

Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om ändring av 2 § i lagen om likabehandling

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås en ändring av bestämmelsen om tillämpningsområde i lagen om likabehandling. Enligt förslaget ska tillämpningsområdet utvidgas vad gäller förbudet mot diskriminering på grund av etniskt ursprung. Enligt förslaget ska förbudet delvis gälla också förhållanden mellan enskilda, om det är fråga om att tillhandahålla allmänheten bostäder, annan lös eller fast egendom eller tjänster som är allmänt tillgängliga. Rättshandlingar som hör till privatlivet och famil-

jelivet ska dock fortsättningsvis vara undantagna från lagens tillämpningsområde.

Genom ändringen korrigeras det felaktiga genomförandet av rådets direktiv från 2000 om genomförandet av principen om likabehandling av personer oavsett deras ras eller etniska ursprung.

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

MOTIVERING

1 Nuläge och ändringsorsak

Diskrimineringsdirektivet

Rådets direktiv 2000/43/EG om genomförandet av principen om likabehandling av personer oavsett deras ras eller etniska ursprung, i det följande diskrimineringsdirektivet, utfärdades den 29 juni 2000. Syftet med diskrimineringsdirektivet är att fastställa en ram för bekämpning av diskriminering på grund av ras eller etniskt ursprung för att genomföra principen om likabehandling i medlemsstaterna.

Enligt artikel 3.1 h ska diskrimineringsdirektivet inom ramen för gemenskapens befogenheter tillämpas på alla personer, såväl inom den offentliga som inom den privata sektorn, inklusive offentliga organ, i fråga om tillgång till och tillhandahållande av varor och tjänster som är tillgängliga för all-

mänheten, inklusive bostäder. I direktivets ingress, skäl 4, påpekas det bl.a. att det när det gäller tillgången till och tillhandahållandet av varor och tjänster också är viktigt att respektera skyddet för privat- och familjelivet samt för transaktioner som utförs i det sammanhanget.

År 2004 utfärdade rådet ett motsvarande direktiv 2004/113/EG om diskriminering på grund av kön. Tillämpningsområdet för detta nya direktiv har skrivits tydligare så att skyddet för privat- och familjeliv framgår direkt av texten i artikel 3. Enligt artikel 3.1 ska direktivet inom ramen för gemenskapens befogenheter tillämpas på alla personer som tillhandahåller varor och tjänster som är tillgängliga för allmänheten oberoende av den berörda personen, såväl inom den offentliga som inom den privata sektorn, inklusive offentliga organ, och som erbjuds utanför området för privat- och familjeliv och trans-

aktioner som utförs i det sammanhanget. Tiden för genomförandet av direktivet gick ut den 21 december 2007.

Lagen om likabehandling

Diskrimineringsdirektivet införlivades med nationell finsk lagstiftning genom lagen om likabehandling (44/2004) som trädde i kraft den 1 februari 2004. I lagen finns bestämmelser om skyldigheter att främja likabehandling, förbud mot diskriminering, förfarande som inte anses vara diskriminering och följder och förfaranden vid behandling av diskrimineringsärenden.

Enligt 2 § 2 mom. 4 punkten i lagen om likabehandling tillämpas lagen på tillhandahållande av och tillgång till boende eller lös eller fast egendom och tjänster som tillhandahålls allmänheten när det är fråga om andra förhållanden än förhållanden mellan enskilda. Detta betyder att tillämpningsområdet omfattar endast sådant tillhandahållande av olika nyttigheter för allmänheten som har ett samband med utövande av yrke eller näring. Nyttigheter som tillhandahålls av enskilda och förhållanden mellan privatpersoner i detta sammanhang har däremot avgränsats till att inte omfattas av tillämpningsområdet för förbudet mot diskriminering, oberoende av vilken typ av egendom eller tjänst tillhandahållandet gäller.

När lagen om likabehandling bereddes ansåg man att direktivet inte bör omfatta förhållanden mellan privatpersoner. Denna tolkning stöddes av skrivningen av skäl 4 i ingressen om vikten av att respektera skyddet för privat- och familjelivet samt för transaktioner som utförs i det sammanhanget. Därför uteslöts förhållanden mellan enskilda från tillämpningen av förbudet mot diskriminering. Det ansågs att enskilda i alla lägen fritt ska kunna välja sina avtalsparter utan rädsla för följder och omvänd bevisbörda i lagen om likabehandling.

