avgifter tas ut för utredning och handläggning av ärenden i nämnden. Nämndens expeditioner är avgiftsfria för parterna. Parterna står själva för sina egna kostnader vid handläggningen i nämnden.

Under beredningen av delreformen av diskrimineringslagen har diskriminerings- och jämställdhetsnämnden lyft fram ändringsbehov i bestämmelserna om nämnden. Ändringsbehoven har bland annat gällt sektionernas sammansättningar och plenum, vilka upplevs vara oändamålsenliga. Det har också framförts ändringsbehov avseende nämndens möjlighet att låta bli att pröva ansökningar som gäller gamla ärenden samt nämndens medlemmars redogörelse för bindningar.

3 Målsättning

Syftet med förslaget är att utvidga likabehandlingsplaneringen och främjandet av likabehandling så att de även gäller anordnare av småbarnspedagogik och serviceproducenter inom småbarnspedagogiken.

Förslaget syftar till att förtydliga och precisera bestämmelserna om rimliga anpassningar så att bestämmelserna bättre motsvarar funktionsrättskonventionen, dess tolkningsrekommendationer och gällande rättspraxis.

Syftet med förslaget är att stärka rättsskyddet i diskrimineringsfrågor och att främja tillgången till effektiva rättsmedel för den som misstänker diskriminering, och detta görs genom att ändra bestämmelserna om yrkande på gottgörelse.

Ett ytterligare syfte med förslaget är att utveckla lagstiftningen så att man kan ingripa i trakasserier och annan diskriminering också när de inte riktar sig till en enskild person. Syftet med förslaget är även att förtydliga ansvaret för anordnare av småbarnspedagogik, serviceproducenter inom småbarnspedagogiken och utbildningsanordnare att ingripa i trakasserier som de fått vetskap om.

Dessutom är syftet att se över bestämmelserna om diskriminerings- och jämställdhetsnämndens sammansättning och förfaranden så att bestämmelserna är ändamålsenliga och tillräckligt exakta i förhållande till nämndens uppgifter.

4 Förslagen och deras konsekvenser

4.1 De viktigaste förslagen

4.1.1 Utvidgning av skyldigheten att planera likabehandling till småbarnspedagogik

I propositionen föreslås det att skyldigheten att planera och främja likabehandling utvidgas så att den gäller anordnare av småbarnspedagogik och serviceproducenter inom småbarnspedagogiken enligt verksamhetsställe. Dessutom föreslås det att kommunen ska ansvara för att det för de aktörer inom familjedagvård och kommunal öppen småbarnspedagogisk verksamhet som är verksamma på kommunens område utarbetas gemensamma likabehandlingsplaner i samarbete med dessa aktörer i stället för en separat plan för varje verksamhetsställe. Det föreslås att denna ändring görs så att det till lagen fogas en ny 6 a § om skyldigheten att främja likabehandling i småbarnspedagogiken. Ändringen har samband med skrivningen i

regeringsprogrammet enligt vilken det ska föreskrivas att jämställdhets- och likabehandlingsplanerna är förpliktande också inom småbarnspedagogen.

4.1.2 Trakasserier och förande av ett ärende till diskriminerings- och jämställdhetsnämnden utan en namngiven målsägande

I propositionen föreslås det att bestämmelserna om trakasserier i 14 § i diskrimineringslagen ändras så att det av bestämmelserna i lagen framgår att trakasserier kan riktas till både individer och människogrupper. Ändringen motsvarar till sin ordalydelse ordalydelsen i den upphävda lagen om likabehandling.

Dessutom föreslås det ett nytt 3 mom. i 14 § enligt vilket förfarandet hos en anordnare av småbarnspedagogik eller utbildningsanordnare ska betraktas som diskriminering, om anordnaren av småbarnspedagogik eller utbildningsanordnaren efter att ha fått vetskap om att ett barn, en elev eller en studerande i läroanstalten har blivit utsatt för trakasserier som avses i 1 mom. underlåter att vidta de åtgärder som står till buds för att undanröja trakasserier. Genom förslaget förtydligas skyldigheten att ingripa i trakasserier även inom småbarnspedagogen och i skolor och läroanstalter.

Det föreslås även att de bestämmelser om att föra ett ärende till diskriminerings- och jämställdhetsnämnden som finns i diskrimineringslagen ändras så att diskrimineringsombudsmannen och en sammanslutning som främjar likabehandling till nämnden också kan föra ett sådant diskrimineringsärende där en enskild målsägande inte kan identifieras. Genom ändringen blir det möjligt för tillsynsmyndigheterna att ingripa också i sådan diskriminering som i högre grad gäller en människogrupp i stället för en viss enskild person. Ändringen har ett nära samband med preciseringen av definitionen av trakasserier. Trakasserier är en sådan form av diskriminering som har visat sig kunna gälla inte bara en individ utan också en människogrupp.

4.1.3 Preciseringar avseende rimliga anpassningar

I propositionen föreslås att det preciseras att rimliga anpassningar i fråga om myndigheter också kan gälla innehållsmässiga ändringar, det vill säga innehållet i en myndighets tjänster. Därför föreslås det att formuleringen i 15 § 1 mom. ändras från formuleringen ”uträtta ärenden hos myndigheter” till formuleringen ”få myndigheters tjänster”. Dessutom föreslås det att uttrycket ”i första hand” fogas till 2 mom. för att det tydligt ska framgå att man vid bedömningen av rimliga anpassningar i första hand ska beakta behoven hos personen med funktionsnedsättning. Ändringarna hänför sig till de ändringsbehov som har framkommit i tillämpningspraxis och rättspraxis i fråga om rimliga anpassningar och främjande av rättigheterna för personer med funktionsnedsättning.

4.1.4 Yrkande på gottgörelse hos diskriminerings- och jämställdhetsnämnden

I propositionen föreslås det att gottgörelse enligt diskrimineringslagen i fortsättningen ska kunna yrkas hos diskriminerings- och jämställdhetsnämnden i andra ärenden än sådana som omfattas av en arbetarskyddsmyndighets behörighet, och i övrigt i tingsrätten. Dessutom kan det även i ett ärende som omfattas av nämndens behörighet yrkas på gottgörelse i tingsrätten i samband med ett annat ärende. Genom förslaget ändras inte bestämmelserna om yrkande på gottgörelse i fråga om jämställdhetslagen.

De gottgörelseärenden som tidigare avgjorts i tingsrätterna ska genom förslaget överföras så att de delvis behandlas i diskriminerings- och jämställdhetsnämnden. Lösningen är motiverad. Genom förslaget stärks tillgången till effektiva rättsmedel för den som misstänker diskriminering. Domstolsförfarandet och bland annat kostnadsrisken i samband med det har bedömts höja tröskeln för att yrka på gottgörelse. Ändringen medför att denna tröskel sänks, samtidigt som det likväl fortfarande säkerställs att ett diskrimineringsärende utreds grundligt och att rättsskyddet tillgodoses vid behandlingen av gottgörelseärenden. Diskriminerings- och jämställdhetsnämnden är ett rättsskyddsorgan med många medlemmar som är specialiserat på diskriminerings- och jämställdhetsfrågor och som redan nu meddelar bindande avgöranden i diskrimineringsfrågor och bland annat kan förbjuda en aktör att fortsätta eller upprepa diskriminering. Behandlingen av yrkanden på gottgörelse lämpar sig väl för nämnden, som har specialsakkunskap om diskrimineringsfrågor. På behandlingen av yrkanden på gottgörelse i nämnden tillämpas förvaltningslagen men också lagen om rättegång i förvaltningsärenden och lagen om offentlighet vid rättegång i förvaltningsdomstolar till vissa delar, vilket stärker bestämmelserna om nämndens förfarande. Ändring i nämndens beslut kan sökas hos förvaltningsdomstolen.

Diskriminerings- och jämställdhetsnämnden och tingsrätterna ska ha parallell behörighet i ärenden som omfattas av nämndens behörighet. Tingsrättens behörighet begränsas av att i dessa ärenden kan det yrkas på gottgörelse i tingsrätten endast i samband med ett annat ärende. Förslaget är exceptionellt. Lösningen är dock motiverad eftersom vissa ärenden som gäller diskriminering även i fortsättningen ska behandlas i tingsrätterna.

Vanligen är det fråga om ett brottmål, men också i samband med ett tvistemål kan avgörande av ett ärende som gäller gottgörelse bli aktuellt. Parallell behörighet möjliggör att ett yrkande på gottgörelse kan prövas i tingsrätten i samband med ett sådant ärende. Nämnden ska inte ha behörighet att bestämma om till exempel skadestånd, och att gottgörelseärendena helt och hållet koncentreras till nämnden skulle därför leda till att en part efter behandlingen i tingsrätten blir tvungen att separat ansöka om gottgörelse hos nämnden.

I avsnitt 5.1 beskrivs de andra alternativ som bedömts under beredningen när det gäller förfarandet för gottgörelse samt fördelningen av myndigheternas behörighet.

4.1.5 Stadfästelse av förlikning i förvaltningsdomstol

I propositionen föreslås det att i ett ärende som är anhängigt i en förvaltningsdomstol ska förlikning kunna stadfästas som avgörande till den del som gäller ett gottgörelseärende i enlighet med 20 kap. i rättegångsbalken. Ändringen hänför sig till förslaget om att diskriminerings- och jämställdhetsnämnden ska kunna bestämma om gottgörelse. Nämndens beslut får överklagas genom besvär hos förvaltningsdomstolen också i fråga om bestämmande om gottgörelse. Förslaget främjar att en uppgörelse i godo kan nås också under förvaltningsdomstolens förfarande. Stadfästelse av förlikning är ett nytt förfarande i förvaltningsdomstolarna, men det kan bedömas lämpa sig väl för behandling av gottgörelseärenden.

Möjligheten att tillämpa förlikning i förvaltningsärenden har tidigare utretts i en arbetsgrupp som tillsatts av justitieministeriet för 2020–2021. I sin promemoria ansåg arbetsgruppen att det inte finns förutsättningar för ett allmänt förlikningssystem för förvaltningsärenden (Promemoria från arbetsgruppen för förlikning i förvaltningsärenden den 30 april 2021). Arbetsgruppen ansåg att det tydligaste potentiella utvecklingsobjektet är omprövningsförfarandet utanför det egentliga förvaltningsprocessförfarandet. Likväl identifierade arbetsgruppen i sitt arbete också sådana ärenden och grupper av ärenden där förlikning kunde komma i fråga. Dessa bildade enligt arbetsgruppen dock inte en tillräckligt enhetlig grupp för att det skulle vara motiverat att ens i begränsad utsträckning utveckla förlikningssystemet uttryckligen med tanke på förvaltningsprocessen. Arbetsgruppen ansåg att det är möjligt att genomföra den skrivning i regeringsprogrammet som låg till grund för dess uppdrag och där det sägs att ”därtill utreds möjligheterna att ta in förfaranden som motsvarar medling i vissa förvaltningsprocesser”, och att detta kan göras så att medling tacklas separat för varje substansärende samt med tanke på dess reglering och förfaranden. Förvaltningsärenden som arbetsgruppen identifierat och som förlikningsförfarandet kunde lämpa sig för var bland annat förvaltningstvistemål samt ärenden där det finns ett tvåpartsförhållande och inget betydande allmänt intresse. Också ärenden där det råder oklarhet om händelseförloppet och där utredningen av ärendet i domstol är exceptionellt komplicerad och medför stora kostnader kan enligt arbetsgruppen lämpa sig för förlikning. Arbetsgruppen betonade dock att det i förvaltningsärenden sällan är fråga om enbart ett tvåpartsförhållande och att också officialprincipen bör beaktas. Som ett praktiskt exempel på en situation där stadfästelse av förlikning kan komma i fråga nämndes i promemorian frågan om betalning av finansiell ersättning.

4.1.6 Ändringar i diskriminerings- och jämställdhetsnämndens organisation och förfarande

I propositionen föreslås det att de bestämmelser om diskriminerings- och jämställdhetsnämndens organisation och förfarande som finns i lagen om diskriminerings- och jämställdhetsnämnden ska ändras.

Enligt förslaget ska nämnden i fortsättningen ha två vice ordförande. Bestämmelserna om sammansättningen av nämndens sektioner ska ändras så att till en sektion hör utöver ordföranden tre medlemmar i stället för nuvarande fyra medlemmar. Dessutom föreslås det att i nämnden ska plenumsammansättningen slopas och att den ska ersättas med förstärkt sektion. Ändringarna gör nämndens arbete smidigare och gör det möjligt för nämnden att vara verksam i en mer ändamålsenlig sammansättning än i nuläget. Det föreslås också att nämndens medlemmar ska lämna en i statstjänstemannalagen avsedd redogörelse för sina bindningar till nämnden. Detta stöder nämndens förutsättningar att säkerställa medlemmarnas oberoende vid avgörandet av ärenden. Vidare föreslås att det till lagen fogas en bestämmelse om avgångsåldern för nämndens ordförande, övriga medlemmar och ersättare, vilken motsvarar den allmänna avgångsåldern för statstjänstemän.

I propositionen föreslås det att nämnden kan låta bli att pröva ett ärende som är äldre än två år. Bestämmelsen gör det möjligt att låta bli att pröva gamla ärenden och därmed att nämndens resurser riktas på ett ändamålsenligt sätt. Bestämmelsen stämmer överens med bland annat bestämmelserna om förvaltningsklagan och allmänna laglighetsövervakare.

I anslutning till behandlingen av yrkanden på gottgörelse föreslås det dessutom att bestämmelserna om den lag som ska tillämpas vid nämndens förfarande, bestämmelserna om ändringssökande samt bestämmelserna om arvoden och behandlingskostnader ska ändras.

4.1.7 Andra ändringar

I fråga om 18 § i diskrimineringslagen föreslås det att tillsynen ändras så att det av paragrafen framgår att lagens bestämmelser om tillsyn också ska tillämpas på domstolar och andra rättskipningsorgan i ärenden som inte gäller deras rättskipningsverksamhet. Genom ändringen förenhetligas ordalydelsen i lagen med högsta förvaltningsdomstolens tolkningspraxis.

I fråga om bestämmelsen i 20 § i diskrimineringslagen föreslås det att diskriminerings- och jämställdhetsnämndens utlåtande ändras så att nämnden kan ge utlåtande i ärenden som är av betydelse för tolkningen av eller syftet med lagen. Genom förslaget utvidgas nämndens rätt att ge utlåtande. I nuläget kan nämnden ge utlåtande endast i ärenden som är av betydelse för tolkningen av lagen.

4.2 De huvudsakliga konsekvenserna

4.2.1 Ekonomiska konsekvenser

Diskriminerings- och jämställdhetsnämnden

En utvidgning av diskriminerings- och jämställdhetsnämndens behörighet så att nämnden kan bestämma om gottgörelse enligt diskrimineringslagen kommer sannolikt att i någon mån öka antalet ärenden som förs till nämnden för behandling. Ändringen kan i praktiken också förutsätta att det oftare än i nuläget bland annat ordnas muntligt hörande i nämnden. Ändringen förutsätter att nämndens personalresurser utökas med sammanlagt 2,5 årsverken. Ökningen består av ett halvt administrativt årsverke (0,5 * 50 000 euro, kravnivå 11) och två årsverken för föredragande (2 * 80 000 euro, kravnivå 18–19). Det är motiverat att reservera ett tilläggsanslag på 10 000 euro för ordnandet av nämndens sammanträden (cirka fem extra sektionssammanträden à cirka 2 000 euro). Dessutom är det motiverat att reservera 10 000–20 000 euro för ökade lokalkostnader och andra verksamhetsutgifter.

Kommunerna

Enligt propositionen ska det i daghem för varje verksamhetsställe utarbetas likabehandlingsplaner. Till skillnad från jämställdhetsplanerna fastställs det ingen förpliktande tidsfrist för likabehandlingsplanerna avseende hur ofta en plan ska förnyas, utan en plan förnyas enligt behov och situation. Utgångspunkten är att varje person i undervisningspersonalen på ett daghem ska delta i utarbetandet av planen. Kostnaderna beror i hög grad på den arbetstid som används för planen. Det är önskvärt att verksamhetsställena satsar på att utarbeta planen och göra den till en del av daghemmets vardag. Detta innebär till exempel utbildning för personalen och gemensamma diskussioner. Utarbetandet av en likabehandlingsplan kräver åtminstone att personalen på verksamhetsställena för korta gemensamma diskussioner, och att en likabehandlingsplan görs upp på basis av diskussionerna.

I fråga om kommunal småbarnspedagogik och öppen småbarnspedagogisk verksamhet är det kommunen som ansvarar för utarbetandet av en likabehandlingsplan. Planen ska dock utarbetas i samarbete med familjedagvårdarna och arbetstagarna inom den öppna småbarnspedagogiska verksamheten. I Finland finns det 275 kommuner som ordnar kommunal eller privat familjedagvård. När det gäller öppen småbarnspedagogisk verksamhet fanns det inte heltäckande information om personalen. År 2019 erbjöds det dock öppen småbarnspedagogisk verksamhet i 115 kommuner och 10 732 barn deltog i tjänsten.

Att likabehandlingsplaneringen och uppgiften att främja likabehandling utvidgas till småbarnspedagogiken medför kostnader för kommunerna både när det gäller att utarbeta och uppdatera likabehandlingsplanerna. Propositionen bedöms inte medföra något behov av tilläggsresurser vad gäller personalen inom småbarnspedagogiken. Det bör dessutom beaktas att likabehandlingsplanerna ofta utarbetas tillsammans med jämställdhetsplanerna, och att kommunerna redan hittills har utarbetat jämställdhets- och likabehandlingsplaner till följd av myndigheternas skyldighet att göra det.

Diskrimineringsombudsmannen

Att likabehandlingsplaneringen och uppgiften att främja likabehandling utvidgas till småbarnspedagogiken medför kostnader för diskrimineringsombudsmannen när ombudsmannen övervakar aktörerna och vid behov ger dem anvisningar om den nya skyldigheten. Diskrimineringsombudsmannens behörighet att övervaka likabehandlingsplaneringen inom småbarnspedagogiken och därmed anslutna anvisningar förutsätter att ombudsmannens personalresurser utökas, och därför föreslås det att ombudsmannens resurser utökas med 0,5 årsverken (0,5 * 80 000 euro, kravnivå 18–19).