Den som tillhandahåller egendom eller tjänster i strid mot förbudet mot diskriminering är enligt 9 § i lagen om likabehandling skyldig att betala gottgörelse till den kränkta. Gottgörelsens högsta belopp är 15 000 euro. Beloppet bestäms från fall till fall med beaktande av bl.a. diskrimineringens art och om-

fattning, hur gärningsmannen förhåller sig till sin gärning och gärningsmannens ekonomiska ställning. Gottgörelse behöver dock inte dömas ut om detta är skäligt med hänsyn till omständigheterna, men maximibeloppet får också överskridas av särskilda skäl. Den kränkta kan dessutom ha rätt till ersättning för ekonomisk skada med stöd av skadeståndslagen (412/1974) eller någon annan lag.

Enligt 17 § i lagen om likabehandling gäller presumtion om diskriminering och omvänd bevisbörda som utgångspunkter när en misstänkt diskriminering ska utredas. Om någon som anser sig ha blivit utsatt för diskriminering lägger fram en utredning som ger anledning att anta att diskrimineringsförbudet har överträtts, ska svaranden visa att förbudet inte har överträtts.

Orsak till ändringen

Europeiska gemenskapernas kommission överlämnade ett motiverat yttrande till Finland i oktober 2007 om bl.a. genomförandet av artikel 3.1 h i diskrimineringsdirektivet. Kommissionen ansåg att det stred mot artikel 3.1 h i direktivet att 2 § 2 mom. 4 punkten i lagen om likabehandling hade skrivits så att den gäller andra förhållanden än förhållanden mellan enskilda. Kommissionen anförde som skäl att samtliga undantag till de i direktivet reglerade rättigheterna ska tolkas strikt för att inte äventyra direktivets syfte. Dessutom ansåg kommissionen att de som håller varor och tjänster allmänt tillgängliga, t.ex. bostäder, måste vara beredda på vissa begränsningar av skyddet för privatlivet.

I Finlands svarsskrivelse med anledning av det motiverade yttrandet påpekades det att Finland kommer att ändra sin lagstiftning så att diskrimineringsdirektivets tillämpningsområde blir preciserat vad gäller diskrimineringsförbudet. Finland påpekade också att förbudet kommer att gälla tillgången till och tillhandahållandet av varor och tjänster, t.ex. bostäder, som är tillgängliga för allmänheten också i förhållanden mellan enskilda, dock med beaktande av de i direktivets ingress avsedda grundläggande fri- och rättigheterna och särskilt respekten för familjelivet. Till

denna del hänvisade man i svaret till skäl 4 i direktivets ingress. Norge

2 Lagstiftning i vissa andra EU-länder

Genomförandet av artikel 3.1 h i diskrimineringsdirektivet är inte helt likadant inom EU. Det finns skillnader i medlemsstaternas lagstiftning i fråga om tillämpningen av diskrimineringsförbudet på förhållanden mellan enskilda. I en del medlemsstater tillämpas diskrimineringsförbudet inte alls på förhållanden mellan enskilda, i vissa gäller avgränsningen privat- och familjelivet och i en del medlemsstater tillämpas diskrimineringsförbudet utan undantag också på förhållanden mellan enskilda.

Sverige

I Sverige har diskrimineringsdirektivets artikel 3.1 h genomförts genom diskrimineringslagen (2003:307). I 9 § förbjuds diskriminering vid yrkesmässigt tillhandahållande av varor, tjänster eller bostäder till allmänheten. Förbudet tillämpas inte på förhållanden mellan enskilda. Den svenska avgränsningen har alltså samma innehåll som avgränsningen i Finland.

I juli 2007 tillställde kommissionen ett motiverat yttrande också till Sverige om genomförandet av artikel 3.1 h i direktivet. Kommissionens skäl motsvarar de skäl som anfördes i det motiverade yttrandet till Finland och som kommenterats i avsnitt 1. I sin svarsskrivelse till kommissionen har Sverige medgivit att den gällande lagstiftningen till denna del inte är helt förenlig med direktivet. I mars 2008 överlämnade svenska regeringen en proposition till riksdagen om en ny diskrimineringslag (prop 2007/08:95) som bl.a. rättar till genomförandet av diskrimineringsdirektivet. Enligt den föreslagna nya 12 § ska förbudet mot diskriminering gälla sådant tillhandahållande av varor, tjänster eller bostäder till allmänheten som sker utanför privat- och familjelivet.

Norge har inga rättsliga förpliktelser att sätta i kraft bestämmelser enligt diskrimineringsförbudet, eftersom direktivet inte omfattas av EES-avtalet. I 3 § i den norska diskrimineringslagen (lov om forbud mot diskriminering på grunn av etnisitet, religion mv.) finns dock en bestämmelse som motsvarar artikel 3.1 h i direktivet. Enligt 3 § gäller diskrimineringsförbudet alla samfundsområden med undantag av familjeliv och personliga förhållanden.

Danmark

I Danmark har diskrimineringsdirektivets artikel 3.1 h genomförts genom lagen om etnisk likabehandling (lov om etnisk ligebehandling nr 374 af 28/05/2003). Enligt 3 § gäller diskrimineringsförbudet all privat verksamhet som gäller tillhandahållande av varor och tjänster, även boende, till allmänheten.

3 Föreslagen ändring

Det föreslås att 2 § 2 mom. 4 punkten i lagen om likabehandling ska ändras för att bättre motsvara regleringen i artikel 3.1 h i direktivet.

Förslaget innebär att gällande bestämmelse ändras så att förhållanden mellan enskilda inte helt utesluts från tillämpningsområdet. Den föreslagna avgränsningen är något mindre än den som gäller i dag, och den gäller rättshandlingar inom privat- och familjelivet. Avgränsningen är en följd av motsvarande skrivning i skäl 4 i ingressen till direktivet. Den motsvarar också artikel 3.1 i direktiv 2004/113/EG mot diskriminering på grund av kön.

Meningen är att rättshandlingar som hör nära samman med den personliga sfären, t.ex. fast eller lös egendom som är eller har varit i en persons eget bruk, ska räknas till privat- och familjelivet. Att tillhandahållandet till allmänheten är sporadiskt eller att det förekommer endast vid enstaka tillfällen är också utmärkande för sådant som hör till den privata sfären. Däremot kan det anses att det främsta syftet med ett kontinuerligt eller ofta

upprepat utbud är att skaffa inkomster eller annan ekonomisk nytta. Verksamhet av denna typ hör alltså inte längre till sådant privat- och familjeliv som avses i punkt 4.

Underhyresförhållanden och hyresförhållanden i andra hand av bostadslägenheter hör till privat- och familjelivet. Detsamma gäller också uthyrning, försäljning eller annan överlåtelse, tillfälligt eller permanent, av bostad eller semesterbostad i eget bruk. Överlåtelse av bostadsrätt hör också till privat- och familjelivet.

Att till allmänheten tillhandahålla bostäder som skaffats i placeringssyfte kommer där-
emot att omfattas av tillämpningsområdet för diskrimineringsförbudet. Genom försäljning eller uthyrning av placeringsbostäder vill man i allmänhet få avkastning på det placerade kapitalet och därför ligger denna verksamhet närmare en näringsverksamhet än en verksamhet inom privat- och familjelivet.

När det gäller övrig egendom kommer det att ha betydelse om egendomen har särskilt affektionsvärde. Arvegods, smycken och andra föremål som varit i personligt bruk eller som använts inom familjen samt sällskaps- och hobbydjur har ofta ett affektionsvärde. Enligt punkt 4 ska tillhandahållandet av egendom av denna typ omfattas av privat- och familjeliv.

Att tillhandahålla tjänster till allmänheten kan endast sällan höras till privat- och familjelivet eftersom tjänster oftast bjuds ut yrkesmässigt och i förtjänstsyfte. Tjänster som en privatperson tillhandahåller sin närmaste krets, t.ex. anhöriga, vänner och grannar, omfattas dock inte av tillämpningsområdet för punkt 4 eftersom tillhandahållandet inte riktar till allmänheten.