4.2.2 Konsekvenser för myndigheterna

Diskriminerings- och jämställdhetsnämnden

De ändringar som föreslås i nämndens organisation vad gäller antalet vice ordförande och medlemmar i sektionerna samt förstärkt sektion stöder nämndens arbete. En minskning av antalet medlemmar i sektionerna och utnyttjande av den nya förstärkta sektionens sammansättning i stället för tidigare plenum förbättrar förutsättningarna att hitta en lämplig, beslutför sammansättning för ärenden som ska behandlas i nämnden. Detta effektiviserar nämndens verksamhet. Den förstärkta sektionen är en ändamålsenligare och effektivare sammansättning än plenum att behandla principiellt betydelsefulla och vittsyftande ärenden, vilket stöder behandlingen av ärenden i nämnden. Sammansättningarna är också efter ändringarna tillräckligt stora för att det ska kunna säkerställas att tillräcklig sakkunskap utnyttjas i de ärenden som nämnden behandlar. Bestämmelsen om redogörelser för bindningar hjälper i praktiken nämnden att redan på förhand försäkra sig om att de medlemmar som deltar i behandlingen av ett ärende är ojäviga i varje ärende som behandlas, vilket effektiviserar nämndens arbete. Bestämmelsen om avgångsåldern för nämndens medlemmar inverkar i sig konkret på hur länge nämndens medlemmar kan sköta sitt uppdrag.

Möjligheten att låta bli att pröva ärenden som är äldre än två år effektiviserar nämndens verksamhet i och med att nämnden kan låta bli att pröva gamla ärenden och således rikta sina resurser på ett ändamålsenligt sätt.

Ändringen som innebär att diskrimineringsombudsmannen eller en sammanslutning som främjar likabehandling kan föra ett ärende där det inte finns en namngiven målsägande till diskriminerings- och jämställdhetsnämnden kan förväntas öka antalet ärenden som kommer till nämnden för behandling. Det är svårt att uppskatta hur stor ökningen är i praktiken, eftersom ärenden av detta slag tidigare endast mycket sällan har kunnat föras till diskriminerings- och jämställdhetsnämnden. Det kan dock förväntas att antalet ärenden i nämnden inte ökar i betydande grad i och med ändringen.

Om diskriminerings- och jämställdhetsnämnden kan bestämma om gottgörelse, har detta sannolikt konsekvenser för antalet fall som behandlas i nämnden. Möjligheten att yrka på gottgörelse hos nämnden kunde sänka tröskeln för yrkande på gottgörelse och öka intresset för nämndförfarandet. Det är dock svårt att exakt bedöma i vilken mån antalet fall som nämnden behandlar kommer att öka i och med ändringen. I nuläget gäller en betydande del av de käromål om gottgörelse som behandlas i tingsrätterna arbetslivsärenden där diskriminerings- och jämställdhetsnämnden inte har behörighet ens efter de föreslagna ändringarna. Ökningen av antalet ärenden som nämnden behandlar påverkas således framför allt av hur många ärenden som inte har förts till tingsrätten för yrkande på gottgörelse som efter reformen förs till nämnden. Dessa ärenden kan delvis antas vara sådana som också i övrigt ska föras till nämnden till exempel för att förbjuda en aktör att fortsätta eller upprepa diskrimineringen eller repressalierna. Åren 2016–2020 har det till nämnden kommit in 49–133 ansökningar per år (sammanlagt 387 ärenden, i genomsnitt cirka 77 ansökningar per år) och nämnden har avgjort 43–80 ärenden per år (sammanlagt 335 avgöranden, i genomsnitt 67 avgöranden per år). Om antalet ärenden som nämnden behandlar ökar med till exempel 10–25 procent till följd av ändringarna, innebär detta en ökning på cirka 7–20 fall per år. Ökningen av antalet fall förutsätter att nämndens personalresurser utökas så att nämnden kan sköta sina uppgifter på behörigt sätt. De föreslagna nya bestämmelserna om förfarandet i gottgörelseärenden kan förutsätta ytterligare förtrogenhet i synnerhet av nämndens sekretariat. De föreslagna ändringarna kan också förutsätta att muntlig förhandling ordnas oftare än i nuläget. I sista hand är det nämnden som beslutar om ordnande av muntlig förhandling utifrån särdragen i varje enskilt fall, och därför är det svårt att på förhand bedöma i vilken mån antalet muntliga förhandlingar kommer att öka.

Diskrimineringsombudsmannen

Förslagen som gäller diskrimineringsombudsmannens behörighet att föra ett ärende till nämnden kan antas öka diskrimineringsombudsmannens arbetsmängd. I och med de föreslagna ändringarna kan diskrimineringsombudsmannen föra ett ärende som gäller diskriminering eller repressalier till diskriminerings- och jämställdhetsnämnden också i sådana situationer där en viss målsägande inte kan identifieras. Sådana ärenden har inte tidigare kunnat föras till nämnden om en viss målsägande inte har kunnat identifieras. Det är alltså till många delar fråga om en ny ärendegrupp, och det är svårt att på förhand bedöma vilken arbetsmängd den medför för diskrimineringsombudsmannen. På basis av de fall som hittills kommit till ombudsmannens kännedom kan det bedömas att det är fråga om enskilda fall per år.

Diskrimineringsombudsmannen ska enligt förslaget också ha rätt att hos diskriminerings- och jämställdhetsnämnden yrka på gottgörelse för en persons räkning som misstänker diskriminering eller repressalier. Möjligheten att hos nämnden yrka på gottgörelse enligt diskrimineringslagen kan således också påverka diskrimineringsombudsmannens arbetsmängd. Det är dock svårt att uppskatta i vilken mån antalet ärenden där diskrimineringsombudsmannen bedömer att det finns behov av att föra ärendet till nämnden för

en persons räkning som misstänker diskriminering ökar i och med att yrkande på gottgörelse möjliggörs. Diskrimineringsombudsmannen ska fortfarande självständigt avgöra vilka ärenden den för till nämnden.

Förvaltningsdomstolarna

Om antalet fall som nämnden behandlar ökar, innebär detta antagligen en liten ökning också i de ärenden som förvaltningsdomstolarna behandlar och som gäller sökande av ändring i nämndens beslut. Av nämndens avgöranden har 2016–2020 cirka 10–20 procent av ärendena överklagats hos förvaltningsdomstolarna, det vill säga 9–16 ärenden per år (2016 var procentandelen cirka 32 procent). Om antalet ärenden som nämnden behandlar ökar med cirka 10–25 procent i och med gottgörelseförfarandet och besvär över nämndens avgöranden även i fortsättningen anføres lika ofta som i nuläget, innebär detta att antalet fall i förvaltningsdomstolarna ökar med sammanlagt uppskattningsvis mindre än tio fall per år. Förvaltningsdomstolarna påverkas också av det förslag enligt vilket förlikning kan stadfästas som avgörande i ett ärende som gäller sökande av ändring i nämndens beslut i ett gottgörelseärende. När förlikning stadfästs är det fråga om ett nytt förfarande vid förvaltningsdomstolarna, vilket förutsätter förtrogenhet av domstolarnas rättskipningspersonal och andra personal.

Om muntliga höranden i fortsättningen ordnas oftare än i nuläget i de ärenden som nämnden behandlar, kan detta också öka behovet av att begära handräckning av förvaltningsdomstolarna för att ordna muntliga höranden. Detta har obetydliga konsekvenser för förvaltningsdomstolarnas arbetsmängd. Med beaktande av det totala antalet fall som nämnden behandlar och det faktum att ärenden även efter de föreslagna ändringarna ska behandlas i huvudsak skriftligt i nämnden, kan det bedömas att behovet av handräckning på årsnivå gäller enbart enskilda fall. Den arbetsmängd som orsakas förvaltningsdomstolarna i dessa situationer minskar till följd av att nämnden själv svarar för det egentliga hörandet och förvaltningsdomstolen anvisar nämnden sina lokaler för detta ändamål. Således förutsätter handräckning för ordnande av muntlig förhandling inte i dessa fall till exempel en betydande tidsmässig satsning av förvaltningsdomstolens personal.

Andra myndigheter

Möjligheten att yrka på gottgörelse hos diskriminerings- och jämställdhetsnämnden kan också inverka på de myndigheter som i ett sådant ärende är motpart till den som misstänker diskriminering. Om tröskeln för att yrka på gottgörelse sänks i och med ändringen, kan yrkanden på gottgörelse bli fler än i nuläget också hos de myndigheter som är motparter i diskrimineringsfall. Detta ökar naturligtvis arbetsmängden vid dessa myndigheter. Till denna del är konsekvenserna för enskilda aktörer dock i regel rätt små, eftersom yrkanden på gottgörelse alltid hänför sig till enskilda diskrimineringsmisstankar. Det bör dessutom noteras att det är förmånligare för parterna i ett diskrimineringsärende att yrkandet på gottgörelse behandlas direkt i nämnden i stället för att ärendet först förs till nämnden och därefter separat till tingsrätten. De förfarandebestämmelser som tillämpas i nämnden innebär bland annat en lägre risk för rättegångskostnader också för motparten till den som yrkar på gottgörelse, om det konstateras att diskriminering har skett.

Den precisering som föreslås i 5 § i diskrimineringslagen och enligt vilken en myndighet ska bedöma konsekvenserna av sin verksamhet för olika befolkningsgrupper som en del av bedömningen av likabehandling kan förtydliga innehållet i skyldigheten och därmed stödja myndigheternas förutsättningar att fullgöra skyldigheten. Detta kan ha positiva konsekvenser för hur myndigheterna främjar likabehandling i sin verksamhet och kan uppmuntra myndigheterna att bättre än i nuläget beakta konsekvenserna för olika befolkningsgrupper.

Att likabehandlingsplaneringen utvidgas till småbarnspedagogiken har administrativa konsekvenser för myndigheterna. Å ena sidan medför det administrativt arbete i och med utarbetandet och uppdateringen av likabehandlingsplanen och å andra sidan är målet att ändra verksamhetssätten bland personalen inom småbarnspedagogiken, vilket kan ha samband med till exempel anordnande av utbildning.

För kommunernas del är konsekvenserna skäliga i förhållande till att kommunerna redan nu i egenskap av utbildningsanordnare sköter utarbetandet av läroanstalternas likabehandlingsplaner. Motsvarande administrativa arbete utvidgas inom kommunerna till småbarnspedagogiken. Kommunerna omfattas i nuläget i egenskap av myndigheter av planerings- och främjandeskyldigheterna enligt diskrimineringslagen och eftersom anordnaren av småbarnspedagogik ofta är en kommun, sträcker sig skyldigheten också till småbarnspedagogik, även om det inte föreligger någon skyldighet att utarbeta en plan för varje verksamhetsställe. I fråga om aktörerna inom småbarnspedagogiken är verksamhetsställena i genomsnitt mindre än i fråga om läroanstalterna. Det medför också administrativt arbete för kommunen att de inom sitt område i fråga om familjedagvård och kommunal öppen småbarnspedagogisk verksamhet utarbetar gemensamma likabehandlingsplaner i samarbete med aktörerna. Det administrativa arbetet är dock i detta fall

betydligt mindre än när likabehandlingsplanerna utarbetas i kommunerna för varje verksamhetsställe på samma sätt som i daghemmen.

Verksamhetsstället inom småbarnspedagogik genomför likabehandlingsplanen i samarbete med personalen och förankrar den i verksamheten. Detta medför både en administrativ börda och ändringar i verksamhetssätten, vilket båda kräver resurser. Eftersom målet dock i första hand är att personalen själv ska bli medveten om sina egna uppfattningar och sedan ändra på till exempel hur de uttrycker och betar sig, torde det inte finnas behov av en särskild tilläggsresurs. I och med att syftet är att det systematiska likabehandlingsarbetet ska utföras på lång sikt inom småbarnspedagogiken innebär det också att arbetsmängden fördelas över en lång tid.

Diskrimineringsombudsmannen övervakar efterlevnaden av diskrimineringslagen och ombudsmannens arbetsmängd påverkas av den föreslagna ändringen. Propositionen utvidgar diskrimineringsombudsmannens tillsynsuppgift i fråga om småbarnspedagogik, eftersom planerna ska utarbetas enligt verksamhetsställe för andra aktörer än aktörer inom familjedagvård och kommunal öppen småbarnspedagogisk verksamhet för vilka planen är gemensam. År 2019 fanns det enligt den statistik som Nationella centret för utbildningsutvärdering sammanställt 3 617 daghem på fastlandet. Diskrimineringsombudsmannen ska utöver tillsynsuppgifterna också ge anvisningar och råd, och i och med propositionen utvidgas även denna uppgift. En effektiv tillsyn över de nya skyldigheterna att främja likabehandling förutsätter en ökning av resurserna för diskrimineringsombudsmannens byrå.

Ett effektivt genomförande av lagändringarna förutsätter att anordnare av småbarnspedagogik och serviceproducenter inom småbarnspedagogiken samt övrig personal inom småbarnspedagogiken får anvisningar och utbildning, som bland annat justitieministeriet, undervisnings- och kulturministeriet och Utbildningsstyrelsen ansvarar för.

Ändringarna som gäller rimliga anpassningar inverkar också på myndigheternas verksamhet. Preciseringsen av att rimliga anpassningar också kan gälla möjligheten att använda en myndighets tjänster gör det möjligt att en person med funktionsnedsättning kan få en tjänst som rimlig anpassning i begränsade fall. Eftersom det närmast är fråga om att bestämmelsen ändras så att den bättre motsvarar rådande rättspraxis, bedöms ändringen ha endast ringa ekonomiska konsekvenser. Dessutom är det alltid fråga om en helhetsbedömning från fall till fall. Det är möjligt att ändringen i någon mån ökar de olika myndigheternas administrativa arbete. Preciseringsen av att man vid bedömningen i första hand ska beakta behoven hos en person med funktionsnedsättning har ingen betydande inverkan på myndigheterna, utan den förtydligar närmast bedömningen och ordningsföljden i den.

4.2.3 Övriga samhällsliga konsekvenser

Konsekvenser för barn och familjer

Av de föreslagna ändringarna hänför sig i synnerhet utvidgningen av likabehandlingsplaneringen så att den gäller småbarnspedagogik enligt enskilda verksamhetsställen till barnets bästa och har direkta konsekvenser för barn. En betydande del av barnen under skolåldern tillbringar mycket tid inom den småbarnspedagogik som ordnas av anordnare av småbarnspedagogik eller serviceproducenter inom småbarnspedagogiken och därför är det viktigt att likabehandling aktivt främjas inom dessa tjänster genom likabehandlingsplanering. Likabehandlingsplaneringen hjälper till att fästa uppmärksamhet vid innehållet i den småbarnspedagogik som erbjuds barn och att säkerställa att personal, barn och deras familjer alla bemöts på ett jämlikt sätt. Likabehandlingsplanering bekämpar i bästa fall diskriminering och hjälper till att lättare upptäcka diskriminerande attityder och strukturer. Ändringen främjar att rättigheterna för i synnerhet de barn och barnfamiljer som har det sämst ställt tillgodoses.

Personalens möjligheter att beakta barnens situation förbättras och likabehandlingsplaneringen fäster personalens uppmärksamhet vid aktivt främjande och genomförande av likabehandling. Barn kan också inkluderas i likabehandlingsplaneringen med beaktande av deras ålder och utvecklingsnivå. Barns deltagande i planeringen stöder deras förmåga att bemöta och respektera olikheter och mångfald. I bästa fall ökar deltagande också barnens medvetenhet om sina egna rättigheter. Det är också viktigt att barnens vårdnadshavare är medvetna om likabehandlingsplaneringen inom småbarnspedagogiken och detta sänker tröskeln för att diskutera med personalen till exempel om bekymmer och utmaningar som gäller genomförandet av likabehandling eller frågor som gäller diskriminering.

Att skyldigheten att ingripa i diskriminering förtydligas i fråga om anordnare av småbarnspedagogik, serviceproducenter inom småbarnspedagogiken och anordnare av undervisning och utbildning är en ändring som har direkta konsekvenser för barn. Även om skyldigheten redan nu har tolkats vara i kraft, har den

föreslagna formuleringen en förtydligande inverkan på ansvaret i samband med trakasserier. Om anordnare av småbarnspedagogik eller serviceproducenter inom småbarnspedagogiken och anordnare av undervisning och utbildning på ett tydligare sätt ingriper i trakasserier, främjar detta barns och ungas hälsa och välbefinnande och förbättrar människorelationerna i skolor och läroanstalter.

Dessutom främjar de ändringar som gäller rimliga anpassningar inte bara rättigheterna för vuxna med funktionsnedsättning utan även rättigheterna för barn med funktionsnedsättning. Ett barn med funktionsnedsättning kan likaså behöva rimliga anpassningar i sin vardag, till exempel inom småbarnspedagogiken eller inom ramen för en hobby.

Konsekvenser för jämställdheten mellan könen

Enligt en enkät om skolhälsa som Institutet för hälsa och välfärd offentliggjorde 2021 har nästan varannan flicka upplevt sexuella trakasserier. Även om sexuella trakasserier i princip omfattas av bestämmelserna i jämställdhetslagen främjar också de ändringar i diskrimineringslagen som förtydligar ingripandet i trakasserier flickors välbefinnande med beaktande av att diskrimineringen sker på flera grunder.

I fråga om likabehandlingsplaneringen inom småbarnspedagogiken gäller de åtgärder, skyldigheter och eftersträfvade ändringar av verksamhetssätten som föreslås i propositionen och som riktar sig till personalen inom småbarnspedagogiken i synnerhet kvinnor, eftersom det är fråga om en synnerligen kvinnodominerad bransch. Enligt uppgifter från 2014 varierade kvinnornas andel av personalen inom småbarnspedagogiken enligt yrkesgrupp mellan 93,7 och 99,9 procent.

Konsekvenser för ställningen för personer med funktionsnedsättning

De föreslagna ändringarna har konsekvenser för ställningen och rättigheterna för personer med funktionsnedsättning. I synnerhet preciseringarna som gäller rimliga anpassningar hänför sig till rättigheterna för personer med funktionsnedsättning. Genom den föreslagna ändringen av 15 § 1 mom. i lagen främjas det att en person med funktionsnedsättning som rimlig anpassning i vissa situationer också kan få innehållsmässiga ändringar av en myndighet, det vill säga ändringar av innehållet i en förmån eller tjänst. Dessutom förtydligar den ändring som görs i 2 mom. bedömningen av rimliga anpassningar och ordningsföljden i den när man överväger om någon aktör är förpliktad att göra rimliga anpassningar.

De andra föreslagna ändringarna har även konsekvenser för ställningen för personer med funktionsnedsättning som en grupp som upplever diskriminering och trakasserier. Planeringsskyldigheten enligt verksamhetsställe inom småbarnspedagogiken främjar också ett jämlikt bemötande av anställda, barn och barns familjemedlemmar med funktionsnedsättning samt bidrar till en positiv attitydfostran. Skyldigheten för anordnare av småbarnspedagogik, serviceproducenter inom småbarnspedagogiken och utbildningsanordnare att ingripa i trakasserier ökar också välbefinnandet hos anställda, barn, skolelever och studerande med funktionsnedsättning. Det att trakasserier också kan rikta sig till en människogrupp utökar rättigheterna för personer med funktionsnedsättning i situationer där någon trakasserar personer med funktionsnedsättning som en grupp. Diskriminerings- och jämställdhetsnämndens möjlighet att bestämma om gottgörelse för offren för diskriminering främjar rättsskyddet och rättigheterna för personer med funktionsnedsättning i situationer där diskriminering har skett.