Dessutom föreslås vissa preciseringar av skrivningen av punkt 4. Ändringarna innebär inte någon ändring i sak. Meningen är att förtydliga att det boende som nämns i gällande punkt uttryckligen avser tillhandahållande av bostäder till allmänheten. Rättshandlingar inom familjen, släkten eller en privatpersons övriga närmaste krets kommer inte heller i fortsättningen att omfattas av tillämpningsområdet. Också i sådana fall där en privatperson har tillhandahållit egendom till allmänheten, t.ex. i en tidningsannons, men där det senare framgår att någon inom hans eller

hennes närmaste krets är intresserad av egendomen i fråga, får avtal ingås med denna person utan att valet av avtalspart betraktas som lagstridig diskriminering.

Precis som i dag gäller tillämpningsområdet inte heller inbördes förhållanden mellan ägare till aktier eller andelar i bostadssammanslutningar, t.ex. användning av eventuell rätt till inlösen.

4 Propositionens konsekvenser

Propositionen har inga konsekvenser för den offentliga ekonomin.

Förslaget förbättrar etniska minoriteters ställning eftersom diskrimineringsförbudet också kommer att gälla en del av det tillhandahållande av nyttigheter som sker genom privatpersoner. Förslaget inskränker på motsvarande sätt privatpersoners frihet att välja avtalspart i dessa lägen. Ändringen är inte stor, eftersom rättshandlingar som hör till privat- och familjelivet fortsättningsvis stannar utanför lagens tillämpningsområde.

Till den del privatpersoner kommer att omfattas av diskrimineringsförbudets tillämpningsområde, kan de också bli föremål för de påföljder som bestäms i lagen om likabehandling. Bestämmelserna i gällande lag om gottgörelse till kränkta är dock flexibla. När beloppet fastställs kan man beakta alla omständigheter som påverkat gärningen, och i sista hand kan man till och med helt låta bli att döma ut gottgörelse. Jämkning är också möjlig i fråga om ersättning för ekonomisk skada enligt skadeståndslagen eller någon annan lag. Gällande bestämmelser om påföljder kan av dessa skäl inte anses oskäliga för privatpersoner.

5 Beredning av propositionen

Justitieministeriet tillsatte en arbetsgrupp den 28 februari 2008. Arbetsgruppen fick i uppdrag att utarbeta ett förslag till ändring av lagen om likabehandling. Förslaget skulle skrivas i form av en regeringsproposition. I arbetsgruppen ingick representanter från justitieministeriet, inrikesministeriet, arbets- och näringsministeriet och miljöministeriet. I arbetsgruppens uppdrag ingick att beakta lagändringens betydelse särskilt i ljuset av de

i grundlagen tryggade grundläggande fri- och rättigheterna, principen om avtalsfrihet och tillsynssystemet enligt lagen om likabehandling.

Under arbetets gång samrådde arbetsgruppen med minoritetsombudsmannen och en företrädare för diskrimineringsnämnden. Arbetsgruppens betänkande färdigställdes den 16 maj 2008 och ett utfrågningsmöte ordnades i justitieministeriet den 26 maj 2008. Inbjudna till mötet var inrikesministeriet, arbets- och näringsministeriet, social- och hälsovårdsministeriet, miljöministeriet, minoritetsombudsmannen, diskrimineringsnämnden, Finlands Fastighetsförbund, Finlands Konsumentförbund, hyresvärdarnas förbund "Suomen Vuokranantajat", Hyrestagarnas Centralförbund, Förbundet för mänskliga rättigheter, delegationen för etniska relationer, delegationen för romska ärenden, delegationen för minoritetsärenden och forumet för romer "Suomen Romanifoorumi — Fintiko Romano Forum". I mötet deltog justitieministeriet, inrikesministeriet, arbets- och näringsministeriet och generalsekreteraren för delegationen för etniska minoriteter. Finlands Konsumentförbund, Finlands Fastighetsförbund och hyresvärdarnas förbund inkom med skriftliga synpunkter.

Samtliga ministerier och Finlands Konsumentförbund understödde förslaget. Företrädarna för de etniska grupperna ansåg att utvidgningen av tillämpningsområdet för diskrimineringsförbudet var positivt i sig, men att det var en otillräcklig ändring. Dessa organ menar att man bör sträva efter att förbudet mot etnisk diskriminering ska gälla utan begränsningar också förhållanden mellan privatpersoner. Hyresvärdarna och fastighetsförbundet förhöll sig däremot reserverat till förslaget. Dessa organ kände oro för den omvända bevisbördan och gottgörelsepåföljderna, särskilt för små hyresvärdars del.