Konsekvenser för personer som utsätts för diskriminering

Den ändring genom vilken diskrimineringsombudsmannen eller en sammanslutning som främjar likabehandling kan föra ett ärende som gäller diskriminering eller repressalier till diskriminerings- och jämställdhetsnämnden utan en identifierad målsägande har positiva konsekvenser för de personer som blivit utsatta för diskriminering. Genom ändringen kan man effektivare än i nuläget ingripa i sådan diskriminering som i större utsträckning riktar sig till en viss människogrupp i stället för till individer. Det kan till exempel vara fråga om trakasserier som i större utsträckning riktar sig till en viss människogrupp i stället för till individer. Diskriminering av detta slag kan i nuläget inte föras till nämnden för behandling, om det inte går att identifiera en viss målsägande för förfarandet. Behandlingen i nämnden kan främja synligheten i samhället vad gäller diskriminering av en människogrupp och öka diskussionen om sådan diskriminering. Genom ändringen kan man ge en signal om att diskriminering av en människogrupp är klandervärd. Ändringen kan också ha en förebyggande effekt, när det finns ett effektivt rättsmedel mot diskriminering av denna typ. I enskilda fall har diskriminering som i större utsträckning riktar sig till en hel människogrupp, såsom trakasserier, kunnat föras till nämnden för behandling inom ramen för de gällande bestämmelserna, när en person har identifierats som målsägande i ärendet. Den person som har identifierats som målsägande kan ha upplevt detta som stämplande och tungt. Förslaget minskar den börda som nämndförfarandet medför för en individ.

Konsekvenser för företagen

Inom småbarnspedagogiken är aktörerna inom den privata sektorn i regel små och medelstora företag. Enligt den statistik som Nationella centret för utbildningsutvärdering sammanställt fanns det 993 privata daghem i Finland 2019. Det fanns 468 privata serviceproducenter, av vilka 393 hade ett daghem. Endast tre aktörer hade mer än 60 daghem, av vilka den största hade 177 daghem. Propositionens konsekvenser riktar sig således särskilt till små och medelstora företag. De ekonomiska konsekvenserna kan dock anses vara skäligen, eftersom det i första hand är fråga om att ändra verksamhetssätten i vardagsituationer.

De ändringar som föreslås för serviceproducenter som tillhandahåller småbarnspedagogik, såsom privata daghem, medför administrativa kostnader i och med att de ska utarbeta likabehandlingsplaner och förankra åtgärderna i personalens verksamhet till exempel genom utbildning eller andra motsvarande metoder. Ett eventuellt inkluderande av barn och hörande av vårdnadshavarna tar också arbetstid. Kostnaderna per år beror på hur ofta planen uppdateras.

Till följd av propositionen uppstår kostnader även för privata familjedagvårdare i och med den arbetstid som används för deltagandet i utarbetandet av en likabehandlingsplan i samarbete med kommunen.

Rimliga anpassningar ska också göras av företag som tillhandahåller varor och tjänster. Därför kan den ändring som föreslås i fråga om rimliga anpassningar avseende ordningsföljden i bedömningen och prioriteringen av behovet hos personer med funktionsnedsättning påverka också dessa aktörer när de måste bedöma genomförandet av rimliga anpassningar i konkreta situationer.

I den regeringsproposition som gäller den gällande diskrimineringslagen talades det i fråga om tillhandahållare av varor och tjänster till exempel om ordnande av fri passage och om hur kostnaderna i anslutning till det vanligen är små. Detta har skapat en uppfattning om att rimliga anpassningar inte kan medföra betydande utgifter eller att utgifterna för dem i typiska fall är låga. Denna tolkning strider mot utgångspunkten i funktionsrättskonventionen, där behovet hos en person med funktionsnedsättning ställs i proportion till egenskaperna hos tjänsteleverantören, det vill säga man beaktar aktörens storlek och ekonomiska ställning, arten och omfattningen av aktörens verksamhet, de uppskattade kostnaderna för anpassningarna och stöd som kan fås för åtgärderna. Ett omnämnande av att kostnaderna för anpassningarna är små finns inte i konventionen och denna tolkning bekräftas också av kommittén för rättigheter för personer med funktionsnedsättningar allmänna kommentar nr 6 samt högsta förvaltningsdomstolens färska avgörande HFD 2021:189. Syftet med den nu föreslagna ändringen är att förtydliga tolkningen till denna del. Genom samma ändring förtydligas ordningsföljden i bedömningen, det vill säga man beaktar först behovet hos personen med funktionsnedsättning och granskar därefter andra nämnda omständigheter som gäller aktören och kostnaderna. Denna ändring inverkar på tolkningen när företaget överväger och gör rimliga anpassningar.

Möjligheten att yrka på gottgörelse hos diskriminerings- och jämställdhetsnämnden kan också inverka på de företag som i ett sådant ärende är motpart till den som misstänker diskriminering. Om tröskeln för att yrka på gottgörelse sänks i och med ändringen, kan antalet yrkanden på gottgörelse bli fler än i nuläget också hos de företag som är motparter i diskrimineringsfall. Detta ökar naturligtvis arbetsmängden i dessa företag. Till denna del är konsekvenserna för enskilda aktörer dock i regel rätt små, eftersom yrkanden på gottgörelse alltid hänförs till enskilda diskrimineringsmisstankar. Det bör dessutom noteras att det är förmånligare för parterna i ett diskrimineringsärende att yrkandet på gottgörelse behandlas direkt i nämnden i stället för att ärendet först förs till nämnden och därefter separat till tingsrätten. De förfarandebestämmelser som tillämpas i nämnden innebär bland annat en lägre risk för rättegångskostnader också för motparten till den som yrkar på gottgörelse, om det konstateras att diskriminering har skett.

Konsekvenser för rättsskyddet och förfarandet vid behandlingen av yrkanden på gottgörelse

Förslaget om att diskrimineringsombudsmannen eller en sammanslutning som främjar likabehandling ska kunna föra ett ärende som gäller diskriminering eller repressalier till diskriminerings- och jämställdhetsnämnden utan en identifierad målsägande har inga konsekvenser för rättsskyddet för den aktör som påstås ha förfarit på ett diskriminerande sätt. Också när det är fråga om misstänkt diskriminering av en människogrupp ska de bestämmelser om bevisbörda (28 §) som finns i diskrimineringslagen iakttas. Den som inlett ärendet ska fortfarande lägga fram en utredning om de omständigheter som yrkandet grundar sig på och presumtion om diskriminering uppkommer om det utifrån de utredningar som lagts fram under behandlingen kan antas att förbudet mot diskriminering eller repressalier har överträtts. Motparten ska då för att upphäva presumtionen visa att förbudet inte har överträtts. För att det ska uppkomma en presumtion om diskriminering ska den som fört ärendet till nämnden således fortfarande lägga fram en utredning om de omständigheter som yrkandet grundar sig på.

Den föreslagna ändring genom vilken diskriminerings- och jämställdhetsnämnden kan bestämma om gottgörelse kan ha en positiv inverkan på tillgången till effektiva rättsmedel för den som blivit utsatt för diskriminering. Det nuvarande systemet, där gottgörelse ska yrkas i tingsrätten, har bedömts höja tröskeln för att yrka på gottgörelse. Detta beror på att domstolsprocessen upplevs vara tung och på den därmed anslutna kostnadsrisken. Den som misstänker diskriminering utsätter sig när den väcker talan för en risk för att, om målet förloras, bli tvungen att betala inte bara sina egna utan också motpartens rättegångskostnader. Eftersom nämndförfarandet inte är förknippat med motsvarande kostnadsrisk i fråga om motpartens utgifter som tingsrättsförfarandet, kan ändringen sänka tröskeln för att yrka på gottgörelse. Nämndförfarandet är också i viss mån lättare än domstolsbehandlingen och ansökan till nämnden är avgiftsfri, vilket även kan bidra till att sänka tröskeln för personer som misstänker diskriminering att yrka på gottgörelse. Förfarandet är också snabbare jämfört med att en person först för ärendet till nämnden och därefter till tingsrätten. De förfarandebestämmelser som tillämpas i nämnden och möjligheten att söka ändring i domstol tryggar dock fortfarande att parternas rättsskydd tillgodoses.

Även om det administrativa förfarandet till vissa delar skiljer sig från behandlingen av tvistemål i allmänna domstolar, tryggar de förfarandebestämmelser som gäller förfarandet tillgodosendet av rättsskyddet på det sätt som grundlagen förutsätter.

Om gottgörelseärendena delvis överförs från tingsrätterna till diskriminerings- och jämställdhetsnämnden, inverkar detta i praktiken också på det förfarande som ska iaktas vid behandlingen av yrkande på gottgörelse. I de allmänna domstolarna behandlas ett yrkande på gottgörelse som ett tvistemål där förlikning är tillåten. I sådana dispositiva tvistemål gäller dispositionsprincipen, varvid parternas processåtgärder är bindande för domstolen, och innehållet i det avgörande som meddelas påverkas också av till exempel förlikning mellan parterna eller tillstående eller erkännande av omständigheter. En part har också påståendebörda, vilket innebär att domstolen inte får grunda domen på någon omständighet som en part inte har åberopat som stöd för sitt yrkande eller motsättande (24 kap. 3 § 2 mom. i rättegångsbalken). I regel är den part som förlorat ett tvistemål skyldig att ersätta också motpartens rättegångskostnader, även om det också har föreskrivits om undantag från detta. På behandlingen av ett yrkande på gottgörelse hos diskriminerings- och jämställdhetsnämnden tillämpas bestämmelserna i lagen om rättegång i förvaltningsärenden, lagen om offentlighet vid rättegång i förvaltningsdomstolar och förvaltningslagen. I nämndförfarandet betonas officialprincipen i högre grad än i tvistemålsprocessen. I nämndförfarandet betonas myndighetens utredningsskyldighet, varvid nämnden eller domstolen på eget initiativ ska utreda också fakta i fallet. Detta ändrar dock inte den bevisbörda som tillämpas i diskrimineringsfrågor. I tvistemålsprocessen i allmänna domstolar ordnas i regel en muntlig huvudförhandling. I nämndförfarandet är huvudregeln ett skriftligt förfarande, även om muntlig förhandling också i nämnden ska ordnas i de situationer som anges i lagen om rättegång i förvaltningsärenden. Vid nämndförfarande är dessutom en parts risk för rättegångskostnader mindre än i tvistemål i de allmänna domstolarna.

Enligt förslaget ska i fortsättningen både nämnden och tingsrätterna inom ramen för sin behörighet kunna besluta om gottgörelse enligt diskrimineringslagen. Således ska yrkanden på gottgörelse behandlas både i de allmänna domstolarna och i förvaltningsdomstolarna, och såväl högsta domstolen som högsta förvaltningsdomstolen kan meddela förhandsavgöranden. Detta inbegriper en risk för att rättspraxis differentieras mellan de två högsta domstolarna i gottgörelseärenden. Det bör dock noteras att diskrimineringslagen redan i nuläget tillämpas både i förvaltningsdomstolarna och i de allmänna domstolarna. I förvaltningsdomstolarna avgörs frågor som gäller förbud mot diskriminering bland annat när det gäller besvär som anförts över diskriminerings- och jämställdhetsnämndens avgöranden. I nuläget är det också möjligt att samma diskrimineringsärende först behandlas i diskriminerings- och jämställdhetsnämnden och i förvaltningsdomstolarna, och därefter i samband med en talan om gottgörelse i de allmänna domstolarna. Möjligheten att bestämma om gottgörelse i nämnden och förvaltningsdomstolarna ändrar denna helhet endast när det gäller bestämmande om gottgörelse.

5 Alternativa handlingsvägar

5.1 Handlingsalternativen och deras konsekvenser

5.1.1 Bestämmande om gottgörelse

Under beredningen har man också övervägt andra alternativ för hur yrkande på gottgörelse ska ordnas. Ett alternativ till det nuvarande systemet är att gottgörelse enligt diskrimineringslagen i fortsättningen kan yrkas endast hos diskriminerings- och jämställdhetsnämnden i alla ärenden som omfattas av nämndens behörighet. Fördelningen av nämndens och tingsrättsens behörighet är då tydlig och det finns ingen risk för att ett yrkande på gottgörelse som gäller samma ärende kan föras till både nämnden och tingsrätten för behandling. Detta alternativ är dock utmanande eftersom tingsrätten i praktiken i annat fall kan handlägga samma ärende som

gäller diskriminering, varvid det ur parternas synvinkel är enklast att yrkandet på gottgörelse kan behandlas i samma process. Sådana kan vara till exempel brottmål som gäller diskriminering samt tvistemål där den som misstänker diskriminering yrkar både på gottgörelse och på exempelvis skadestånd. Om tingsrätten i sådana situationer inte kan bestämma om gottgörelse, förutsätter yrkandet på gottgörelse en särskild process i diskriminerings- och jämställdhetsnämnden. Detta medför sannolikt extra kostnader för parterna och orsakar en mer långvarig process jämfört med att även yrkandet på gottgörelse behandlas i tingsrätten. Lösningen är inte heller ändamålsenlig med tanke på användningen av myndigheternas resurser, eftersom två olika myndigheter behandlar olika yrkanden som hänför sig till samma ärende. Att tingsrätten inte ges behörighet ens i fråga om dessa ärenden kan inte heller påverka risken för avvikande rättspraxis, eftersom det i arbetslivsärenden som inte omfattas av nämndens behörighet fortfarande ska yrkas på gottgörelse i tingsrätten.

Ett alternativ är också att på förhand fastställa de ärendegrupper där å ena sidan tingsrätterna och å andra sidan nämnden har behörighet i ett gottgörelseärende. Tingsrätterna kan till exempel ha behörighet att besluta om gottgörelse endast i samband med brottmål. Då kan det ovannämnda problemet med dubbel behandling dock uppkomma i samband med vissa tvistemål. När det gäller tvistemål är det svårt att på förhand uttömmande fastställa i vilka alla situationer en part kan ha behov av att yrka både på gottgörelse och på till exempel annan ersättning.

Ett alternativ är också att man inte alls begränsar i vilket förfarande det kan yrkas på gottgörelse. Då får parten fritt välja om den yrkar på gottgörelse i ett nämndförfarande eller i tingsrätten. Detta ökar dock risken för det så kallade fenomenet forum shopping, där en part fritt kan välja forum enligt vad den bedömer vara förmånligast för sig själv. Risken minskar i någon mån av att samma lagstiftning tillämpas i diskriminerings- och jämställdhetsnämnden, förvaltningsdomstolarna och de allmänna domstolarna när det gäller diskrimineringslagen. Förfarandebestämmelserna i nämnden och förvaltningsdomstolarna samt i de allmänna domstolarna skiljer sig dock från varandra.

Också i det förslag som nu valts kan det i vissa situationer uppstå en risk för fenomenet forum shopping, till exempel om en part låter bli att yrka på gottgörelse i tingsrätten i samband med ett annat ärende för att kunna yrka på gottgörelse hos nämnden. Denna risk är dock i praktiken mindre än i det ovannämnda alternativet, eftersom ett dubbelt förfarande i princip är olönsamt för parten.

Ett alternativ är också att diskriminerings- och jämställdhetsnämnden fortfarande inte alls kan bestämma om gottgörelse på ett bindande sätt, utan att rättsläget förblir oförändrat till denna del. Då kan nämnden dock ges behörighet att utfärda rekommendationer om betalning av gottgörelse. På motsvarande sätt utfärdar till exempel konsumenttvistenämnden rekommendationer till avgöranden och kan rekommendera att gottgörelse betalas. Även till exempel riksdagens justitieombudsman utfärdar rekommendationer om betalning av kompensation. Skillnaden mellan utfärdandet av rekommendationer och ett bindande beslut är att nämndens rekommendation inte är bindande eller verkställbar. I en sådan rekommendation kan det i allmänhet inte heller sökas ändring. Konsekvenserna av en sådan ändring för rättsskyddet för offren för diskriminering beror på hur väl nämndens rekommendationer till avgöranden iakttas. Om en aktör som har utövat ett diskriminerande förfarande inte iakttar nämndens rekommendation, ska den som har upplevt diskriminering fortfarande yrka på gottgörelse i tingsrätten. Ändringen gör det inte möjligt att direkt ingripa i en tröskel för att yrka på gottgörelse i domstol som upplevs vara hög.

Att den tid för väckande av talan som fastställts för yrkande på gottgörelse löper ut under nämndförfarandet kan åtgärdas genom att föreskriva om att tiden för väckande av talan upphör att löpa under tiden för behandlingen i nämnden. En person som misstänker diskriminering kan då föra ärendet till diskriminerings- och jämställdhetsnämnden före domstolsbehandlingen utan att tiden för väckande av talan löper ut innan nämndens avgörande har erhållits. En sådan lösning kan för sin del sänka tröskeln för att yrka på gottgörelse i domstolen, även om partens kostnadsrisk inte elimineras.

I ett domstolsförfarande som gäller gottgörelse kan man försöka påverka kostnadsrisken även genom bestämmelser om ersättningsskyldighet för rättegångskostnader. Också detta innebär en avvikelse från den gällande regleringen och förutsätta en mer omfattande granskning av saken.

5.2 Lagstiftning och andra handlingsmodeller i utlandet

I 3 kap. i Sveriges diskrimineringslag (2008:567) föreskrivs det om skyldigheten att vidta aktiva åtgärder för att förebygga diskriminering och främja lika rättigheter och möjligheter. Skyldigheten gäller arbetsgivare och utbildningsanordnare. Till skyldigheten hör att undersöka om det finns risker för diskriminering eller repressalier eller om det finns andra hinder för enskildas lika rättigheter och möjligheter, analysera orsaker till upptäckta risker och hinder, vidta de förebyggande och främjande åtgärder som skäligen kan krävas, och följa upp och utvärdera detta arbete. Arbetet med aktiva åtgärder ska genomföras fortlöpande och åtgärder ska

tidsplaneras och genomförs så snart som möjligt. Arbetsgivare av en viss storlek och utbildningsanordnare ska under året skriftligen dokumentera arbetet med aktiva åtgärder.

I 1 kap. 4 § i Sveriges diskrimineringslag definieras trakasserier som ett uppträdande som kränker någons värdighet och som har samband med någon av diskrimineringsgrunderna kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller ålder. Sexuella trakasserier definieras separat i lagen. Enligt lagen är en arbetsgivare skyldig att ingripa i trakasserier om arbetsgivaren får kännedom om att en arbetstagare blivit utsatt för trakasserier i arbetet. Även en utbildningsanordnare är enligt lagen skyldig att ingripa i trakasserier om utbildningsanordnaren får kännedom om att ett barn eller en elev, student eller studerande har blivit utsatt för trakasserier. Det föreskrivs särskilt om skyldigheten att ingripa i trakasserier också i fråga om värnplikt och civilplikt.

Enligt Sveriges diskrimineringslag ska den som bryter mot förbuden mot diskriminering eller repressalier eller som inte uppfyller sina skyldigheter att utreda och vidta åtgärder mot trakasserier eller sexuella trakasserier betala diskrimineringsersättning för den kränkning som överträdelsen innebär. Det ska yrkas på ersättning i domstol. Diskrimineringsombudsmannen, en arbetstagarorganisation eller vissa andra organisationer får som part föra talan för en enskild som medger det. Diskrimineringsombudsmannen kan fatta beslut om övervakning också när det inte finns någon enskild skadelidande i ärendet. Dessa beslut är dock inte juridiskt bindande och kan inte överklagas. I en färsk utredning har man bedömt Sveriges lagstiftning med tanke på om det i lagstiftningen bör föreskrivas om skydd mot diskriminering också i sådana fall när det saknas en identifierbar skadelidande. I utredningen föreslås det att diskrimineringslagstiftningen ändras så att spridning av uttalanden eller meddelanden som diskriminerar en individ eller grupp ska kunna förhindras. Enligt förslaget ska detta vara möjligt även när det saknas en identifierbar individ som utsatts för diskriminering. Det föreslås att förbudet ska förenas med skyldighet att betala böter (Ett utökad skydd mot diskriminering, Slutbetänkande av utredningen om vissa frågor i diskrimineringslagen, Stockholm 2021, Statens offentliga utredningar, SOU 2021:94).

I Sveriges lagstiftning föreskrivs det om rimliga anpassningar och de gäller alla livsområden, med några få undantag som gäller ändringsarbeten och byggnadsverksamhet i anknytning till bostäder, tjänster eller varor som säljs av privatpersoner och fastigheter. Det är fråga om en helhetsbedömning från fall till fall där man beaktar den lagstiftning som hänför sig till ärendet och bland annat hur bestående och täckande förhållandet mellan personen och tjänsten är, det vill säga om det till exempel är fråga om personens egen studie- eller arbetsplats.

I 4 kap. i Norges lag om likabehandling och förbud mot diskriminering (Lov om likestilling og forbud mot diskriminering) föreskrivs det om aktiva likabehandlingskyldigheter. Skyldigheten att främja likabehandling genom aktiva, riktade och systematiska åtgärder gäller myndigheter, arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer och arbetsgivare. Myndigheterna förutsätts ge en redogörelse för hur de beaktar likabehandling och icke-diskriminering i sin verksamhet. Redogörelsen ska ges i myndigheternas årsrapport eller någon annan rapport som ges årligen eller i något annat dokument som är tillgängligt för allmänheten. Skyldigheten för myndigheterna gäller också privata aktörer som sköter offentliga uppgifter, såsom privata läroanstalter. Arbetsgivarna ska dokumentera de åtgärder som de har vidtagit för att främja likabehandling. Alla offentliga företag samt privata företag av en viss storlek omfattas dessutom av särskilda bestämmelser om bedömning av likabehandlingsrisker och vidtagande av åtgärder på basis av de risker som upptäckts. Lagen om likabehandling och förbud mot diskriminering förbjuder trakasserier, med vilket enligt lagens definition avses handlingar, underlåtelser eller uttalanden som syftar till att vara eller som har till följd att de är kränkande, skrämmande, fientliga, förnedrande eller förödmjukande. För att det ska vara fråga om trakasserier som är förbjudna enligt lag ska de rikta sig till en viss person eller en viss grupp av personer. Allmänna uttalanden som gäller människogrupper utgör inte trakasserier som är förbjudna enligt lag. Arbetsgivare och chefer för organisationer och föreståndare för läroanstalter är skyldiga att motverka och försöka förebygga trakasserier.

I Norge behandlar diskrimineringsnämnden (diskrimineringsnemnda) fall som gäller diskriminering. Nämnden kan i vissa situationer bestämma att ersättning och gottgörelse ska betalas till offer för diskriminering. Nämnden kan bestämma att gottgörelse (oppreisning) ska betalas i ärenden som gäller anställningsförhållanden, anställning, självständig yrkesutövning eller inhyrd arbetskraft. Gottgörelsen är ersättning för immateriell skada. Nämnden kan bestämma att ersättning (erstatning) ska betalas också i andra än arbetslivsrelaterade ärenden, och ersättningen är ersättning för materiell skada. Det ska fattas ett enhälligt beslut om ersättningen. En förutsättning för ersättning är dessutom att svaranden motsätter sig den endast genom att åberopa betalningsoförmåga eller någon motsvarande, uppenbart ogrundad orsak. Nämnden har dessutom rätt att bland annat förelägga vite till stöd för sina administrativa beslut. Nämndens förvaltningsbeslut eller beslut om vite kan föras till domstol för avgörande. När nämnden behandlar ett ärende kan samma ärende inte föras till domstol för avgörande. Behandlingen i nämnden är i regel skriftlig, men

mundlig förhandling är möjlig om nämnden bedömer att den behövs. I ärenden som gäller sexuella trakasserier och när en part yrkar på gottgörelse har parterna rätt till muntlig förhandling.

I Norges lagstiftning finns det bestämmelser om individuella anpassningar i olika situationer, såsom i kommunala tjänster, arbete och jobbsökning och för elever, studerande och gravida. Andra anpassningar än anpassningarna för gravida gäller särskilt personer med funktionsnedsättning. Vid anpassningarna beaktas det att en anpassning inte medför en oskälig börda och vid bedömningen av anpassningen beaktas anpassningens effekt, kostnader och den förpliktade aktörens resurser.

I Danmark kan diskrimineringsnämnden (Ligebehandlingsnævnet) bestämma att gottgörelse ska betalas till följd av lagstridig diskriminering. Nämnden ordnar inga muntliga höranden, och nämnden kan lämna ett ärende utan prövning om den bedömer att utredningen av ärendet förutsätter muntligt hörande av parterna eller vittnen. En part som är missnöjd med nämndens avgörande kan överklaga det hos domstol. Om nämnden har bestämt att gottgörelse ska betalas och en part vägrar betala den, kan käranden begära att nämnden ska föra ärendet till domstol.

I Tyskland kan en person eller arbetsgivare som brutit mot förbudet mot diskriminering åläggas att betala ersättning till den som blivit utsatt för diskriminering. Det ska yrkas på gottgörelse i domstol.

6 Remissvar

6.1 Hörande av organisationer

Justitieministeriet ordnade i fråga om de ärenden som behandlades i arbetsgruppen ett omfattande hörande av organisationer via fjärruppkoppling den 28 oktober 2021. Ett stort antal organisationer med anknytning till olika diskrimineringsgrunder var företrädare vid hörandet och mer än 60 personer deltog i hörandet. Vid hörandet var det också möjligt att lämna skriftliga kommentarer eller att ge utlåtande efter hörandet.

6.2 Remiss

Justitieministeriet begärde utlåtande av x instanser. Det kom in sammanlagt xx utlåtanden.

6.3 Utlåtande av rådet för bedömning av lagstiftningen

Huvudpunkterna i utlåtandet och hur utlåtandet har beaktats vid den fortsatta beredningen av propositionen.

7 Specialmotivering

7.1 Diskrimineringslagen

4 §. Definitioner. Det föreslås att till definitionsparagrafen i diskrimineringslagen fogas en definition av anordnare av småbarnspedagogik. Med anordnare av småbarnspedagogik avses i denna lag den som ordnar småbarnspedagogik som grundar sig på lag. Definitionen motsvarar det som föreslås bli fogat till jämställdhetslagens 3 § om definitioner. Bestämmelser om barns rätt till småbarnspedagogik och om anordnande och tillhandahållande av småbarnspedagogik finns i lagen om småbarnspedagogik (540/2018).

5 §. Myndigheternas skyldighet att främja likabehandling. Det föreslås att paragrafens 1 mom. ändras så att det till momentet fogas ett omnämnande av kravet på att bedöma hur verksamheten påverkar olika befolkningsgrupper. Det är fråga om verksamhetens faktiska konsekvenser. Tillägget konkretiserar myndighetens skyldighet att bedöma likabehandlingen. Enligt förarbetena till diskrimineringslagen bör bedömningen av hur regeln om likabehandling följs i en myndighets verksamhet redan i nuläget i möjligaste mån inriktas på bland annat hur myndighetens verksamhet de facto har påverkat situationen för de grupper som riskerar att bli diskriminerade (RP 19/2014 rd, s. 64). Nu synliggörs skyldigheten att bedöma hur verksamheten påverkar olika befolkningsgrupper också på lagnivå.

Det är viktigt att bedömningen av hur likabehandling uppnås och av konsekvenserna för befolkningsgrupperna, liksom planeringen av åtgärder som främjar likabehandling, utförs med jämna mellanrum för att en myndighet ska kunna vidta behövliga åtgärder för att främja likabehandling. Det är skäl att beakta detta också när myndigheten utarbetar och uppdaterar likabehandlingsplanen.

6 §. Utbildningsanordnarnas skyldighet att främja likabehandling. Det föreslås att paragrafens 1 mom. ändras så att det till momentet fogas ett omnämnande av kravet på att bedöma hur verksamheten påverkar olika befolkningsgrupper. Det är fråga om verksamhetens faktiska konsekvenser för olika grupper. Tillägget

konkretiserar utbildningsanordnarnas skyldighet att bedöma likabehandlingen och stöder därmed fullgörandet av utbildningsanordnarnas skyldighet att främja likabehandling.

Bedömningen av hur likabehandling uppnås och av konsekvenserna för befolkningsgrupperna samt planeringen av åtgärder som främjar likabehandling behöver utföras med jämna mellanrum för att utbildningsanordnarna och läroanstalterna ska kunna vidta behövliga åtgärder för att främja att likabehandling uppnås. Det är skäl att beakta detta också när en läroanstalts likabehandlingsplan utarbetas och uppdateras.

6 a §. Skyldighet att främja likabehandling inom småbarnspedagogiken. I den nya 6 a § föreskrivs det om skyldigheten för anordnare av småbarnspedagogik och serviceproducenter inom småbarnspedagogiken att främja likabehandling. I detta sammanhang avses med anordnare av småbarnspedagogik i enlighet med den definitionsbestämmelse som föreslås i 4 § den som ordnar småbarnspedagogik som grundar sig på lag. Skyldigheten gäller både offentlig och privat småbarnspedagogik. Den gällande 6 § gäller endast anordnande av undervisning och utbildning. I 1 mom. föreskrivs det om att varje anordnare av småbarnspedagogik och serviceproducent inom småbarnspedagogiken ska bedöma hur likabehandling uppnås i dess verksamhet samt vidta de åtgärder som behövs för att främja likabehandling. De främjande åtgärderna ska vara effektiva, ändamålsenliga och proportionerliga med beaktande av småbarnspedagogikens verksamhetsmiljö, resurser och övriga omständigheter. Det nya 6 a § 1 mom. motsvarar mycket exakt 6 § 1 mom. som gäller anordnande av undervisning och utbildning. Paragrafens 1 mom. innehåller ett motsvarande omnämnande av kravet på att bedöma hur verksamheten påverkar olika befolkningsgrupper som det som föreslås i 5 och 6 §. Den nya 6 a § gäller också förskoleundervisning när den ordnas av en anordnare av småbarnspedagogik eller serviceproducent inom småbarnspedagogiken.

I 2 mom. föreskrivs det om likabehandlingsplaneringen. En anordnare av småbarnspedagogik och serviceproducent inom småbarnspedagogiken ska se till att varje småbarnspedagogiskt verksamhetsställe har en plan för de åtgärder som behövs för att främja likabehandling. Planen ska utarbetas i samarbete med personalen. Enligt den föreslagna bestämmelsen ska varje småbarnspedagogiskt verksamhetsställe utarbeta en likabehandlingsplan för sitt verksamhetsställe. Enligt den gällande lagen räcker det i fråga om småbarnspedagogiken med att planen har utarbetats på kommunnivå.

I 3 mom. föreskrivs det om skyldigheten att höra parter i samband med likabehandlingsplaneringen. Anordnaren av småbarnspedagogik och serviceproducenten inom småbarnspedagogik ska ge barnen och deras vårdnadshavare möjlighet att bli hörda om de främjande åtgärderna. Barnen kan också tas med i utarbetandet av planen med beaktande av barnens ålder och utveckling som en del av verksamheten vid ett daghem eller någon annan form av småbarnspedagogik.

I 4 mom. preciseras ännu ansvaret för likabehandlingsplaneringen i fråga om mindre enheter. Med avvikelse från vad som föreskrivs i 1 och 2 mom. ansvarar kommunen för att det för de aktörer inom familjedagvård och kommunal öppen småbarnspedagogisk verksamhet som är verksamma på kommunens område utarbetas gemensamma likabehandlingsplaner i samarbete med dessa aktörer i stället för en separat plan för varje verksamhetsställe. Kommunen ansvarar i fråga om mindre aktörer, det vill säga aktörer inom familjedagvården och kommunal öppen småbarnspedagogisk verksamhet, för att det även för deras del utarbetas gemensamma likabehandlingsplaner. Eftersom aktörerna är mycket olika är det ändamålsenligt att likabehandlingsplanerna utarbetas separat för aktörerna inom familjedagvården och för aktörerna inom kommunal öppen småbarnspedagogisk verksamhet, dock gemensamt för alla likadana aktörer. I och med att aktörerna i fråga kan vara mycket små, har kommunen ett större ansvar för att en likabehandlingsplan utarbetas. Om skyldigheten att planera likabehandling gäller separat för små aktörer, kan det hända att likabehandlingsplaneringen inte genomförs utan en större ansvarig aktör som har tillräcklig kompetens inom ämnesområdet. Öppen småbarnspedagogisk verksamhet som ordnas av privata serviceproducenter omfattas inte av lagen om småbarnspedagogik och omfattas således inte heller av denna reglering.

14 §. Trakasserier. Det föreslås att till paragrafen fogas ordet människogrupp så att trakasserier kan rikta sig till både personer och människogrupper. Ordalydelsen i definitionen av trakasserier ändrades när den gällande lagen trädde i kraft. Bestämmelser om trakasserier finns i 6 § 2 mom. 3 punkten i den tidigare lagen om likabehandling: Med diskriminering avses -- ”3) uppsåtlig eller faktisk kränkning av en persons eller människogrups värdighet och integritet så att en hotfull, fientlig, förnedrande, förödmjukande eller aggressiv stämning skapas (trakasserier)”. I ordalydelsen i den gällande lagen slopades jämfört med den tidigare lagen ordet människogrupp. I motiveringen till regeringens proposition (RP 19/2014 rd) nämns det att ett beteende som kränker människovärdet inte behöver riktas direkt till en viss person för att kunna betraktas som trakasseri av honom eller henne, utan det kan även riktas till en viss grupp av människor. Avsikten med ändringen av ordalydelsen var således inte att ändra sakläget, men i diskriminerings- och jämställdhetsnämndens tillämpningspraxis har man senare märkt att sakläget de facto förändrades.

Definitionen av trakasserier har också samband med den utgångspunkt som i diskriminerings- och jämställdhetsnämndens praxis upplevts som problematisk och enligt vilken diskrimineringsombudsmannen inte kan föra ärenden till nämnden utan ett konkret offer för diskriminering. Det finns dock fall där det är uppenbart att diskriminerande verksamhet har skett, men det är svårt att påvisa ett enskilt offer i och med att gärningen gäller en viss grupp. Begreppet människogrupp avser en mer omfattande grupp än en enskild person eller några identifierade personer.

Det föreslås att till paragrafen fogas även ett nytt 3 mom. som gäller det ansvar som en anordnare av småbarnspedagogik och serviceproducent inom småbarnspedagogiken samt en utbildningsanordnare har när det gäller trakasserier. Formuleringen motsvarar 14 § 2 mom. som gäller arbetsgivare. Förfarandet hos en anordnare av småbarnspedagogik eller serviceproducent inom småbarnspedagogiken eller utbildningsanordnare ska betraktas som diskriminering, om anordnaren av småbarnspedagogik eller utbildningsanordnaren efter att ha fått vetskap om att ett barn, en elev eller en studerande på verksamhetsstället, i skolan eller i läroanstalten har blivit utsatt för trakasserier som avses i 1 mom. underlåter att vidta de åtgärder som står till buds för att undanröja trakasserier. Med utbildningsanordnare avses här med hänvisning till definitionsbestämmelsen i 4 § den som ordnar undervisning eller utbildning som grundar sig på lag och med anordnare av småbarnspedagogik avses med hänvisning till den föreslagna definitionsbestämmelsen i 4 § den som ordnar småbarnspedagogik som grundar sig på lag. Denna skyldighet har tolkats vara i kraft redan genom de gällande bestämmelserna i diskrimineringslagen. Det har dock framkommit ett behov av att förtydliga skyldigheten och på så sätt stärka barnens rätt till en trygg miljö inom småbarnspedagogiken och under skoltiden och studierna samt att samtidigt främja personalens medvetenhet om skyldigheten att ingripa i trakasserier. Också i lagstiftningen om utbildning finns det allmänna bestämmelser om säkerheten i inlärningsmiljön, vilka i sig också omfattar skyldigheten att ingripa i eventuella trakasserier. Tillsynen över dessa bestämmelser grundar sig endast på klagomål till de högre laglighetsövervakarna och regionförvaltningsverken, och det finns ingen möjlighet till gottgörelse. Tillsynsmetoder inom småbarnspedagogiken är förutom klagomål även påminnelse, anmärkning, uppmärksamgörande samt anmälan om missförhållanden som görs av personalen. Tillsynsmyndigheten får med stöd av 58 § i lagen om småbarnspedagogik meddela ett föreläggande om att bristerna eller missförhållandena ska avhjälpas. Syftet med den föreslagna ändringen är inte att inskränka den gällande tolkningen i fråga om de situationer som inte definieras i denna paragraf, såsom i fråga om hobbyverksamhet, utan i fråga om dem tillämpas fortfarande de övriga allmänna bestämmelserna i diskrimineringslagen.