Föreliggande proposition följer arbetsgruppsbetänkandet. Syftet är att genast rätta till det felaktiga genomförandet av diskrimineringsdirektivet. Det har inte ansetts motiverat att i detta skede föreslå andra ändringar av lagen, eftersom en totalreform av lagen om likabehandling bereds som bäst av en delegation som tillsatts vid justitieministeriet.

Kommissionens överträdelseförfarande, se avsnitt 1, gäller också det nationella genomförandet av vissa andra bestämmelser i diskrimineringsdirektivet. Regeringspropositionerna om dessa bestämmelser har utarbetats i inrikesministeriet (ändring av 2 § lagen om minoritetsombudsmannen och diskrimineringsnämnden) och i arbets- och näringsministeriet (ändring av 7 § av lagen om likabehandling). Avsikten är att också dessa propositioner ska överlämnas till riksdagen under vårsessionen 2008. Innehållet i dem är inte beroende av föreliggande proposition utan kan behandlas var för sig i riksdagen.

6 Ikraftträdande

Det föreslås att lagen ska träda i kraft så snart som möjligt efter det att den har antagits och blivit stadfäst. Den föreslagna lagen har inga retroaktiva konsekvenser. På rättshandlingar som ingåtts före ikraftträdandet tillämpas de gamla bestämmelserna.

7 Förhållande till grundlagen och lagstiftningsordning

Propositionen anknyter till diskrimineringsförbudet i 6 § 2 mom., skyddet för privatlivet i 10 § 1 mom. och egendomsskyddet i 15 § 1 mom. i grundlagen.

Genom den föreslagna lagen utvidgas tillämpningsområdet för förbudet i 2 § 2 mom. i lagen om likabehandling, dvs. förbudet mot diskriminering på grund av etniskt ursprung, och härigenom främjas genomförandet av likabehandling. Propositionens syfte harmoniserar väl med 6 § 2 mom. i grundlagen.

Den föreslagna lagen innebär emellertid att den enskildes rätt att fritt ingå avtalsförbindelser och fritt bestämma vem som ska förvärva hans eller hennes egendom begränsas till vissa delar. De föreslagna begränsningarna gäller dock inte rättshandlingar inom privat- och familjelivet utan endast sådant tillhandahållande av nyttigheter till allmänheten som till sin karaktär ligger nära näringsverksamhet. Därför är förslaget inte problematiskt med hänsyn till vare sig 10 § 1 mom. eller

15 § 1 mom. i grundlagen och lagförslaget
kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Med stöd av vad som anförts ovan före-
läggs Riksdagen följande lagförslag:

Lagförslag

Lag

om ändring av 2 § i lagen om likabehandling

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen av den 20 januari 2004 om likabehandling (21/2004) 2 § 2 mom. 4 punkten
som följer:

2 §

Tillämpningsområde

4) tillhandahållande till allmänheten av bostäder, annan lös eller fast egendom eller tjänster som är allmänt tillgängliga, med undantag av rättshandlingar som hör till privatlivet och familjelivet.

Lagen tillämpas dessutom på diskriminering på grund av etniskt ursprung när det är fråga om

Denna lag träder i kraft den 20 .

Helsingfors den 12 juni 2008

Republikens President**TARJA HALONEN**Justitieminister *Tuija Brax*

*Bilaga
Parallelltext*

Lag

om ändring av 2 § i lagen om likabehandling

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen av den 20 januari 2004 om likabehandling (21/2004) 2 § 2 mom. 4 punkten
som följer:

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §

2 §

Tillämpningsområde

Tillämpningsområde

Lagen tillämpas dessutom på diskriminering på grund av etniskt ursprung när det är fråga om

Lagen tillämpas dessutom på diskriminering på grund av etniskt ursprung när det är fråga om

4) tillhandahållande av och tillgång till boende eller lös eller fast egendom och tjänster som tillhandahålls allmänheten eller som är tillgängliga för allmänheten när det är fråga om andra förhållanden än förhållanden mellan enskilda.

4) tillhandahållande *till allmänheten av bostäder, annan lös eller fast egendom eller tjänster som är allmänt tillgängliga, med undantag av rättshandlingar som hör till privatlivet och familjelivet.*

Denna lag träder i kraft den
20 .