15 §. Rimliga anpassningar för att likabehandling för personer med funktionsnedsättning ska uppnås. Det föreslås att paragrafens 1 mom. ändras så att personer med funktionsnedsättning i stället för den nu nämnda möjligheten att utträta ärenden hos myndigheter uttryckligen ska ha möjlighet att även få myndigheters tjänster. Den gällande formuleringen är snäv i fråga om myndigheterna och motsvarar inte villkoren i funktionsrättskonventionen, eftersom formuleringen i fråga om rimliga anpassningar endast hänvisar till konkreta och externa ändringar, medan konventionen förutsätter möjlighet också till innehållsmässiga ändringar. Avsikten är rimliga anpassningar fortfarande ska inbegripa möjligheten att utträta ärenden hos myndigheter, även om formuleringen ändras. Syftet är att personer med funktionsnedsättning på lika villkor som andra ska få sina rättigheter tillgodosedda hos myndigheterna. Högsta förvaltningsdomstolen ansåg i sitt avgörande HFD:2020:60 att staden skulle bevilja barnet i fråga fri skoltransport till lågstadieskolan i fråga som en rimlig anpassning enligt 15 § i diskrimineringslagen, trots att skolan inte var barnets så kallade närskola. Det är i vilket fall som helst fråga om en individuell helhetsbedömning, och avsikten är inte att åsidosätta till exempel de allmänna förutsättningarna för de tjänster eller förmåner som beviljas. Dessutom innehåller till exempel flera sociala förmåner och tjänster individuell prövning redan när förutsättningarna för dem prövas, och då finns det i regel inget särskilt behov av rimliga anpassningar i fråga om innehållet. I synnerhet innehållsmässiga rimliga anpassningar kan övervägas i situationer där till exempel förutsättningarna inte uppfylls för någon förmån alls eller en person med funktionsnedsättning på något annat sätt inte omfattas av förmåner eller tjänster eller försätts i en sämre ställning än andra på grund av sin funktionsnedsättning.

Det föreslås att 2 mom. ändras så att i fråga om bedömningen av rimliga anpassningar ska det accentueras att vid bedömningen av vilka anpassningar som är rimliga beaktas i första hand behoven hos personer med funktionsnedsättning. Preciseringsen har samband med kommittén för rättigheter för personer med funktionsnedsättnings allmänna kommentar nr 6 (General comment No. 6 on equality and non-discrimination), som preciserar tolkningen av rimliga anpassningar till vissa delar. Problemet med den gällande formuleringen är att bedömningen av rimlighet i stor utsträckning gäller bedömningen av rimlighet med tanke på aktören, medan det i kommitténs allmänna kommentar nr 6 sägs att rimligheten först ska bedömas med tanke på tillgodoseendet av rättigheterna för personer med funktionsnedsättning och det sedan ska övervägas om en åtgärd är orimlig med tanke på aktören på basis av de kriterier som redan nu nämns i lagen. Detta problem kan lösas genom att formuleringen i det gällande 2 mom. preciseras. De tidigare förutsättningarna gällande aktörens storlek och ekonomiska ställning, verksamhetens art och omfattning samt de uppskattade kostnaderna för anpassningarna och stöd som kan fås för åtgärderna förblir dessutom i kraft. Avsikten är inte att åsidosätta

förutsättningarna i annan lagstiftning till exempel om arbetssäkerhet, utan att på det sätt som förutsätts i funktionsrättskonventionen betona att bedömningen av rimlighet i första hand ska gälla behoven hos personer med funktionsnedsättning.

Till exempel ur arbetsgivarens synvinkel är det fråga om att först identifieras de ändamålsenliga anpassningar som i den aktuella situationen behövs för att sysselsätta en person med funktionsnedsättning eller för att personen ska kunna fortsätta i arbetet. När de ändamålsenliga anpassningarna har identifierats, ska det bedömas om dessa anpassningar är rimliga ur arbetsgivarens synvinkel med beaktande av de kriterier som anges i 2 mom. för aktörens del. Anpassningarnas rimlighet med tanke på arbetsgivaren ska bedömas, liksom även tidigare, med beaktande av arbetsgivarens storlek och ekonomiska ställning, verksamhetens art och omfattning samt kostnaderna för anpassningarna och stöd som kan fås för åtgärderna.

Högsta förvaltningsdomstolen behandlade rimliga anpassningar i sitt avgörande om ett lufttrafikbolag HFD:2021:189. I fallet i fråga ansåg förvaltningsdomstolen tidigare att trots att det hör till rimliga anpassningars art att de kan medföra sådana kostnader för företag som påverkar lönsamheten i deras affärsverksamhet, kan kravet på att den som överklagat ska genomföra anpassningarna i form av prisnedsättningar i detta fall jämföras med de i förarbetena till lagen nämnda synnerligen små enskilda anpassningsåtgärder som främst genomförs i samband med konkret umgänge. Förvaltningsdomstolen hänvisade också till serviceproducentens principiella rätt att besluta om prissättningen på de nyttigheter som producenten tillhandahåller. Högsta förvaltningsdomstolen ansåg dock att den anpassning som görs i form av en nedsättning av priset som tas ut för de extra platser som en person behöver på grund av rörelsehandikapp kan anses vara en behövlig och ändamålsenlig åtgärd som möjliggör att personen erhåller varan eller tjänsten på ett likvärdigt sätt som personer utan rörelsehandikapp.

18 §. Tillsynsmyndigheter. Det föreslås att paragrafens 3 mom. ändras så att i momentet stryks omnämmandet av att domstolar är organ som tillsynsbestämmelserna i lagen inte tillämpas på. I paragrafen föreslås dessutom ett nytt 4 mom. där det konstateras att tillsynsbestämmelserna i lagen inte tillämpas på domstolarna när det är fråga om deras rättskipningsverksamhet. Genom ändringen preciseras avgränsningen av tillämpningsområdet för lagens tillsynsbestämmelser i fråga om domstolarna. I och med den föreslagna ändringen framgår det av lagbestämmelsen att tillsynsbestämmelserna i lagen tillämpas på domstolarna i övriga fall än när det är fråga om deras rättskipningsverksamhet.

Enligt 3 mom. i den gällande lagen tillämpas tillsynsbestämmelserna i lagen inte på bland annat domstolarnas verksamhet. I förarbetena till lagen konstateras det att avsikten med avgränsningen av tillämpningsområdet är att den ska gälla endast domstolarnas rättskipning, men inte till exempel verksamheten som arbetsgivare (RP 19/2014 rd, s. 89). Högsta förvaltningsdomstolen har i sitt avgörande HFD 2019:155 ansett att syftet med 18 § 3 mom. i diskrimineringslagen var att från den tillsynsbefogenhet som avses i diskrimineringslagen avgränsa den verksamhet inom domstolarna som anknyter till deras uppgifter som utövare av domsrätten. Enligt högsta förvaltningsdomstolens tolkning har tillsynsbefogenheten däremot inte begränsats i förhållande till annan sådan verksamhet som domstolarna ordnar på motsvarande sätt som övriga myndigheter till exempel för att presentera sin egen verksamhet. Tryggandet av den oberoende ställning som domstolarna har enligt 3 § 3 mom. i grundlagen förutsätter enligt högsta förvaltningsdomstolen inte att diskriminerings- och jämställdhetsnämndens eller de andra i 18 § 1 mom. i diskrimineringslagen nämnda tillsynsmyndigheternas befogenheter att utöva tillsyn avgränsas så att avgränsningen skulle gälla all verksamhet i domstolarna och därmed omfatta mer än lagskipningsverksamheten. I det nämnda fallet har det varit fråga om de praktiska arrangemangen i samband med en "Öppet Hus"-dag som ordnades av högsta domstolen och högsta förvaltningsdomstolen. Högsta förvaltningsdomstolen ansåg att sådan verksamhet inte har ett sådant samband med domstolarnas rättskipningsverksamhet att den kan betraktas som sådan verksamhet vid domstolarna som avses i 18 § 3 mom. i diskrimineringslagen och som inte omfattas av tillsynsbestämmelsernas tillämpningsområde. Den föreslagna ändringen förtydligar ordalydelsen i bestämmelsen i lagen i enlighet med högsta förvaltningsdomstolens tolkning.

20 §. Diskriminerings- och jämställdhetsnämndens uppgifter och behörighet. Det föreslås att 2 mom. ändras så att diskriminerings- och jämställdhetsnämnden kan ge utlåtande både i ärenden som är av betydelse för tolkningen av lagen och i ärenden som är av betydelse för syftet med lagen. Ordalydelsen i fråga om ärenden som är av betydelse för syftet med lagen motsvarar ordalydelsen i jämställdhetslagen vad gäller begäran om utlåtande. Ändringen gör det möjligt att ge utlåtande i flera situationer än i nuläget. Nämnden kan således ge utlåtande också när ett ärende inte nödvändigtvis kan anses vara av betydelse för tolkningen av lagen, men det däremot är av betydelse för syftet med diskrimineringslagen. Enligt 1 § i diskrimineringslagen är lagens syfte att främja likabehandling och förebygga diskriminering samt att effektivisera rättssäkerheten för den som utsatts för diskriminering.

Det föreslås att ett nytt 4 mom. fogas till paragrafen enligt vilket nämnden i andra ärenden än sådana som omfattas av en arbetarskyddsmyndighets behörighet får bestämma om gottgörelse enligt diskrimineringslagen till den som blivit utsatt för diskriminering eller repressalier. I och med den föreslagna ändringen kan den som blivit utsatt för diskriminering eller repressalier som förbjuds i diskrimineringslagen yrka på gottgörelse i ett nämndförfarande. Nämnden behandlar redan i nuläget diskrimineringsärenden och kan vid vite förbjuda att ett diskriminerande förfarande fortsätter eller upprepas. Nämnden har dock inte kunnat bestämma om gottgörelse till offer för diskriminering, utan man har varit tvungen att ansöka om gottgörelse i ett separat förfarande i tingsrätten.

Nämndförfarandet gör det möjligt att yrka på gottgörelse med lägre tröskel än i nuläget och utan en hög kostnadsrisk. Detta främjar att offer för diskriminering får tillgång till effektiva rättsmedel. Bland annat grundlagsutskottet har menat 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. Utskottet har i samband med att diskrimineringslagen stiftades ansett att det är viktigt att utreda om frågor om gottgörelse i första instans kan behandlas i diskriminerings- och jämställdhetsnämnden (GrUU 31/2014 rd, s. 11). Nämndförfarandet möjliggör att nämndens specialsakskunskap om diskrimineringslagstiftningen utnyttjas också i gottgörelseärenden.

I momentet konstateras det också att nämndens beslut om gottgörelse verkställs med iakttagande av utskökningsbalken (705/2007). Nämndens avgörande i fråga om gottgörelse utgör en utskökningsgrund. I 2 kap. 2 § i utskökningsbalken finns en förteckning över utskökningsgrunder. Enligt paragrafens 1 mom. 6 punkt utgör utskökningsgrunder beslut av statsrådet, ett ministerium, ett ämbetsverk som hör till statens centralförvaltning eller ett regionförvaltningsverk samt andra förvaltningsbeslut, om beslutet i fråga enligt någon annan lag ska verkställas i den ordning som anges i denna lag. Nämndens beslut är ett sådant annat förvaltningsbeslut som avses i paragrafens 6 punkt, och för att utskökningsbalken ska kunna tillämpas på verkställigheten av nämndens beslut krävs det därför en materiell hänvisningsbestämmelse till utskökningsbalken.

21 §. Rätten att föra ärenden till diskriminerings- och jämställdhetsnämnden. Det föreslås att 2 mom. ändras så att inte bara en person som blivit diskriminerad eller utsatt för repressalier utan även diskrimineringsombudsmannen eller en sammanslutning som främjar likabehandling får föra ett ärende som gäller diskriminering eller repressalier till diskriminerings- och jämställdhetsnämnden. Om det i ärendet finns en målsägande, får ärendet föras till nämnden endast med dennes samtycke. I och med ändringen kan till nämnden också föras ett sådant ärende som gäller diskriminering eller repressalier där en viss målsägande inte kan identifieras. Det kan vara fråga om till exempel trakasserier som inte gäller en viss individ utan mer allmänt en människogrupp. Avsikten är dock inte att det i ärenden där det finns en enskild målsägande ska vara möjligt att föra ärendet som gäller målsäganden till nämnden utan dennes samtycke. Av denna anledning konstateras det i 2 mom. att om det i ärendet finns en målsägande, får ärendet föras till nämnden endast med dennes samtycke.

Enligt det föreslagna nya 3 mom. får ett ärende som gäller gottgörelse föras till nämnden av den som har blivit diskriminerad eller utsatt för repressalier eller av diskrimineringsombudsmannen. Tillägget har samband med den för nämnden föreslagna behörigheten enligt 20 § 4 mom. att bestämma om gottgörelse till offer för diskriminering. Också diskrimineringsombudsmannen kan yrka på gottgörelse för en persons räkning som blivit utsatt för diskriminering eller repressalier. Detta förutsätter dock målsägandens samtycke, på samma sätt som i andra ärenden som gäller diskriminering eller repressalier och där det finns en målsägande.

Det föreslås att hänvisningen i 4 mom. ändras så att den gäller 5–6 a § för att också den föreslagna 6 a § ska omfattas av hänvisningen.

Det föreslås att till paragrafen fogas ett nytt 5 mom. enligt vilket ett ärende som gäller försummelse av skyldigheterna enligt 5 § 1 mom., 6 § 1 mom. och 6 a § 1 mom. får föras till diskriminerings- och jämställdhetsnämnden av diskrimineringsombudsmannen eller den som anser sig ha blivit diskriminerad eller utsatt för repressalier. I momentet hänvisas det till myndigheternas skyldighet enligt 5 § 1 mom., utbildningsanordnarnas och läroanstalternas skyldighet enligt 6 § 1 mom. och skyldigheten enligt 6 a § för anordnare av småbarnspedagogik och serviceproducenter inom småbarnspedagogiken att bedöma hur likabehandling uppnås samt vidta de åtgärder som behövs för att främja likabehandling. Enligt paragrafens gällande 2 mom. får den som anser sig ha blivit diskriminerad eller utsatt för repressalier föra ärendet till nämnden för åtgärder enligt 20 § 3 mom. I 20 § 3 mom. föreskrivs det bland annat om nämndens möjlighet att förelägga aktören i fråga att inom en skälig tid vidta åtgärder för att fullgöra sina skyldigheter enligt denna lag. Enligt 21 § 4 mom. får ett ärende som gäller försummelse av planeringskyldigheterna enligt 5 och 6 § föras till nämnden av diskrimineringsombudsmannen. Däremot föreskrivs det i lagen inte särskilt om vem som kan föra ett ärende som gäller försummelse av främjandeskyldigheterna enligt 5 § 1 mom., 6 § 1 mom. och det föreslagna 6 a § 1 mom. till nämnden. Diskriminerings- och jämställdhetsnämnden samt högsta

förvaltningsdomstolen (HFD 2020:448) har ansett att också en person som blivit utsatt för diskriminering eller repressalier kan föra ett ärende som gäller försummelse av myndigheternas i 5 § 1 mom. avsedda skyldighet att främja likabehandling till nämnden. Genom den nya paragrafen förtydligas lagens bestämmelser så att de motsvarar gällande tolkningspraxis.

23 §. *Gottgörelse.* Det föreslås att till paragrafen fogas ett omnämnande av att gottgörelse kan få inte bara av de andra aktörer som nämns utan även av anordnare av småbarnspedagogik eller serviceproducenter inom småbarnspedagogiken. Ett omnämnande av anordnare av småbarnspedagogik föreslås bland annat i det nya 14 § 3 mom. Att anordnare av småbarnspedagogik och serviceproducenter inom småbarnspedagogiken nämns i 23 § förtydligar att även anordnare av småbarnspedagogik eller serviceproducenter inom småbarnspedagogiken är skyldiga att betala gottgörelse, om de har handlat diskriminerande eller i strid med förbudet mot repressalier.

26 §. *Yrkande som gäller gottgörelse eller diskriminerande villkor.* I paragrafen föreslås det ändringar av var det kan yrkas på gottgörelse.

Det föreslås att paragrafens 1 mom. ändras så att det i momentet föreskrivs om diskriminerings- och jämställdhetsnämndens behörighet att bestämma om gottgörelse. Enligt momentet kan gottgörelse yrkas hos diskriminerings- och jämställdhetsnämnden i andra ärenden än de som enligt 22 § i lagen omfattas av en arbetarskyddsmyndighets behörighet.

I det föreslagna nya 2 mom. föreskrivs det om tingsrättens behörighet vid behandlingen av yrkanden på gottgörelse och ogiltigförklaring av diskriminerande villkor. Enligt det nya 2 mom. är tingsrätten behörig att bestämma om gottgörelse i ärenden som enligt 22 § omfattas av en arbetarskyddsmyndighets behörighet. I andra ärenden än de som enligt 22 § omfattas av en arbetarskyddsmyndighets behörighet har tingsrätten behörighet att bestämma om gottgörelse, om det krävs som ett accessoriskt yrkande i samband med behandlingen av ett annat ärende. Dessutom kvarstår tingsrättens behörighet att ogiltigförklara diskriminerande villkor.

I och med den föreslagna ändringen överförs tyngdpunkten i behandlingen av yrkanden på gottgörelse till diskriminerings- och jämställdhetsnämnden i andra ärenden än de som enligt 22 § i diskrimineringslagen omfattas av en arbetarskyddsmyndighets behörighet. I ärenden enligt 22 § i lagen har nämnden i övrigt ingen behörighet, och därför kan nämnden i fråga om dem inte heller bestämma om gottgörelse. I dessa ärenden ska det fortfarande yrkas på gottgörelse i tingsrätten. Yrkande på gottgörelse kan dessutom framställas i tingsrätten som ett accessoriskt yrkande i samband ett annat ärende. Om ett diskrimineringsärende behandlas till exempel som ett brottmål i tingsrätten, kan en part framställa ett yrkande på att gottgörelse ska bestämmas i detta sammanhang så att en ny separat process inte behöver inledas i nämnden. Också i samband med behandlingen av ett tvistemål kan diskriminering och gottgörelse som betalas på basis av den bli aktuella. En part kan dock inte i ett ärende som omfattas av diskriminerings- och jämställdhetsnämndens behörighet väcka en självständig talan i tingsrätten, där endast yrkande på gottgörelse framställs, utan yrkande på gottgörelse kan behandlas endast som ett accessoriskt yrkande i samband med ett annat ärende. Det är med tanke på både parterna och de myndigheter som behandlar ärendet ändamålsenligt att tingsrätten vid behandlingen av ett diskrimineringsärende i övrigt också kan behandla ett eventuellt yrkande på gottgörelse. Däremot är det inte ändamålsenligt att en part fritt kan välja om den yrkar på gottgörelse i tingsrätten eller hos diskriminerings- och jämställdhetsnämnden. Av denna anledning begränsas möjligheten att yrka på gottgörelse i tingsrätten till att gälla endast situationer där nämnden inte har behörighet eller där tingsrätten behandlar ärendet också till övriga delar.

På nämndens förfarande tillämpas bestämmelserna om förvaltningsförfarande. Förfarandet avviker således från den nuvarande behandlingen av gottgörelseärenden som civilrättsliga tvistemål. Bestämmelser om förfarandet i nämnden i samband med behandlingen av gottgörelseärenden finns i 12 § i lagen om diskriminerings- och jämställdhetsnämnden. Besvär över nämndens beslut om gottgörelse får, liksom även besvär över nämndens andra beslut, anföras hos förvaltningsdomstolen, och besvär över förvaltningsdomstolens beslut får anföras med besvärstillstånd hos högsta förvaltningsdomstolen. På så sätt har parterna i ett ärende även i fortsättningen möjlighet att föra ett ärende som gäller gottgörelse till en oberoende domstol för prövning vid en rättvis rättegång, även om behandlingen i första instans sker i nämnden.

En bestämmelse om vem som ska ha rätt att framställa ett yrkande på gottgörelse i diskriminerings- och jämställdhetsnämnden finns i lagens 21 § 3 mom.

Enligt det föreslagna nya 3 mom. tas ett yrkande på gottgörelse inte upp till prövning i tingsrätten eller diskriminerings- och jämställdhetsnämnden, om ett ärende som gäller samma yrkande på gottgörelse är anhängigt eller har avgjorts i domstol eller i diskriminerings- och jämställdhetsnämnden. Bestämmelsen

säkerställer att domstolen inte tar upp ett sådant ärende till prövning som har avgjorts eller är anhängigt i nämnden. På motsvarande sätt ska nämnden inte pröva ett yrkande på gottgörelse som är anhängigt eller har avgjorts i domstol.

Även om utgångspunkten för den föreslagna regleringen om yrkanden på gottgörelse är att en part inte ska kunna välja var gottgörelse söks, kan det i praktiken uppstå situationer där man strävar efter att inleda ärendet i båda organen. Det är möjligt att ett diskrimineringsärende i övrigt blir anhängigt i tingsrätten exempelvis som brottmål efter det att till exempel nämndförfarandet har inletts. Det behöver då säkerställas att yrkandet på gottgörelse inte behandlas på två ställen. Bestämmelsen hindrar att en person efter det att nämnden eller tingsrätten har avgjort persons yrkande på gottgörelse framställer ett nytt yrkande på gottgörelse i samma ärende någon annanstans. Bestämmelsen gör det dock möjligt att till exempel återkalla en ansökan om gottgörelse i nämnden och därefter framställa ett yrkande på gottgörelse i tingsrätten som ett accessoriskt yrkande i samband med ett annat ärende. Om diskriminerings- och jämställdhetsnämnden däremot redan har avgjort ett yrkande på gottgörelse, är det inte längre möjligt att anhängiggöra ärendet i tingsrätten ens som ett accessoriskt yrkande. Avgörandets laga kraft har ingen betydelse med tanke på tagandet av ett ärende till prövning. Det är inte ändamålsenligt att en person till exempel först kan yrka på gottgörelse hos diskriminerings- och jämställdhetsnämnden och när nämnden har avgjort ärendet sedan framställa ett yrkande på gottgörelse i tingsrätten som gäller samma ärende innan avgörandet har vunnit laga kraft.

Vid bedömningen av när det är fråga om samma ärende ska de allmänna tolkningsanvisningarna för lis pendens-principen iaktas. Denna bedömning påverkas bland annat av om det är fråga om samma parter, samma grund för talan och samma yrkande.

26 a §. Stadfästelse av förlikning i förvaltningsdomstol. Paragrafen om stadfästelse av förlikning i förvaltningsdomstol är helt och hållet ny. I ett ärende som är anhängigt i förvaltningsdomstol kan enligt paragrafen förlikning stadfästas som avgörande till den del som gäller ett gottgörelseärende i enlighet med bestämmelserna i 20 kap. i rättegångsbalken (4/1734).

Diskriminerings- och jämställdhetsnämnden kan enligt den gällande regleringen fastställa förlikning i ärenden som gäller diskriminering eller repressalier. Förlikningen kan också gälla betalning av gottgörelse. I nuläget utmynnar också en betydande del av de diskrimineringsärenden som behandlas i de allmänna domstolarna i förlikning mellan parterna. Det är motiverat att denna möjlighet kvarstår också när behörigheten att bestämma om gottgörelse enligt diskrimineringslagen överförs till nämnden så att detta också påverkar förfarandet för sökande av ändring.

Stadfästelse av förlikning är nytt i förvaltningsdomstolarna. Stadfästelse av förlikning kan bedömas lämpa sig rätt väl för behandling av ett diskrimineringsärende också i förvaltningsdomstol, när det är fråga om betalning av gottgörelse till den andra parten i ärendet. I diskrimineringsärenden som gäller gottgörelse finns det ett tvåpartsförhållande och det är fråga om betalning av finansiell gottgörelse till den andra parten.

Det har bedömts att möjligheten till stadfästelse av förlikning kan främja att ett ärende uppgörs i godo också i det skede då ändring söks. Allmänt taget har förlikning bedömts kunna öka parternas erfarenhet av rättvisa och stärka deras engagemang för en lösning som uppnås genom förlikning.

Enligt den föreslagna paragrafen ska bestämmelserna om förlikning i 20 kap. i rättegångsbalken iaktas vid stadfästelse av förlikning. Enligt 20 kap. 1 § i rättegångsbalken kan i en anhängig rättegång förlikning stadfästas som avgörande i enlighet med bestämmelserna i det kapitlet. Bestämmelserna i 20 kap. i rättegångsbalken gäller endast förlikning som en domstol stadfäster som avgörande i ett sådant ärende.

Enligt 20 kap. 2 § i rättegångsbalken kan en förlikning gälla en sådan sak eller del av en sak där förlikning är tillåten. Således kan en förlikning som stadfästs av förvaltningsdomstol i ett gottgörelseärende gälla hela ärendet eller en del av det, till den del förlikning i ärendet är tillåten. Om förlikning avgör ett ärende endast delvis, fortsätter behandlingen av ärendet till övriga delar. Förlikning kan också i ett gottgörelseärende gälla inte bara det egentliga yrkandet på gottgörelse utan även till exempel parternas rättegångskostnader. Däremot kan förlikning inte utsträckas till att gälla till exempel nämndens förbud mot att fortsätta eller upprepa diskrimineringen eller repressalierna eller att vidta åtgärder för att fullgöra skyldigheterna enligt diskrimineringslagen.

Enligt den föreslagna bestämmelsen i diskrimineringslagen kan förlikning gälla också annat än parternas ursprungliga yrkanden. En motsvarande bestämmelse finns i 8 § i lagen om medling i tvistemål och stadfästelse av förlikning i allmänna domstolar (394/2011). Bestämmelsen möjliggör flexibilitet vid utarbetandet av förlikningsavtal och kan således stödja att förlikning nås i ett ärende.

Enligt 20 kap. 3 § 1 mom. i rättegångsbalken stadfästs en förlikning på begäran av parterna. En förutsättning för stadfästelsen av förlikning är således att bägge eller samtliga parter som berörs av förlikningen begär stadfästelse. En förlikning kan inte stadfästas på begäran av endast en part (RP 114/2004 rd, s. 53). En förlikning får inte heller stadfästas, om den strider mot lag eller är uppenbart oskäligen eller om den kränker utomståendes rätt. I förarbetena till rättegångsbalkens bestämmelser om förlikning konstateras det att ett förlikningsavtals oskälighet ska bedömas på samma sätt som i fråga om andra avtal som kan förekomma i liknande rättsförhållanden. Vid bedömningen bör man enligt förarbetena beakta avtalspraxis i allmänhet i dessa rättsförhållanden och parternas inbördes ställning i synnerhet i rättsförhållandet i fråga. Enligt förarbetena är de situationer där parternas utgångspunkter inte är jämlika mer känsliga och här bör tröskeln för ett ingripande vara lägre. Som exempel på detta nämns i förarbetena avtal som gäller konsumentköp eller anställning. Domstolen ska dock i princip respektera parternas vilja så som den uttrycks i avtalet och stadfästa avtalet i enlighet med detta, om inga hinder föreligger, och grunderna för eventuella hinder ska inte utredas i någon större omfattning (RP 114/2004 rd, s. 52).

Enligt 20 kap. 3 § i rättegångsbalken ska förlikningen stadfästas skriftligen av domstolen och av avgörandet ska framgå den sak som förlikningen gäller och förlikningens innehåll.

I 4 § i samma kapitel anges det att om förlikningen gäller samtliga yrkanden i saken, avslutas behandlingen av saken genom stadfästelsen av förlikningen. Om förlikningen däremot gäller en del av saken fortsätter rättegången till övriga delar.

Enligt 5 § i kapitlet får i ett avgörande av domstolen i en sak som gäller stadfästelse av förlikning ändring sökas med iakttagande av vad som föreskrivs om sökande av ändring i dom som har meddelats av domstolen i fråga. Även i förvaltningsdomstolens beslut om stadfästelse av förlikning får ändring sökas i enlighet med lagen om rättegång i förvaltningsärenden, det vill säga om högsta förvaltningsdomstolen beviljar besvärstillstånd.

Förvaltningsdomstolens beslut om stadfästelse av förlikning är en sådan utsökningsgrund som avses i 2 kap. 2 § 1 mom. 5 punkten i utsökningsbalken (705/2007) och kan således verkställas i enlighet med utsökningsbalken.

7.2 Lagen om diskriminerings- och jämställdhetsnämnden

4 §. Utnämning av medlemmar. Det föreslås att paragrafens 1 mom. ändras så att nämnden har två vice ordförande i stället för en vice ordförande som i nuläget. Ändringen gör nämndens arbete smidigare när ordföranden är förhindrad att sköta sitt uppdrag. Ändringen underlättar nämndens arbete i synnerhet, om både ordföranden och vice ordföranden är jäviga att behandla ett visst ärende eller annars är förhindrade att sköta sina uppdrag. Dessutom stöder ändringen även nämndens organisation i en situation där antalet ärenden som behandlas av nämnden ökar. Antalet ärenden som kommer in till nämnden har uppskattats öka, om nämnden till exempel får rätt att bestämma om gottgörelse i ett diskrimineringsärende. Vice ordförandena utövar den behörighet som föreskrivits för ordföranden var för sig. I nämndens arbetsordning kan det bestämmas närmare om hur vice ordförandenas behörighet fastställs i respektive situation.

4 a §. Redogörelse för bindningar. I lagen föreslås det en ny 4 a § där det föreskrivs om skyldigheten för nämndens ordförande samt nämndens övriga medlemmar och deras ersättare att lämna in en redogörelse för sina bindningar till nämnden och justitieministeriet. Redogörelsen motsvarar till sitt innehåll den redogörelse för bindningar som avses i 8 a § i statstjänstemannalagen (750/1994) och redogörelsen ska lämnas före utnämningen till uppgiften. Också sådana förändringar i bindningarna som inträffar under tiden för uppgiften ska utan dröjsmål anmälas till nämnden och justitieministeriet.

Enligt 8 a § i statstjänstemannalagen ska en person som föreslås bli utnämnd till vissa tjänster före utnämningen lämna en redogörelse för sin näringsverksamhet, sitt ägande i företag och annan förmögenhet samt för sina uppgifter utanför tjänsten, sina bisysslor enligt 18 § i den lagen och för sina andra bindningar som kan vara av betydelse vid bedömningen av hans eller hennes förutsättningar att sköta de uppgifter som hör till den tjänst som ska tillsättas. Anmälan ska när det gäller bisysslor som kräver bisysslotillstånd enligt 18 § innehålla uppgifter om inkomsten från bisysslorna. Med bisyssla avses enligt 18 § i den lagen tjänst och sådant avlönat arbete eller avlönat uppdrag som tjänstemannen har rätt att avsäga sig samt yrke, näring och rörelse.

För att minska eventuella misstankar vad gäller nämndens oberoende och opartiskhet ska nämndens medlemmar öppet redogöra för sina bindningar. För att fastställa detta är det motiverat att i lagen ta in en uttrycklig bestämmelse om skyldigheten att lämna en redogörelse. En lagstadgad redogörelse för bindningar främjar öppenheten och transparensen i nämndens beslutsfattande. Syftet med redogörelsen för bindningar är att säkerställa ojävighet och öka förtroendet. På basis av redogörelsen kan det bedömas om en medlem har

sådana bindningar utifrån vilka medlemmen inte kan utnämnas till uppgiften. Information om bindningar hjälper även nämnden att i varje enskilt fall säkerställa en ojävig sammansättning för att behandla ett ärende. Redogörelsen för bindningar ska lämnas före utnämningen till uppgiften, men uppgifterna om bindningar ska vid behov också uppdateras under tiden för uppgiften. Om det inträffar förändringar i uppgifterna om bindningar, ska den som är skyldig att lämna en redogörelse utan dröjsmål anmäla förändringarna till nämnden och justitieministeriet.

6 §. *Sektioner.* Det föreslås att paragrafens 1 mom. ändras i fråga om sektionernas sammansättning så att till en sektion hör utöver sektionens ordförande endast tre övriga medlemmar, av vilka en ska vara lagfaren. Antalet medlemmar i sektionen minskas således med en jämfört med nuvarande fyra medlemmar, och kravet på lagfarna medlemmar minskas likaså med en jämfört med nuvarande två. Syftet med ändringen är att göra verksamheten i nämndens sektioner smidigare. I nämndens arbete har man upplevt att en sektion med sammanlagt fem medlemmar är för stor, och ibland har det varit svårt att få ett tillräckligt antal medlemmar till sektionerna. En sektion med fyra medlemmar, där minst en av medlemmarna är lagfaren, kan med tanke på rättsskyddet fortfarande bedömas vara en tillräcklig sammansättning. I praktiken ska en sektion efter ändringen alltid ha minst två lagfarna medlemmar, eftersom nämndens ordförande eller en vice ordförande, som båda är lagfarna, är ordförande för sektionen.

Det föreslås att 2 mom. ändras så att till nämndens förvaltningssektion hör en av vice ordförandena. Ändringen behövs på grund av den ändring som föreslås i 4 § och enligt vilken nämnden ska ha två vice ordförande. Med tanke på förvaltningssektionens sammansättning kan det bedömas vara tillräckligt att endast en av vice ordförandena hör till förvaltningssektionen. Nämnden kan avgöra vilken av vice ordförandena som hör till förvaltningssektionen.

7 §. *Förstärkt sektion.* Det föreslås att paragrafen och dess rubrik ändras helt och hållet så att nämndens plenum slopas och ersätts av en förstärkt sektion. Till en förstärkt sektion hör enligt den föreslagna paragrafen nämndens ordförande eller en av nämndens vice ordföranden som den förstärkta sektionens ordförande samt fem övriga medlemmar, av vilka två ska vara lagfarna.

Syftet med ändringen är att göra nämndens verksamhet smidigare. I nämndens verksamhet har det observerats att plenum är en onödigt omfattande sammansättning. Plenum består av alla nämndens medlemmar och plenum är beslutfört när både mötets ordförande och minst hälften av medlemmarna är närvarande. Detta har inneburit att minst sju medlemmar utöver ordföranden har deltagit i plenum. Genom att ta i bruk en förstärkt sektion i stället för plenum kan man vid behov utnyttja en mer omfattande sammansättning än vanlig sektionssammansättning utan att förfarandet blir onödigt tungrovt. En förstärkt sektion gör det möjligt att i större utsträckning än i en vanlig sektion utnyttja sakkunnigheten hos nämndens medlemmar i ärenden där det bedöms att sakkunnigheten behövs.

I en förstärkt sektion kan principiellt betydelsefulla och vittsyftande ärenden avgöras, men det är inte obligatoriskt. Detta innebär en skillnad jämfört med den tidigare regleringen om plenum, enligt vilken principiellt betydelsefulla och vittsyftande ärenden avgörs i plenum. Nämnden har större prövningsrätt än tidigare enligt bestämmelserna om plenum när det gäller huruvida ett ärende som är principiellt betydelsefullt eller vittsyftande ska behandlas i en förstärkt sektion. Detta är motiverat, eftersom nämnden själv kan bedömas ha de bästa förutsättningarna att bedöma vilken sammansättning avgörandet av ett visst ärende förutsätter.

Vid bedömningen av om ett visst ärende är principiellt betydelsefullt eller vittsyftande ska samma principer iakttas som tidigare vid bedömningen av behandlingen i plenum. Principiellt betydelsefulla är således till exempel besvärliga ärenden som gäller tolkningen av lagstiftningen om likabehandling eller jämställdhet, i synnerhet om det inte finns någon lämplig tidigare avgörandepraxis. Vittsyftande ärenden är sådana där avgörandena direkt eller indirekt har generell betydelse för till exempel myndigheternas verksamhet, utbildningsverksamheten eller näringsverksamheten eller berör en stor grupp människor (RP 19/2014 rd, s. 107).

Ordföranden beslutar om ett ärende ska behandlas i den förstärkta sektionen. Av särskilda skäl kan en sektion dock hänskjuta ett ärende som den behandlar till den förstärkta sektionen för avgörande. Detta motsvarar de gällande bestämmelserna om plenum.

8 §. *Beslutförhet, omröstning och föredragning.* Det föreslås att paragrafens 1 mom. med anledning av den ändring som föreslås i 7 § ändras så att det i momentet föreskrivs om den förstärkta sektionens beslutförhet i stället för om plenums beslutförhet. Enligt det föreslagna 1 mom. är nämndens sektion och en förstärkt sektion beslutföra när de är fulltaliga.

En förstärkt sektion ska vara avsedd att behandla principiellt betydelsefulla och vittsyftande ärenden och dess syfte är uttryckligen att möjliggöra en avgörandesammansättning som är mer omfattande än en vanlig sektion. Det är därför motiverat att den förstärkta sektionens beslutföra sammansättning är tillräckligt stor och klart mer omfattande än den vanliga sektionen. Av denna orsak är det motiverat att en förutsättning för beslutförhet också i fråga om en förstärkt sektion är att den är fulltalig.

9 §. Medlemmarnas ansvar och jäv. I paragrafens nya 6 mom. föreskrivs det om ordförandens och de övriga medlemmarnas skyldighet att avgå vid utgången av den månad under vilken de fyller 70 år. Avgångsåldern motsvarar den nuvarande allmänna avgångsåldern enligt arbetslagstiftningen och också avgångsåldern för statstjänstemän, som stegvis har höjts till 70 år.

11 §. Avvisande av ärenden. I paragrafen föreslås det ett nytt 2 mom. enligt vilket ett ärende som är äldre än två år inte tas upp till prövning i nämnden, om det inte finns särskilda skäl till det. Bestämmelsen behövs för att nämndens resurser inte i onödan ska användas till prövning av gamla ärenden. Det är svårt att pröva mycket gamla ärenden i ett nämndförfarande. Bestämmelsen sporrar också till att så snabbt som möjligt föra ett ärende som gäller diskriminering till nämnden för behandling. Bestämmelsen tryggar även rättsskyddet för parterna i ett diskrimineringsärende, när mycket gamla ärenden i regel inte behandlas i nämnden.

Nämnden kan dock av särskilda skäl ta upp ett ärende som är äldre än två år till prövning. Ett sådant skäl kan till exempel vara att ett offer för diskriminering har fått kännedom om en diskriminerande händelse mycket sent, eller att någon annan omständighet som inte beror på offret har varit orsak till att han eller hon inte har fört ärendet till nämnden för behandling. Ett särskilt skäl kan också vara att ärendet har förts till nämnden med en fördröjning, eftersom ärendet först har behandlats hos en annan myndighet. Inte heller i dessa situationer finns det alltid något sådant särskilt skäl som avses i lagen. Till exempel om samma ärende redan har behandlats hos flera andra myndigheter, såsom hos de högsta laglighetsövervakningsmyndigheterna, och de har ansett att diskriminering inte har skett, är det inte nödvändigtvis ändamålsenligt att nämnden börjar pröva samma ärende. Nämndens prövningsrätt i varje enskilt fall omfattar en bedömning av om det finns särskilda skäl att behandla ett ärende som är äldre än två år.

Motsvarande tidsfrist finns bland annat i lagstiftningen om de högsta laglighetsövervakarna. Också enligt förvaltningslagens 53 b § som gäller förvaltningsklagan ska en förvaltningsklagan som gäller en omständighet som ligger mer än två år tillbaka i tiden inte prövas, om det inte finns särskilda skäl. Den tvååriga tiden för väckande av talan överensstämmer dessutom med den tid för väckande av talan om yrkande på gottgörelse som anges i diskrimineringslagen och jämställdhetslagen. Yrkande på den gottgörelse som avses i diskrimineringslagen och jämställdhetslagen ska framställas senast inom två år från det att förbudet mot diskriminering överträdades. I fall som gäller anställning är tiden för väckande av talan ett år.

12 §. Lagstiftning som tillämpas på nämndens förfarande. Det föreslås att på nämndens förfarande vid behandlingen av gottgörelseärenden tillämpas vad som i 6, 7 och 10 kap. i lagen om rättegång i förvaltningsärenden föreskrivs om handläggning och utredning av ärenden, muntlig förhandling och rättegångskostnader. På nämndens förfarande vid behandlingen av gottgörelseärenden ska enligt förslaget till denna del tillämpas även vad som i 4 kap. i lagen om offentlighet vid rättegång i förvaltningsdomstolar (381/2007) föreskrivs om offentlighet vid muntlig förhandling. I ärenden som gäller gottgörelse tillämpas dessutom vad som i 40 § 2 mom. i förvaltningslagen föreskrivs om handräckning för användande av muntliga bevismedel. I övrigt tillämpas förvaltningslagen även i fortsättningen på nämndens förfarande.

När sådana ärenden som gäller både yrkande på gottgörelse och till exempel förbud mot att fortsätta eller upprepa diskriminering eller repressalier och som gäller samma parter är anhängiga samtidigt i nämnden, kan nämnden slå samman dessa ärenden för att behandlas gemensamt i enlighet med 25 § i förvaltningslagen. På förfarandet tillämpas då de förfarandebestämmelser som ska tillämpas på behandlingen av gottgörelseärenden.

Eftersom det föreslås att behandlingen av gottgörelseärenden delvis ska överföras till diskriminerings- och jämställdhetsnämnden, är det viktigt att man vid behandlingen av ärenden även i fortsättningen iakttar förfarandegarantier som är tillräckliga med hänsyn till ärendenas art. Av denna orsak är det skäl att säkerställa att de förfarandebestämmelser som tillämpas vid behandlingen av dessa ärenden är tillräckligt omfattande så att de viktigaste förfarandegarantierna för behandlingen och utredningen av ett ärende samt för muntlig förhandling har reglerats på lagnivå. Ett gottgörelseärende som behandlas i nämnden är inte ett ärende som gäller ändringssökande och på det kan således inte i sin helhet tillämpas lagen om rättegång i förvaltningsärenden eller lagen om offentlighet vid rättegång i förvaltningsdomstolar. Dessa lagars bestämmelser om behandling och utredning av ärenden samt muntlig förhandling lämpar sig dock väl också för nämndens verksamhet när nämnden behandlar gottgörelseärenden som första instans.

I lagen om rättegång i förvaltningsärenden och lagen om offentlighet vid rättegång i förvaltningsdomstolar finns det mer omfattande och detaljerade förfarandebestämmelser än i förvaltningslagen bland annat om handläggning och utredning av ärenden samt om muntlig förhandling och dess offentlighet. Gottgörelseärenden är till sin art sådana att de oftare än andra ärenden som nämnden behandlar kan bedömas innebära behov av att ordna muntlig förhandling och till exempel uppvisa identitetsbevis. Även om det också i förvaltningslagen, som i nuläget tillämpas på nämndens verksamhet, finns förfarandebestämmelser i 6 kap. om utredning av ärenden och hörande av parter, anses de till exempel i fråga om 40 §, som gäller muntlig bevisning, inte vara tillräckligt heltäckande för en ärendegrupp av detta slag där behovet av muntlig bevisning kan antas vara allmänt och där det kan finnas flera parter med divergerande yrkanden. Dessutom lämpar sig de bestämmelser om hur skyldigheten att ersätta rättegångskostnader fördelas mellan parterna som finns i 10 kap. i lagen om rättegång i förvaltningsärenden även för gottgörelseärenden som nämnden behandlar, och där anlitalet av ombud förmodligen är vanligare än i förvaltningsärenden i genomsnitt.

I regeringens proposition till riksdagen med förslag till förvaltningslag och till lag om ändring av förvaltningsprocesslagen (RP 72/2002 rd, s. 94) motiveras 40 § om muntlig bevisning som följer: ”Muntliga bevismedel har rätt sällan använts vid beslutsfattande inom förvaltningen. Behandlingen av ett förvaltningsärende är nästan undantagslöst skriftlig. Också bevisningen av fakta ingår således i allmänhet i de handlingar på basis av vilka ärendet avgörs. Den omständigheten att muntliga bevismedel sällan används ger dock inte fog för slutsatsen att denna form av förfarande skulle vara betydelselös. Betydelsen har accentuerats i synnerhet genom artikel 6 i människorättskonventionen, där kravet på muntlig behandling och rätten att förhöra och låta förhöra vittnen ingår i de rättsskyddsgarantier som avses i artikeln. Även om det vid tillämpningen av artikeln närmast är fråga om rättigheter som tillförsäkrats den som är åtalad för brott, har 21 § i grundlagen, som innehåller de grundläggande bestämmelserna om rättvis rättegång, accentuerat dessa rättigheters betydelse också som en del av rättsskyddsgarantierna i förvaltningen.”

Förvaltningslagen innehåller inga närmare bestämmelser om beredning av muntlig förhandling eller om den muntliga förhandlingens förlopp. Att förfarandebestämmelserna är allmänt hållna kan göra det svårare för parterna eller deras ombud eller biträden att förbereda sig för en muntlig förhandling. I nuläget är utgångspunkten i de gottgörelseärenden som domstolarna behandlar muntlig förhandling redan i första instans. Om gottgörelseärenden i fortsättningen också behandlas i nämnden, är det motiverat att möjligheten till muntlig förhandling inte begränsas avsevärt jämfört med nuläget. Det är därför viktigt att ledningen av processen vid den myndighet som svarar för behandlingen av ärendet stärks och att de förfarandebestämmelser som tillämpas vid behandlingen av ärendet är tillräckligt detaljerade. Exempelvis vid bedömningen av skyldigheten att ordna muntlig förhandling är det skäl att accentuera behovet av muntlig förhandling för att reda ut fakta. Den formulering i 40 § i förvaltningslagen där det sägs att ett vittne eller en part kan höras muntligen ”av särskilda skäl” anses otillräcklig vid behandlingen av gottgörelseärenden. Även muntlig förberedelse som är okänd i förvaltningslagen, men som regleras i 47 § i lagen om rättegång i förvaltningsärenden där det klarläggs vilka omständigheter de delaktiga i rättegången är oeniga om i ärendet samt vilken utredning som kan läggas fram som stöd för yrkandena kan vara en behövlig utredningsmetod vid behandlingen av gottgörelseärenden också i första instans.

På samma sätt som enligt förvaltningslagen är utgångspunkten för en process enligt lagen om rättegång i förvaltningsärenden ett skriftligt förfarande. I 7 kap. i den lagen finns bestämmelser om muntlig förhandling. Enligt lagens 57 § ska förvaltningsdomstolen ordna muntlig förhandling, om domstolen anser det vara behövligt eller en enskild part framställer ett yrkande om det. Trots en parts yrkande får domstolen avstå från att ordna muntlig förhandling, bland annat om domstolen redan har fått tillräcklig utredning om de fakta som är av betydelse för att den ska kunna avgöra ärendet, utan att det enligt domstolens bedömning kvarstår något rimligt tvivel om fakta, om det är möjligt att klarlägga fakta i ärendet på något annat sätt, om muntlig förhandling redan har ordnats i samma ärende vid en förvaltningsdomstol, eller om det annars med beaktande av ärendets art och betydelse för parterna samt kraven på en rättvis rättegång är uppenbart onödigt att muntlig förhandling ordnas. Vid muntlig förhandling kan en part, den myndighet som fattat beslutet, vittnen och sakkunniga höras samt annan utredning tas emot.

Enligt 24 § 1 mom. i förvaltningslagen behandlas ett ärende offentligt, om så föreskrivs eller beslut om detta har fattats med stöd av en särskild bestämmelse. I gottgörelseärenden som i enlighet med gällande lagstiftning behandlas i domstol och där det i regel även i fortsättningen kan bedömas att det finns ett accentuerat behov av att ordna muntliga förhandlingar, anses denna reglering vara otillräcklig för att det offentlighetsmoment som hör till god förvaltning ska kunna uppfyllas på behörigt sätt, med beaktande av gottgörelseärendenas särdrag till exempel i fråga om att förete känsliga uppgifter. Av denna anledning föreslås det att vid behandlingen av dessa ärenden i fråga om muntliga utredningsmetoder ska tillämpas 4 kap. i lagen om offentlighet vid rättegång i förvaltningsdomstolar, vilket innehåller bestämmelser om offentlighet vid muntlig förhandling, förutsättningarna för förhandling inom stängda dörrar, närvaro vid förhandling inom stängda dörrar, förutsättningarna för begränsning av allmänhetens närvarorätt samt upptagning av den muntliga

förhandlingen. Utgångspunkten för regleringen är till denna del offentlighet. Offentligheten vid muntlig förhandling kan dock begränsas på grunder som särskilt anges i lag, men endast till den del det är nödvändigt med tanke på det intresse som ska skyddas. I övrigt tillämpas lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999) på nämndens verksamhet.

I enlighet med gällande lagstiftning behandlas gottgörelseärenden i tingsrätten, där bestämmelserna om handläggning av tvistemål tillämpas. I diskriminerings- och jämställdhetsnämnden är det dock motiverat att iakttäta förfarandet enligt lagen om rättegång i förvaltningsärenden. Nämnden tillämpar till övriga delar förvaltningslagen i sin verksamhet. På sökande av ändring i nämndens beslut tillämpas lagen om rättegång i förvaltningsärenden, och det är därför motiverat att förfarandet i första instans inte på ett betydande sätt avviker från förfarandet vid sökande av ändring. Det föreslagna förfarandet lämpar sig för behandling av ett ärende som gäller diskriminering också när det är fråga om bestämmande av gottgörelse. Diskriminering innebär en kränkning av de grundläggande fri- och rättigheterna. I ett diskrimineringsärende finns det således ett accentuerat allmänt intresse av att utreda misstankarna om diskriminering samt att skydda offret för diskriminering och säkerställa offrets tillgång till effektiva rättsmedel. Detta allmänna intresse stöds av officialprincipen som accentueras i det administrativa förfarande och till exempel en myndighets utredningsskyldighet. Genom den föreslagna regleringen kan nämnden bevaras som ett rättsskyddsorgan med låg tröskel, där till exempel den kostnadsrisk som orsakas parterna är lägre än vid de allmänna domstolarna. Den allmänna lagstiftning som iakttas vid förfarandet, det vill säga lagen om rättegång i förvaltningsärenden, lagen om offentlighet vid rättegång i förvaltningsdomstolar och förvaltningslagen säkerställer att parternas rättsskydd tillgodoses också vid ett nämndförfarande.

Även om vad som i 6 och 7 kap. i lagen om rättegång i förvaltningsärenden föreskrivs om handläggning och utredning av ärenden samt muntlig förhandling tillämpas på nämndens förfarande vid behandlingen av gottgörelseärenden tillämpas dessutom förvaltningslagens 40 § 2 mom. där det föreskrivs om handräckning för användande av muntliga bevismedel. Enligt det momentet i förvaltningslagen ges handräckning för användande av muntliga bevismedel av den förvaltningsdomstol vid vilken vittnet eller parten lämpligast kan höras. I lagen om rättegång i förvaltningsärenden föreskrivs det inte om motsvarande möjlighet att få handräckning av förvaltningsdomstolarna i samband med användningen av muntliga bevismedel. I de gottgörelseärenden som kommer till nämnden för behandling bedöms det oftare än i andra ärenden som nämnden behandlar finnas behov av att ordna muntlig förhandling. Diskriminerings- och jämställdhetsnämnden har inte i tillräcklig utsträckning tillgång till befintliga lokaler som lämpar sig för muntlig förhandling. Dessutom är det viktigt att nämnden vid behov kan ordna muntligt hörande så nära parterna som möjligt. Nämndens lokaler finns i Helsingfors, där nämndens sammanträden också ordnas.

I regeringens proposition som gäller förvaltningslagen (RP 72/2002 rd, s. 102) motiveras bestämmelsen om handräckning på följande sätt: "I 2 mom. föreskrivs om handräckning som behövs när muntliga bevismedel används. Förvaltningsdomstolens ställning som handräckningsmyndighet förblir något oklar enligt förvaltningsförfarandelagen. Enligt 19 § 2 mom. i nämnda lag verkställs hörandet av den förvaltningsdomstol vid vilken detta lämpligast kan ske. Bestämmelsens ordalydelse kan ge anledning till den felaktiga tolkningen att ärendet överförs till förvaltningsdomstolen för att behandlas där. Därför föreslås det att bestämmelsen preciseras genom att där anges att det är fråga om handräckning som förvaltningsdomstolen ger. Den föreslagna ordalydelsen gör fördelningen av uppgifterna mellan förvaltningsmyndigheten och förvaltningsdomstolen klarare." I rättslitteraturen har det ansetts att om det inte finns någon särskild bestämmelse kan endast domstolen hålla muntlig förhandling (bland annat Hallintolaki, andra reviderade upplagan. Niemivuo med flera 2010). Eftersom bestämmelserna om ordnande av muntlig förhandling i 7 kap. i lagen om rättegång i förvaltningsärenden ska tillämpas på diskriminerings- och jämställdhetsnämnden i fråga om gottgörelseärenden, är nämnden med stöd av denna reglering berättigad att själv sköta den muntliga förhandlingen. Då begränsas handräckningen från förvaltningsdomstolarna i praktiken till att förvaltningsdomstolen ordnar ett utrymme där en part kan infinna sig för att höras. Nämnden kan själv, till exempel via en distansförbindelse, förrätta hörande av en part som kommit till förvaltningsdomstolen.

13 §. Ändringssökande. I paragrafens 2 mom. föreslås det ett tillägg om att ändring i ett beslut om offentlighet vid muntlig förhandling får sökas endast i samband med huvudsaken. Det är förbjudet att anföra separata besvär över ett beslut om offentlighet vid muntlig förhandling. Bestämmelsen motsvarar 21 § i lagen om offentlighet vid rättegång i förvaltningsdomstolar.

Separat sökande av ändring i ett avgörande om offentlighet vid muntlig förhandling medan behandlingen av huvudsaken är anhängig i nämnden skulle leda till att behandlingen fördröjs. Muntlig förhandling är en utredningsmetod som kompletterar det övriga förfarandet och den omständigheten huruvida förhandlingen är offentlig eller hålls inom stängda dörrar påverkar inte i sig offentligheten för de uppgifter som lämnas i ärendet. Det finns därför ingen anledning att ordna ett separat ändringssökande i ett avgörande som gäller offentlighet vid muntlig förhandling. Inte heller frågan om upptagning av den muntliga förhandlingen kan ha en sådan

väsentlig inverkan på behandlingsens senare förlopp att det finns skäl att föreskriva om en möjlighet att anföra separata besvär över ett beslut om upptagning.

Ändring får inte sökas i ett avgörande genom vilket en utomståendes begäran om upptagning av behandlingen har avslagits, eftersom det är fråga om ett sådant processledningsbeslut som inte innehåller ett överklagbart avgörande. Av denna orsak ska det inte heller finnas besvärsmöjlighet i fråga om ett avgörande som begränsar allmänhetens närvaro vid muntlig förhandling.

15 §. Arvoden och handläggningskostnader. I paragrafens 3 mom. föreslås det en ändring som gäller parternas kostnader. Enligt förslaget ska parterna stå för sina egna kostnader, om inte något annat föreskrivs i denna lag. Förslaget behövs på grund av de ändringar som föreslås i 12 §. Det föreslås att 12 § ändras så att när ett yrkande på gottgörelse behandlas i nämnden ska på förfarandet tillämpas bland annat bestämmelserna om rättegångskostnader i 10 kap. i lagen om rättegång i förvaltningsärenden. I 10 kap. 95 och 96 § föreskrivs det om när en delaktig i rättegången är skyldig att ersätta en annan delaktigs rättegångskostnader. Vid behandlingen av gottgörelseärenden ska således i stället för 15 § i lagen om diskriminerings- och jämställdhetsnämnden tillämpas bestämmelserna i 10 § i lagen om rättegång i förvaltningsärenden.

7.3 Lagen om diskrimineringsombudsmannen

4 §. Rätt att få information. Det föreslås att till paragrafens 1 mom. fogas ett omnämmande av anordnare av småbarnspedagogik och serviceproducenter inom småbarnspedagogiken för att diskrimineringsombudsmannen ska kunna få uppgifter också för tillsynen över skyldigheterna enligt den nya 6 a §.

5 §. Rätt att få redogörelser. Det föreslås att till paragrafen fogas ett omnämmande av anordnare av småbarnspedagogik och serviceproducenter inom småbarnspedagogiken vad gäller diskrimineringsombudsmannens tillsynsuppgift enligt 6 a §.

6 §. Inspektionsrätt. Det föreslås att till paragrafen fogas ett omnämmande av anordnare av småbarnspedagogik och serviceproducenter inom småbarnspedagogiken vad gäller diskrimineringsombudsmannens tillsynsuppgift enligt 6 a §.

8 Bestämmelser på lägre nivå än lag

9 Ikraftträdande

Lagarna föreslås träda i kraft den 1 juni 2023.

10 Verkställighet och uppföljning

11 Förhållande till andra propositioner

11.1 Samband med andra propositioner

Denna proposition har inget samband med andra regeringspropositioner. Det är dock bra att beakta att i enlighet med en skrivning i regeringsprogrammet är avsikten att i jämställdhetslagen ta in en skyldighet till likabehandlingsplanering inom småbarnspedagogiken.

11.2 Förhållande till budgetpropositionen

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2023 och avses bli behandlad i samband med den.

12 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

12.1 Jämlikhet

Flera av de föreslagna ändringarna har ett nära samband med den jämlikhet som tryggas i 6 § i grundlagen. Enligt den allmänna jämlikhetsklausulen i 6 § 1 mom. i grundlagen är alla lika inför lagen. I 2 mom. i samma paragraf finns det ett diskrimineringsförbud och enligt det får ingen utan godtagbart skäl 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.

Barn ska enligt 6 § 3 mom. i grundlagen bemötas som jämlika individer och de ska ha rätt till medinflytande enligt sin utvecklingsnivå i frågor som gäller dem själva. Bestämmelsen understryker att varje barn ska bemötas som en individ, inte enbart som ett passivt objekt för åtgärder (RP 309/1993 rd, s. 49, GrUB 25/1994 rd, s. 7–8). Också enligt artikel 12 i FN:s konvention om barnets rättigheter har barn rätt att delta i och påverka frågor som rör dem själva. Vidare fastställs det i artikel 3 i FN:s konvention om barnets rättigheter att barnets bästa ska komma i främsta rummet bland annat vid alla lagstiftningsåtgärder. De föreslagna ändringarna i fråga om skyldigheten för anordnare av småbarnspedagogik och serviceproducenter inom småbarnspedagogiken att främja likabehandling bidrar till att likabehandling uppnås och främjar barnets bästa inom småbarnspedagogiken. Likabehandlingsplaneringen bidrar till att likabehandling uppnås inom småbarnspedagogiken och kan i bästa fall främja ingripande i och förebyggande av diskriminering. Ändringen främjar att likabehandling av i synnerhet de barn och barnfamiljer som har det sämst ställt uppnås.

Även ändringarna som gäller trakasserier inverkar positivt på att likabehandling uppnås. Det är möjligt att ingripa effektivare i trakasserier när trakasserier kan gälla inte bara en person utan också en människogrupp. Att skyldigheten för anordnare av småbarnspedagogik och utbildningsanordnare att ingripa i trakasserier förtydligas främjar den faktiska likabehandlingen på daghem och i skolor och läroanstalter.

Förslaget enligt vilket diskrimineringsombudsmannen eller en sammanslutning som främjar likabehandling ska kunna föra ett ärende till diskriminerings- och jämställdhetsnämnden också utan att det finns en identifierad målsägande möjliggör ett effektivt ingripande i diskriminering av en människogrupp. Ändringen ger också en signal om att sådan diskriminering är klandervärd och kan främja identifieringen av sådan diskriminering i samhället.

Den ändring som gäller småbarnspedagogiken har ett nära samband med 6 § i grundlagen. Enligt den allmänna jämlikhetsklausulen i 6 § 1 mom. i grundlagen är alla lika inför lagen. I 2 mom. i samma paragraf finns det ett diskrimineringsförbud och enligt det får ingen utan godtagbart skäl 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. Barn ska enligt 3 mom. bemötas som jämlika individer och de ska ha rätt till medinflytande enligt sin utvecklingsnivå i frågor som gäller dem själva. Bestämmelsen understryker att varje barn ska bemötas som en individ, inte enbart som ett passivt objekt för åtgärder (RP 309/1993 rd, s. 49, GrUB 25/1994 rd, s. 7–8). Också enligt artikel 12 i FN:s konvention om barnets rättigheter har barn rätt att delta i och påverka frågor som rör dem själva. Vidare fastställs det i artikel 3 i FN:s konvention om barnets rättigheter att barnets bästa ska komma i främsta rummet bland annat vid alla lagstiftningsåtgärder. De föreslagna ändringarna som gäller småbarnspedagogiken främjar likabehandling av människor och barn.

Även ändringen som gäller rimliga anpassningar har ett nära samband med jämlikhetsklausulen och diskrimineringsförbudet i grundlagen. Den allmänna jämlikhetsklausulen riktas också till lagstiftaren. Människor eller människogrupper kan inte genom lag godtyckligt försättas i en gynnsammare eller ogynnsammare ställning än andra. Klausulen förutsätter dock inte att alla människor ska bemötas likadant i alla avseenden, om inte de förhållanden som inverkar på ärendet är likadana. Jämlikhetssynpunkter har betydelse både då förmåner och rättigheter beviljas enligt lag och då skyldigheter åläggs. Det är dock typiskt för lagstiftningen att den för ett visst godtagbart samhälleligt intresses skull bemöter människor olika för att främja bland annat faktisk jämställdhet (RP 309/1993 rd, s. 46, GrUU 38/2006 rd, s. 2).

Syftet med konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning är att främja, skydda och säkerställa det fulla och lika åtnjutandet av alla mänskliga rättigheter och grundläggande friheter för alla personer med funktionsnedsättning och att främja respekten för deras inneboende värde. Diskriminering på grund av funktionsnedsättning är förbjuden enligt artikel 21.1 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. Den centrala utgångspunkten för ändringen som gäller rimliga anpassningar är att faktisk jämlikhet och delaktighet i samhället för personer med funktionsnedsättning ska uppnås. Personer med funktionsnedsättning är ofta i en svagare ställning än andra i samhället. Till följd av förslaget som gäller rimliga anpassningar stärks jämlikheten i förhållande till personer utan funktionsnedsättning.

12.2 Rättsskydd

Bestämmande om gottgörelse i diskriminerings- och jämställdhetsnämnden

Förslaget som gäller bestämmande om gottgörelse i diskriminerings- och jämställdhetsnämnden är av betydelse med tanke på rättsskyddet som tryggas i 21 § i grundlagen och garantierna för god förvaltning.

Enligt 21 § 1 mom. i grundlagen har var och en rätt att på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en domstol eller någon annan myndighet som är behörig enligt lag samt att få ett beslut som gäller hans eller hennes rättigheter och skyldigheter behandlat vid domstol eller något annat oavhängigt rättskipningsorgan. Bestämmelsen omfattar beslut i tvistemål och brottmål liksom i förvaltningsärenden som gäller individens rättigheter och skyldigheter.

Ett yrkande på gottgörelse tas enligt det föreslagna 26 § 4 mom. inte upp till prövning i tingsrätten eller diskriminerings- och jämställdhetsnämnden, om ett ärende som gäller samma yrkande på gottgörelse är anhängigt eller har avgjorts i domstol eller i diskriminerings- och jämställdhetsnämnden. Genom bestämmelsen förhindras att samma yrkande prövas hos olika myndigheter. Bestämmelsen begränsar dock inte en parts tillträde till domstol. Även om ett gottgörelseärende inte kan föras till tingsrätten för prövning i en situation där nämnden har avgjort samma ärende, kan nämndens avgörande överklagas hos förvaltningsdomstolen och ärendet således föras till domstol för avgörande.

I 21 § 1 mom. i grundlagen förutsätts det också att den domstol eller andra myndighet som är behörig i varje enskilt ärende framgår av lag. Speciellt i samband med bestämmelser som har kopplingar till de grundläggande fri- och rättigheterna har grundlagsutskottet ansett det nödvändigt att den behöriga myndigheten entydigt eller annars exakt framgår av lagen eller att åtminstone principerna för myndigheternas behörighetsförhållanden och villkoren för delegering av behörighet framgår tillräckligt exakt av lagen (bland annat GrUU 32/2012 rd, s. 5–6, GrUU 67/2010 rd, s. 5–6, GrUU 21/2009 rd, s. 4–5). Enligt det föreslagna 20 § 4 mom. i diskrimineringslagen får diskriminerings- och jämställdhetsnämnden i andra ärenden än sådana som enligt 22 § omfattas av en arbetarskyddsmyndighets behörighet bestämma att gottgörelse ska betalas till den som blivit utsatt för diskriminering eller repressalier. Gottgörelse kan enligt den föreslagna 26 § yrkas hos diskriminerings- och jämställdhetsnämnden i andra ärenden än de som enligt 22 § omfattas av en arbetarskyddsmyndighets behörighet. I tingsrätten kan det yrkas på gottgörelse i ärenden som enligt 22 § omfattas av en arbetarskyddsmyndighets behörighet. I övriga ärenden kan det yrkas på gottgörelse i samband med ett annat ärende som behandlas i tingsrätten. Den behöriga domstolen och myndigheten samt fördelningen av deras behörighet framgår således entydigt av de föreslagna bestämmelserna.

Kravet på behörig behandling i 21 § 1 mom. i grundlagen har i grundlagsutskottets praxis ansetts förutsätta att det rättegångsförfarande som tillämpas vid behandlingen av ett ärende är lämpligt med tanke på särdragen hos det aktuella ärendet. Särdragen i det tillämpliga rättegångsförfarandet får med hänsyn till ärendets natur inte försämra en parts rätt till försvar och rättssäkerhet (GrUU 12/2019 rd, s. 9). Enligt 99 § i grundlagen utövas den högsta domsrätten i tviste- och brottmål av högsta domstolen och i förvaltningsmål av högsta förvaltningsdomstolen.

I propositionen föreslås det att diskriminerings- och jämställdhetsnämnden ska kunna bestämma om gottgörelse i ärenden som omfattas av dess behörighet. Samtidigt inskränks tingsrätternas behörighet att behandla yrkanden på gottgörelse. I tingsrätten ska det enligt förslaget kunna yrkas på gottgörelse i ärenden som inte omfattas av nämndens behörighet samt som ett accessoriskt yrkande i samband med ett annat ärende som behandlas i tingsrätten. I och med förslaget flyttas i ärenden som omfattas av nämndens behörighet tyngdpunkten för behandlingen av yrkanden på gottgörelse alltså från domstolarna till nämnden. Det är fråga om ett ganska exceptionellt arrangemang, när nämnden kan bestämma att gottgörelsen ska betalas mellan de två parterna i ett ärende. Bestämmande om gottgörelse har privaträttsliga följder, och vid bestämmandet tillämpas privaträttslig prövning.

Det är dock inte unikt att ärenden som till sin karaktär är privaträttsliga avgörs som första instans någon annanstans än i domstol. Till exempel ärenden enligt vattenlagen som gäller förlust av förmån och där den projektansvarige ersätter den förlust av förmån som orsakas av projektet behandlas enligt 13 kap. 6 § i vattenlagen i regel av tillståndsmyndigheten, med undantag för ärenden som det uttryckligen anges att tingsrätten ska behandla. I 7 § i det nämnda kapitlet anges det att när en myndighet beviljar ett tillstånd eller en rätt enligt vattenlagen ska den på tjänstens vägnar bestämma att förluster av förmåner till följd av projektet ska ersättas. När myndigheten avgör ett sådant ärende kan den också behandla bland annat ett yrkande om ersättning för en sådan förlust av förmån som orsakats i samma verksamhet innan tillståndsärendet avgjorts.

Grundlagsutskottet har i sin praxis ansett att bland annat ett beslut som Lantmäteriverket är behörigt att fatta och som gäller registrering eller anteckning i aktielägenhetsregistret är förenat med privaträttslig prövning och har privaträttsliga rättsverkningar. Grundlagsutskottet har vid bedömningen av bestämmelserna om detta i undantagsfall ansett det motiverat att ändring i ett beslut av Lantmäteriverket söks hos tingsrätten, även om det enligt utskottet inte heller fanns något som hindrade att besvär anförs hos förvaltningsdomstolen (RP 127/2018 rd, s. 78, GrUU 32/2018 rd, s. 4).

Gottgörelsen ska gottgöra för den kränkning som riktats mot den som blivit utsatt för diskriminering eller repressalier (RP 19/2014 rd, s. 94). Grundlagsutskottet har i sitt utlåtande om jämställdhetslagen konstaterat att gottgörelsen är en påföljd av speciell karaktär som närmast kan jämföras med skadestånd (GrUU 1/1986 rd, s. 2). Till skillnad från skadestånd förutsätter betalning av gottgörelse dock inte att förfarandet är uppsåtligt eller oaktsamt, utan som grund räcker ett diskriminerande förfarande eller ett förfarande som strider mot förbudet mot repressalier. Parterna kan också komma överens om gottgörelse.

Gottgörelse och diskrimineringsärenden är dock också förenade med element som talar för att ett yrkande på gottgörelse som grundar sig på diskriminering ska behandlas i ett förfarande som beaktar officialprincipen. Vid diskriminering är det fråga om en kränkning av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna, och det allmänna är skyldigt att trygga att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Utredning av diskriminering och den gottgörelse som betalas med anledning av diskriminering är således förenade med ett klart allmänt intresse. Det allmänna intresset framgår också till exempel av den delade bevisbördan som ska iaktas vid behandlingen av ett diskrimineringsärende, vilken avviker från den bevisbördan som i allmänhet ska iaktas i andra tvistemål. Behandlingen av ett yrkande på gottgörelse i förvaltningsförfarande och förvaltningsprocess gör det möjligt för den myndighet som avgör ett ärende att i sitt avgörande bättre beakta det allmänna intresse som hänför sig till ärendet än vad som är möjligt vid behandlingen av yrkandet i ett förfarande för tvistemål i allmänna domstolar.

Förfarandet i diskriminerings- och jämställdhetsnämnden iaktar särdragen hos behandlingen av ett gottgörelseärende, där dels tvåpartsförhållandet och de privaträttsliga rättsverkningarna, dels det allmänna intresset att erbjuda effektiva rättsmedel i ett diskrimineringsärende kombineras. Diskriminerings- och jämställdhetsnämnden är ett självständigt och oberoende kollegialt sakkunnigorgan som uttryckligen är specialiserat på diskriminerings- och jämställdhetsfrågor. Vid nämndförfarandet iaktas officialprincipen som är karakteristisk för förvaltningsförfarandet och förvaltningsprocessen samt myndighetens utredningsskyldighet, vilka stöder en jämlik och rättvis utredning av ärenden. Vid behandlingen av ett ärende ska dock på samma sätt som i nuläget iaktas diskrimineringslagens bestämmelse om bevisbördan, som anger vad parterna ska lägga fram utredning om.

Grundlagsutskottet har också fäst uppmärksamhet vid att särdragen i det tillämpliga rättegångsförfarandet med hänsyn till ärendets natur inte får försämra en parts rätt till försvar och rättssäkerhet (GrUU 12/2019 rd, s. 9). Enligt förslaget ska ärenden som gäller gottgörelse överföras från de allmänna domstolarna till nämnden som första instans, som inte är en domstol. I samband med ändringen är det således viktigt att se till att tillräckliga processuella garantier tillgodoses också i nämndförfarandet och att säkerställa att bestämmelser om de centrala processuella garantierna utfärdas tillräckligt noggrant på lagnivå. Detta förverkligas i förslaget genom att på nämndens förfarande vid dess behandling av gottgörelseärenden tillämpas de bestämmelser om handläggning och utredning av ärenden, muntlig förhandling och rättegångskostnader som finns i lagen om rättegång i förvaltningsärenden. Bestämmelserna säkerställer bland annat att parterna fortfarande i många situationer har möjlighet till muntlig förhandling. För att det offentlighetselement som hör till god förvaltning ska kunna fullgöras på behörigt sätt ska vid behandlingen av ärenden också tillämpas 4 kap. i lagen om offentlighet vid rättegång i förvaltningsdomstolar, vilket innehåller bestämmelser om offentlighet vid muntlig förhandling, förutsättningarna för förhandling inom stängda dörrar, närvaro vid förhandling inom stängda dörrar, förutsättningarna för begränsning av allmänhetens närvarorätt samt upptagning av den muntliga förhandlingen. Efter behandlingen i nämnden ska parterna också ha möjlighet att i två steg söka ändring i en domstol, liksom i nuläget efter behandlingen i tingsrätten.

Behandlingen av gottgörelseärenden i nämnden kan däremot främja rättsskyddet för den som utsatts för diskriminering och dennes tillgång till effektiva rättsmedel. I nuläget har det bedömts att tröskeln för offer för diskriminering att yrka på gottgörelse är hög, eftersom yrkandet ska framställas i en allmän domstol, där förfarandet bland annat är förenat med en hög kostnadsrisk för den förlorande parten. Den höga tröskeln för att yrka på gottgörelse i ett domstolsförfarande har i praktiken märkts i att diskrimineringsärenden har förts till domstolarna för avgörande i relativt liten utsträckning. Genom att göra det möjligt att yrka på gottgörelse i diskriminerings- och jämställdhetsnämnden kan man de facto underlätta tillgången till effektiva rättsmedel. När den gällande jämställdhetslagen stiftades menade grundlagsutskottet 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. Utskottet meddelade att det anser att det är viktigt att utreda om frågor om gottgörelse i första instans kan behandlas i diskriminerings- och jämställdhetsnämnden (GrUU 31/2014 rd, s. 11). Även Europeiska kommissionen mot rasism och intolerans ECRI har rekommenderat att diskriminerings- och jämställdhetsnämnden ska få behörighet att bestämma om gottgörelse (Rapport om Finland (femte granskningscykeln), antagen den 18 juni 2019, dokument CRI(2019)38).

Förfarandet i nämnden har också en positiv inverkan på rättsskyddet för den som är misstänkt för diskriminering. Förfarandet i nämnden uppfyller garantierna för en rättvis rättegång och god förvaltning.

Dessutom stöder officialprincipen som ska iakttas vid nämndförfarandet tillgodoseendet av alla parter rättsskydd.

På de grunder som anges ovan kan den föreslagna ändringen som helhet betraktad ha en positiv inverkan på tillgodoseendet av parternas rättsskydd.

Ändringar som gäller diskriminerings- och jämställdhetsnämndens sammansättning och förfarande

Även de ändringar som gäller sammansättningen i diskriminerings- och jämställdhetsnämndens sektioner samt bestämmelserna om förstärkt sektion är av betydelse med tanke på kravet enligt 21 § 1 mom. i grundlagen på att ärenden behandlas på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål. Genom att bestämmelserna om sammansättningen ändras så att de blir ändamålsenligare är det lättare för nämnden att se till att sammansättning för behandlingen av ett ärende är lämplig. De ändrade bestämmelserna säkerställer dock fortfarande en ändamålsenlig och tillräckligt sakkunnig sammansättning vid behandlingen av ärenden och att nämnden även i fortsättningen behandlar ärenden kollegialt.

De föreslagna bestämmelserna om redogörelse för bindningar stöder säkerställandet av att nämndens medlemmar är ojäviga och således en ändamålsenlig behandling av ett ärende i nämnden.

Bestämmelsen om förutsättningarna för avvisande av ärenden äventyrar inte en parts rättsskydd. Gottgörelse ska enligt 26 § 2 mom. i diskrimineringslagen yrkas inom två år efter det diskriminerande förfarandet eller överträdelsen av förbudet mot repressalier. Bestämmelsen om avvisande av ärenden som är äldre än detta stärker nämndens förutsättningar att på behörigt sätt och utan dröjsmål pröva ärenden som har anhängiggjorts i tid. Bestämmelsen är inte absolut, och den möjliggör därför prövning av ett ärende som är äldre än två år, om det enligt nämndens bedömning finns ett särskilt skäl till det.

På de grunder som anges ovan kan lagförslaget behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Kläm

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs riksdagen följande lagförslag: