

TVÅ RAPPORTER TILL GRUNDLAGSUTREDNINGEN



TILLSÄTTNING AV HÖGRE STATLIGA TJÄNSTER
I EUROPA – EN KARTLÄGGNING
av Anna Khakee

SEXUELL LÄGGNING OCH RAS
I 2 KAP. 15 § REGERINGSFORMEN
av Lotta Lerwall

Grundlagsutredningen



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2009:18

Två rapporter till Grundlagsutredningen

Grundlagsutredningens rapport XVI

Stockholm 2009



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2009:18

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 2003.
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Tryckt av Edita Sverige AB
Stockholm 2009

ISBN 978-91-38-23157-9
ISSN 0375-250X

Förord

Grundlagsutredningens uppgift har varit att göra en samlad översyn av regeringsformen. Utredningen har i december 2008 redovisat sitt uppdrag i betänkandet En reformerad grundlag (SOU 2008:125) och där lämnat olika författningsförslag.

De rapporter som presenteras i denna skrift avser olika delar av utredningens uppdrag och har tidigare redovisats till utredningen. Den första rapporten behandlar utnämningen av högre chefer i andra europeiska länder. I den andra rapporten behandlas vissa frågor kopplade till regeringsformens förbud mot diskriminerande lagar och andra föreskrifter.

De bedömningar och förslag som presenteras i rapporterna är författarnas egna.

Stockholm i februari 2009

Anders Eka
Kanslichef och huvudsekreterare

Innehåll

TILLSÄTTNING AV HÖGRE STATLIGA TJÄNSTER I EUROPA – EN KARTLÄGGNING av Anna Khakee.....	7
SEXUELL LÄGGNING OCH RAS I 2 KAP. 15 § REGERINGSFORMEN av Lotta Lerwall	67

TILLSÄTTNING AV HÖGRE
STATLIGA TJÄNSTER I EUROPA
– EN KARTLÄGGNING
av Anna Khakee

Innehåll

1	Inledning.....	11
2	Intern och extern rekrytering.....	13
3	Öppenheten i rekryteringsprocessen	15
3.1	Offentliggörandet av lediga tjänster	15
3.2	Generella och tjänstespecifika anställningskrav för högre tjänster	16
3.3	Offentliggörande av listan över sökande.....	17
4	Rekryteringsprocessen	19
4.1	Rekryteringsorgan och urvalsgrupper	19
4.2	Anlitandet av professionella rekryterare	20
5	Granskning och möjlighet att överklaga, formellt och reellt.....	23
5.1	Granskning.....	23
5.2	Möjligheter att överklaga en tjänstetillsättning	24
6	Fördelningen mellan politiska och meritbaserade tillsättningar	25
7	Ytterligare aspekter.....	27

Bilagor

Bilaga 1 Frågeformulär som sänts till EU:s medlemsstater
(förutom Sverige) samt Island, Norge och Schweiz29

Bilaga 2 Tabeller33

1 Inledning

Jag har fått i uppdrag av Grundlagsutredningen att genomföra en kartläggning av frågor rörande utnämning av högre chefer i EU:s samtliga medlemsländer samt Island, Norge och Schweiz. Kartläggningens tonvikt ligger på hur öppet förfarandet vid tillsättning av högre tjänstemän är och vilka granskningsmöjligheter som finns i de olika länderna. Ett övergripande syfte med kartläggningen är att den – utöver att allmänt förse utredningen med information – skall utgöra en grund för beslut om vilka länder som eventuellt bör bli föremål för fördjupade studier under utredningens fortsatta arbete.

Med högre tjänstemän avses i huvudsak generaldirektörer, landshövdingar, ambassadörer, statssekreterare och motsvarande tjänstekategorier i de länder studien omfattar.¹

Kartläggningen bygger mestadels på en enkätundersökning riktad till EU:s medlemsstater (förutom Sverige) samt Island, Norge och Schweiz. Frågeformuläret finns i bilaga 1. Frågorna är främst inriktade på faktiska förhållanden. I ett fåtal fall är de inkomna svaren mer formella och hänvisning ges främst till hur lagstiftningen ser ut, men de flesta länder har givit information om lagstiftning såväl som praxis. Vissa länder har valt att komplettera enkätsvaren med rapporter, presentationer och annat informationsmaterial som också varit till stor nytta för kartläggningen. I de fall enskilda svar varit oklara har länderna ombetts att svara på följdfrågor. En viss grad av osäkerhet kvarstår dock. Detta beror på oklarheter i enskilda enkät svar och svårigheten att korrekt återge tämligen komplexa förhållanden i allmänt hållna enkät svar och likaledes i en sammanfattande kartläggning av denna art. Enkäten har utsänts med hjälp bl.a. av den svenska utrikesrepresentationen. Av de sammanlagt 27 tillfrågade länderna har svar inkommit från

¹ Titlar har inte alltid översatts, speciellt inte om de givits på engelska.

25 länder.² En översikt över resultaten i tabellform återfinns i bilaga 2.

Enkätsvaren visar att det finns stora skillnader mellan olika europeiska länder vad gäller rekryteringsförfarandet i allmänhet och dess öppenhet i synnerhet. Vissa länder har en mycket formaliserad rekryteringsprocess, medan tillsättningen av högre tjänster i andra länder är mer informell. Oftast – men inte alltid – är mer reglerade system också öppnare, t.ex. är publicerandet av vakanser, upprättandet av tjänsteprofiler och offentliggörandet av namnen på dem som är ansvariga för rekryteringsprocessen vanligare i sådana system. Generellt sett verkar man i Europa gå mot en mer reglerad – och därmed också öppnare – tillsättningsprocess. Det finns också tecken på ökad granskning av oberoende organ, även om parlamentarisk granskning fortfarande tillhör undantagen.

² Island och Portugal har inte svarat.

2 Intern och extern rekrytering

Generellt indelas olika länders befordringsgång i två typer: karriärsystem respektive positionssystem. Traditionella karriärsystem har formaliserade – och ofta omfattande – inträdesprov till olika delar av statsförvaltningen. Dessa genomgås av sökande som vanligtvis är nyutexaminerade och har relativt liten arbetslivserfarenhet. Systemet är i övrigt i princip "stängt" för andra former av inträde. I karriärsystem gör sedan de antagna tjänstemännen som regel karriär inom en viss del av statsförvaltningen. I positionssystem är inträdet mindre reglerat, och tjänster tillsätts med bredare rekryteringsbas (personer från hela den offentliga sektorn samt privat sektor kan i princip komma ifråga för olika tjänster). Sverige tillhör traditionellt kategorin positionssystem. Skillnaderna mellan dessa bägge system har, enligt experter, under senare år tenderat att minska.¹

Dock syns skillnaderna mellan karriär- och positionssystem fortfarande relativt tydligt vad gäller huruvida högre tjänstemän rekryteras internt eller externt. I vissa länder såsom Frankrike, Grekland och Luxemburg rekryteras högre tjänstemän nästan uteslutande internt. Också i Polen och Spanien märks det traditionella karriärsystemet tydligt, då man måste ha tjänstemannastatus för att komma ifråga för högre tjänst. Som framgår av tabell 1 i bilaga 2 är andelen sådana länder dock relativt liten.

Det vanligaste är att högre tjänstemän rekryteras från hela statsförvaltningen samt utifrån (dvs. från privat sektor). Nederländerna har formaliserat hur stor del av de högre tjänstemännen som bör rekryteras inom och utom statsförvaltningen. I genomsnitt tio

¹ OECD. "Managing Senior Management: Senior Civil Service Reform in OECD Member Countries" Background Note Public Governance and Territorial Development Directorate, Public Management Committee GOV/PUMA(2003)17 Paris: OECD 2003, s. 8 <http://www.oecd.org/dataoecd/58/38/33708901.pdf> Världsbanken. 2000a. "Personnel Management: Recruitment and Promotion" World Bank Administrative and Civil Service Reform Website <http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/>.

procent av vakanta högre tjänster tillsätts genom extern rekrytering. Också Storbritannien har som uttalad målsättning att öka den externa rekryteringen.² I många enkätsvar betonas dock att privatanställda i praktiken mer sällan kommer ifråga för högre tjänster, då erfarenhet från ledande tjänst inom statsförvaltningen är en viktig merit.

I vissa länder förekommer en blandning av bägge systemen, med internrekrytering inom delar av statsförvaltningen (oftast inom utrikesförvaltningen) och i övrigt en mer öppen rekrytering. I andra länder går skiljelinjen mindre mellan olika delar av statsförvaltningen. I stället varierar rekryteringsbredden från ett tillsättningsärende till ett annat, beroende på tillgången på interna kandidater. Dessa länder har dock i princip ett öppet rekryteringssystem.

² Storbritannien (Cabinet Office). "The UK Senior Civil Service" Corporate Development Group, Cabinet Office.

3 Öppenheten i rekryteringsprocessen

3.1 Offentliggörandet av lediga tjänster

I de länder eller fall där rekrytering av högre tjänstemän sker enbart från en viss del av eller hela statsförvaltningen, offentliggörs vanligtvis inte heller vakanser. I många sådana länder anslås lediga tjänster internt, medan andra länder inte har några speciella rutiner heller för intern annonsering (t.ex. Frankrike, Spanien). Dessa tillhör dock undantagen. Det vanligaste är att tjänsterna anslås internt. Detta sker genom annonser på intranet, i personaltidningar, på anslagstavlor samt genom personalavdelningarna. I Finland offentliggörs även s.k. anmälningstjänster¹, vilket annars verkar tillhöra ovanligheterna. Också i de andra nordiska länderna (Danmark och Norge) finns förordningar om att alla vakanser ska offentliggöras. Oklarheter i vissa enkätsvar gör att det inte är möjligt att säga med säkerhet om dessa är de enda länder där sådana generella krav på offentliggörande finns, även vad gäller internrekryteringar.

Föga förvånande utannonseras öppna vakanser (dvs. vakanser där extern rekrytering också kan komma i fråga) i hög grad. De vanligaste metoderna är annonser i statens offentliga tidning (motsvarigheten till svenska Post- och Inrikes Tidningar), olika statliga webbplatser, dagspressen och facktidningar. Ibland kontaktas också arbetsförmedlingarna. Oftast används en kombination av ovanstående metoder för utannonsering. Ytterligare redovisning av hur lediga tjänster offentliggörs i olika europeiska länder finns i tabell 2 i bilaga 2.

¹ I denna kategori ingår bl.a. justitiekansler, ÖB och statssekreterare.

3.2 Generella och tjänstespecifika anställningskrav för högre tjänster

Det är relativt vanligt att länder har uppställt minimikrav för anställning i statlig tjänst i allmänhet,² medan inga specifika krav finns för kategorin högre tjänstemän. Många länder har dock fastställt sådana generella krav för anställning som högre tjänstemän. Bland dessa förekommer såväl objektiva krav – såsom akademisk examen, viss tjänstgöringstid, erfarenhet av arbete i ledande ställning, språkkunskaper, viss tjänste- eller lönegrad etc. – som mer subjektiva egenskaper fastställda t.ex. i generella kompetens- eller kravprofiler.

Detaljerade kompetens- eller kravprofiler för högre tjänstemän finns i Estland, Irland, Nederländerna, Schweiz och Storbritannien. Dessutom planerar Lettland att utarbeta sådana profiler i framtiden. För att komma ifråga för högre tjänst i Irland, t.ex., krävs ledaregenskaper, gott omdöme, kommunikationsförmåga samt resultatnriktning. Vad som menas med var och en av dessa generella "kompetenser" har uppställts skriftligen i detalj av den s.k. Top Level Appointments Committee (en specifik förslagsnämnd som är ansvarig för utnämningar av högre tjänstemän).³

Allmänna anställningskrav för högre tjänstemän finns uppställda i lag eller i praxis, beroende på land och typen av anställningskrav (objektiva krav respektive kompetensprofiler). I vissa länder förekommer en kombination av både lag och praxis.

Tjänstespecifika kravprofiler och tjänstebeskrivningar är också relativt vanliga. Dessa utarbetas vanligen av det ansvariga departementet, i vissa fall i samarbete med specifika tillsättningsenheter eller förslagsnämnder. I vissa länder förekommer tjänstespecifika kravprofiler enbart i de fall vakanserna offentliggörs. Det verkar också i ett antal länder finnas en viss valfrihet, dvs. enskilda departement och enheter kan besluta om tjänsteprofiler ska upprättas eller ej. I många fall då tjänsteprofiler utarbetas, offentliggörs också dessa. I andra fall görs de tillgängliga för alla sökande (ytterligare redovisning av dessa förhållanden finns i tabell 2 i bilaga 2).

² Medborgarskap, viss ålder, kunskaper i officiellt språk, prickfritt straffregister etc.

³ Detta finns beskrivet i detalj i: Irland (Finansdepartementet) "Procedures and Practices of the Top Level Appointments Committee" Dublin <http://www.finance.gov.ie/documents/publications/other/tlacproc.pdf>

3.3 Offentliggörande av listan över sökande

Att offentliggöra listan med alla sökande till en högre tjänst är relativt ovanligt. Bland de 25 länderna är det bara Finland och Polen som automatiskt offentliggör de sökandes namn.

I vissa europeiska länder, såsom Danmark, Grekland, Lettland, Norge, Ungern och Österrike finns villkorade möjligheter till offentliggörande. I Danmark, t.ex., kan en sökande och berört fackförbund begära att få listan över sökande. Den sökande har också rätt att offentliggöra listan, om ingen annan sökande begärt att så icke ska ske. Ett liknande system finns i Ungern: namn och ansökningshandlingar kan bara offentliggöras om den sökande ger sin uttryckliga tillåtelse. Enligt det norska systemet kan en sökande begära att namnet undantas offentlighet. I Grekland delges de sökande en lista med alla namn. Det framgår inte om de sedan har rätt att gå ut offentligt med listan. I Lettland och Österrike lämnas listan av sökande ut på begäran.

Det vanligaste är dock att de sökandes identitet och ansökningshandlingar skyddas. I Tyskland är det inte tillåtet att offentliggöra listan över sökande, och liknande regler gäller i många andra länder. Ett viktigt skäl till detta är att skydda vad som anses vara personliga handlingar (i tabell 2 i bilaga 2 finns ytterligare information om vilka länder som offentliggör listan över sökande).

4 Rekryteringsprocessen

4.1 Rekryteringsorgan och urvalsgrupper

Det finns få skillnader mellan länderna i kartläggningen vad gäller vem som formellt tillsätter högre tjänstemän. Det är i allmänhet sakansvarig minister, eller, för de allra högsta tjänsterna, regeringen eller presidenten (alternativt annat statsöverhuvud).

Däremot finns stora skillnader i hur rekryteringsprocessen är utformad i praktiken. Å ena sidan finns länder såsom Frankrike där det inte finns någon formaliserad rekryteringsprocess för de flesta tjänster. I stället sker det hela informellt och baseras på antagandet att de mycket tuffa antagningsproven till statsförvaltningen och påföljande interna *concours* (prov) utgör tillräcklig grund för att försäkra sig om kompetensen hos den person som utväljs.

Å andra sidan förekommer mycket mer formaliserade metoder och processer. Belgien är ett exempel. I Belgien finns sedan sekelskiftet en federal urvalsstyrelse, Selor. För varje vakans utnämner Selor ledamöterna i en s.k. urvalskommission. Hur ledamöterna i urvalskommissionen väljs är reglerat i detalj. Först utarbetas i samarbete med sakansvarig minister vilken profil ledamöterna bör ha. Selor väljer sedan ut lämpliga ledamöter. Via ministern för statsförvaltningen (le Ministre de la fonction publique) meddelar Selor regeringen urvalskommissionens sammansättning. Regeringen har sedan sju dagar på sig att komma med invändningar. Om regeringen motsätter sig utnämningen av en ledamot utnämner Selor en annan i hans eller hennes ställe. Urvalskommissionens generella sammansättning är också reglerad. Den består av: (a) en tjänsteman från Selor; (b) en extern expert på ledningsfrågor (management); (c) en extern expert på personalledningsfrågor; (d) två externa experter med speciell kunskap i sakfrågorna samt (e) två tjänstemän från en annan del av statsförvaltningen än den där vakansen uppstått. Selor bör sträva efter en balanserad

sammansättning (ledamöter från förvaltningen, den akademiska världen och privat sektor).

Någonstans emellan dessa två motpoler vad gäller graden av formalisering i rekryteringsprocessen befinner sig de flesta europeiska länder. I de mer informella systemen förlitar man sig ofta på de enskilda departementens eller enheternas personalavdelningar e.dyl. för att genomföra ett urval. I dessa fall kan man förmoda att de högst ansvariga inom departementet eller enheten (ministern och dennes närmaste medarbetare) i praktiken är aktiva i urvalet.

I många europeiska länder är rekryteringsgrupper ansvariga för urvalsprocessen. Det finns stora skillnader i vilka funktioner dessa rekryteringsgrupper har, hur de utnämns och hur de är sammansatta. Vissa rekryteringsgrupper är permanenta, men det vanligaste är att de utnämns speciellt för varje enskild tillsättning. Ledamöterna utnämns i vissa länder av sakansvarig minister, medan de i andra länder väljs av oberoende organ. I vissa länder dominerar tjänstemän (ibland tjänstemän från sakansvarigt departement), medan andra länders urvalskommisioner har ledamöter från både privat och offentlig sektor samt också från fackföreningar och den akademiska världen. Rekryteringsgruppens storlek varierar också. Slutligen har vissa rekryteringsgrupper en mer rådgivande funktion, medan andra har större befogenheter att ta beslut i tillsättningsärenden.

I de länder där en rekryteringsgrupp finns, offentliggörs ofta – men långt ifrån alltid – dess sammansättning. Offentliggörande är speciellt vanligt i de länder där rekryteringsgruppen är permanent och ledamöterna är utnämnda på en viss tid.

Ytterligare uppgifter om rekryteringsorgan och urvalsgrupper finns i tabell 3 och 4 i bilaga 2.

4.2 Anlitandet av professionella rekryterare

Nio länder använder sig av professionella rekryterare. Dessa är Danmark, Finland, Litauen, Nederländerna, Norge, Schweiz, Slovenien, Storbritannien och Österrike. I de allra flesta fall fungerar rekryterarna som medhjälpare eller rådgivare. I Finland, t.ex., kan rekryterare användas enbart för att säkerställa att det bland de sökande finns personer som uppfyller anställningskraven. I Danmark och Norge anlitas rekryterare för att utföra olika urvalstest. I Slovenien har rekryterare hjälpt till att utbilda dem

som är ansvariga för urvalet. Det är möjligt att fler länder än vad som framkommer i tabell 3 i verkligheten använder sig av rekryterare i sammanhang såsom dessa, men att de tillfrågade ansett detta vara av så liten betydelse för urvalsprocessen i sin helhet att man inte nämner detta i enkätsvaret.

I tre fall har länder rapporterat en något större roll för rekryterare i urvalsprocessen. I Storbritannien är rekryterare ofta ansvariga för ett första urval. I Nederländerna anlitas rekryteringsfirmor när tjänsten kräver väldigt speciella kvalifikationer eller kunskaper, eller i de fall då man vill öka mångfalden (t.ex. då man söker mycket kvalificerade kvinnliga medarbetare eller personer från etniska minoriteter). I Norge kan rekryteringsföretag spela en aktiv roll i stora delar av rekryteringsprocessen, från det första urvalet fram till tester, intervjuer etc. Även i fall som dessa ligger det slutliga ansvaret hos statsförvaltningen, och inte hos de privata företagen.

5 Granskning och möjlighet att överklaga, formellt och reellt

5.1 Granskning

Granskningsmekanismer är inte vanligt förekommande i de länder som ingår i studien. De flesta länder saknar helt sådana. I länder såsom t.ex. Belgien anser man att granskning inte är nödvändig, då anställningsprocessen i sig är så strängt reglerad. De granskningsmekanismer som finns i olika länder skiljer sig vida åt, och låter sig därför inte enkelt klassificeras.

I Litauen kan chefen för Agency for Civil Service Management begära att en av dess anställda deltar i urvalskommissionens arbete som observatör. Han eller hon ska ha tillgång till allt material i ärendet och presenterar en rapport om tillsättningsförfarandet som sedan utgör en del av urvalskommissionens offentliga protokoll. Polen har ett i vissa delar liknande system. Civil Service Council kan begära att en av dess representanter bevakar tillsättningsprocessen. Om urvalsprinciperna inte följs, kan Civil Service Council be chefen för statsförvaltningen att urvalet görs om. Chefen för statsförvaltningen skall också offentliggöra resultatet av en tillsättningsprocess (dvs. tjänstebeskrivning, namn på de sökande, motiven bakom tillsättningsbeslutet eller varför ingen sökande ansetts lämplig) i Civil Service Bulletin och Public Information Bulletin. I Lettland kan frivilligorganisationer spela en liknande roll. Vid vissa, speciellt "känsliga" tjänstetillsättningar kan observatörer från det civila samhället delta i urvalskommittén. Deras roll är att säkerställa att urvalsprocessen är öppen och garanterar likabehandling.

I Slovenien har alla sökande rätt att gå igenom de ansökningshandlingar som den utvalda kandidaten inlämnat samt annat material i ärendet (detta gäller vid öppna ansökningsförfaranden).

Statsförvaltningsinspektörer kan retroaktivt kontrollera tillsättningsärenden och har rätt att ta del av allt material.

I Norge utarbetar Moderniseringsdepartementet, som representerar staten som arbetsgivare, varje år en skrivelse till Stortinget. Denna ger en översikt över tillsättningar av högre tjänster samt listor över sökande. Skrivelsen behandlas i Kontroll och konstitutionskommittén. I Storbritannien har det oberoende organet Civil Service Commissioners rätt att begära att departement och enheter själva publicerar en sammanfattning av enskilda tillsättningsförfaranden samt av hur man använt sig av rättigheten att avstå från öppna tillsättningar och från urval baserat på merit.

Enligt ett nytt lagförslag som nu behandlas i det spanska parlamentets deputeradekammare ska parlamentet få en mer betydande roll att spela i granskningen av tillsättningar av högre tjänstemän i Spanien. Enligt detta förslag ska berört utskott av deputeradekammaren få möjlighet att granska tillsättningen av vissa högre tjänster (ordförande i statliga rådet, riksåklagare, ordförande i ekonomiska och sociala rådet, ordförande för nyhetsbyrån EFE, chef för dataskyddsmyndigheten samt generaldirektör för Radiotelevisión Española). Detta ska ske genom utfrågningar och begärande av förtydliganden.

Ytterligare information om granskningmekanismer i de 25 länder som omfattas av kartläggningen finns i tabell 5 i bilaga 2.

5.2 Möjligheter att överklaga en tjänstetillsättning

Vanligare än möjligheten till granskning är den att överklaga ett tillsättningsbeslut. Formella möjligheter att överklaga finns i de flesta europeiska länder. Överklagan riktas i ett flertal länder till förvaltningsdomstol. Ofta finns flera olika vägar att överklaga. I vissa länder kan man i stället för att gå till domstol rikta överklagan till det departement som är ansvarigt för utnämningen. I Danmark och Norge kan man vända sig till ombudsman, i Finland till justitiekanslern.

En överklagan kan i vissa länder bara leda till finansiell ersättning. I andra länder kan domstol upphäva anställningsbeslutet.

I många enkätsvar noteras att det i praktiken är mycket ovanligt att en förbigången sökande överklagar en tillsättning (ytterligare redovisning av dessa förhållanden finns i tabell 5).

6 Fördelningen mellan politiska och meritbaserade tillsättningar

I de flesta europeiska länder finns politiskt tillsatta högre tjänstemän. Bara ett fåtal länder rapporterar att inga politiska tillsättningar förekommer. Några av dessa hänvisar enbart till relevant lagstiftning i sina enkätsvar, vilket skulle kunna betyda att det i praktiken ändå förekommer politiska tillsättningar. Vissa länder har också valt att inte ge tjänstemannastatus till dem som anställs på politiska grunder inom ministerier, parlament o.dyl. Detta kan också få till följd att vissa politiska tillsättningar inte framkommer i enkätsvaren.

Enkätsvaren visar att gruppen politiskt tillsatta tjänstemän varierar från land till land. Det finns också stora skillnader mellan hur politiska tillsättningar regleras. I ett antal länder finns formella regler för vilka tjänster som är politiskt tillsatta och vilka som är meritbaserade, medan detta är en fråga om praxis i andra europeiska stater.

I Tyskland, t.ex., är gruppen politiska tjänster fastställd i lag (Bundesbeamtengesetz, para. 36). I gruppen politiska tillsättningar ingår bl.a. generaldirektörer, ambassadörer, statssekreterare, andra högre tjänstemän från en viss lönegrad, högre tjänstemän inom säkerhetspolisen och underrättelsetjänsten från en viss lönegrad, chefen och vicechefen för regeringens press- och informationsavdelning, talesman och vice talesman för regeringen, överåklagare, chef för statsförvaltningen och rikspolischef. I Italien är de allra högsta tjänsterna (departementschef, generalsekreterare, chef för statligt verk etc.) politiskt tillsatta. Sådana tjänsteavtal upphör automatiskt inom 90 dagar efter ett val eller bildandet av en ny regering.

Vanligt förekommande är också att både meriter och politisk tillhörighet spelar en roll i beslut om vem som ska få en högre tjänst. I Schweiz tillsätts högre tjänstemän i princip utifrån

fackkunskap och arbetslivserfarenhet, men likaså spelar parti- och regionalpolitiska kriterier en roll i urvalet. Partitillhörighet är också en faktor, om än inte den viktigaste, i tillsättningsbeslut i länder såsom Frankrike och Spanien.

Slutligen finns stora variationer i hur tillsättningen av politiska tjänster går till. Danmark, t.ex., rapporterar att samma rekryteringsprocess gäller för politiska som för meritbaserade tillsättningar. Detta är dock ett undantag. Det vanligaste är att politiska tillsättningar inte regleras lika strikt som meritbaserade tillsättningar. (Tabell 6 i bilaga 2 sammanfattar den information som inkommit om fördelningen mellan politiska och meritbaserade tillsättningar av högre tjänstemän.)

7 Ytterligare aspekter

Nedan diskuteras vissa aspekter som framkommit av enkät-materialet men som inte kommer till uttryck i tabellerna. Förslag på länder där mer fördjupade studier kunde vara av intresse ges också.

Av ovanstående sammanställning och bifogade tabeller framgår att vissa av de europeiska länder som omfattas av denna studie har speciella, relativt oberoende organ ansvariga för rekrytering av högre tjänstemän. Det belgiska rekryteringssystemet har redan beskrivits ovan (avsnitt 4.1.). I centrum för detta system befinner sig den federala urvalsstyrelsen Selor. På Cypern finns den s.k. Public Service Commission (som upprättats enligt konstitutionen). Dess ledamöter väljs av presidenten på sex år. Sedan 1984 finns i Irland en s.k. Top Level Appointments Committee (TLAC) vars roll är att välja ut och rekommendera kandidater till de flesta högre tjänster. TLAC består vanligtvis av fem ledamöter, varav fyra är Secretaries General och en representant för näringslivet. Två av dessa är ledamöter i kraft av sina ämbeten, medan de andra väljs på tre år av premiärministern i samråd med finansministern. Storbritannien har det s.k. Office of the Civil Service Commissioners. Dess främsta uppgift är att säkerställa att tillsättningar av högre tjänster är meritbaserade. Kommissionärerna utnämns formellt av drottningen och är oberoende av ministerierna. Deras årliga rapport till drottningen är offentlig. Kommissionärernas främsta uppgifter är att ge ut ett "rekryteringsreglemente" och se till att detta efterlevs, övervaka rekryteringen av högre tjänstemän samt granska överklaganden.

De länder som skulle kunna vara av intresse för mer fördjupade fallstudier är dels sådana där urvalsprocessen är mer formaliserad och där speciella, relativt oberoende organ är ansvariga för rekrytering av högre tjänstemän (t.ex. Belgien, Irland och Storbritannien – se ovan) och dels de länder där speciella

mekanismer för granskning finns (dvs. främst Lettland, Litauen, Norge, Polen, Slovenien, Storbritannien och Spanien – se avsnitt 5.1). Dessutom kan de länder som har en klarare gränsdragning mellan politiska och meritbaserade tillsättningar vara av intresse för en mer fördjupad studie (t.ex. Tyskland).

Som icke-europeiskt land är Kanada ej inkluderat i sammanställningen. Dess system för tillsättning av högre tjänster kunde ändå vara av intresse i en fördjupad studie, detta främst p.g.a. att Kanada är ett av de få länder där parlamentet spelar en roll i tillsättningsprocessen. Detta sker genom att den s.k. Public Service Commission rapporterar direkt till parlamentet. Public Service Commission är ett oberoende organ som har till uppgift att tillämpa Public Service Employment Act. Detta innebär bl.a. att kommissionen är ansvarig för tjänstetillsättningar, överklaganden, granskning av tjänstetillsättningar och statsförvaltningens neutralitet i politiskt hänseende.¹ Public Service Commission är ansvarig för tillsättningen av flertalet högre tjänster. Vissa högre tjänster tillsätts dock av premiärministern, på förslag av Privy Council Office (dvs. premiärministerns kansli). Detta system är också intressant, då det möjliggör en viss systematisering och kontroll av politiska utnämningar.

Avslutningsvis kan nämnas att flera av de länder som kontaktats för studien skriver i sina svar att tillsättning av högre tjänster är något som regelbundet diskuteras, och att de vore intresserade av att ta del av kartläggningen av europeiska erfarenheter, Grundlagsutredningens slutsatser samt utvecklingen i Sverige i detta avseende. Ett antal länder nämner också att rekryteringsförfarandet vad gäller högre tjänstemän är i ständig förändring.

¹ Information om Public Service Commission finns på dess hemsida: http://www.psc-cfp.gc.ca/index_e.htm.

Frågeformulär som sänts till EU:s medlemsstater (förutom Sverige) samt Island, Norge och Schweiz

European experiences in the recruitment of senior civil servants: survey questionnaire

The following questionnaire is designed to provide the Working Committee on Constitutional Reform with information on the recruitment process for senior civil servants in European countries. The goal is to find elements in other systems that could be usefully adopted in a revised Swedish constitution or civil service law.

In the questionnaire, the senior civil service is defined as comprising: directors general, agency directors, ambassadors, central state representatives at the regional and local levels, state secretaries, and positions considered, in individual national systems, to be equivalent to these posts.

Please feel free to respond to the questionnaire in English, German, or French.

Questions:

- 1) Are senior civil service positions filled by candidates internal to the specific service, or are external candidates (from other parts of the public administration, the private sector, etc.) also accepted? Are external candidates more common in some types of senior civil service posts?
- 2) Are vacancies in the senior civil service made public? If yes, how are vacancies publicly announced? If only some types of senior civil service posts are publicly announced, which ones are these? For vacancies that are not made public, how is information about them spread (if at all) and how

are candidates recruited?

- 3)
 - (a) Are there minimum requirements common to all vacant senior civil service positions? If yes, are such requirements spelled out in law or regulations?
 - (b) Are ideal candidate profiles (person specifications) prepared for vacant senior civil service positions? If yes, are these made public? Are the profiles specific to each vacancy?
- 4) What is the selection procedure for the senior civil service? In particular:
 - (a) Who is responsible for a first screening/short-listing of applicants?
 - (b) Are professional 'head hunters'/recruiters involved in the process? If yes, in what way?
 - (c) On what grounds are persons responsible for recruitment selected? Which agency/agencies do they represent?
 - (d) How large is the group of persons responsible for recruitment?
 - (e) Is the composition of the recruitment panel made public?
- 5) Which body/bodies formally appoint(s) senior civil servants? Is the formal appointment procedure regulated by law?
- 6) Is the list of applicants for vacant senior civil service positions made public?
- 7) Are other measures taken to ensure a degree of transparency and to guarantee equality in the recruitment process for senior civil servants?
- 8) Is there any oversight procedure of the recruitment process for senior civil servants? If yes, which body is responsible for such oversight (specific parliamentary committee, ombudsman etc.)? Does the oversight occur during the selection process or retroactively (after a position has been filled)? How does oversight work?

- 9) Is there any complaints procedure open to refused candidates? If yes, how does it function?
- 10) In the *relevant laws/regulations* and/or in *practice*, is a distinction made between senior civil service positions filled through political appointment and positions filled on the basis of merit? If yes, what is the share of political appointments amongst senior civil servants? Which types of positions are politically appointed? Has the share and the types of politically appointed positions been stable over time? Is there broad political agreement on which senior civil service positions should be filled politically and on the basis of merit respectively?
- 11) Additional comments on any of the above issues:

Many thanks for your assistance in filling in this questionnaire!

BILAGA 2 – TABELLER

Tabell 1. Intern och extern rekrytering av högre tjänstemän

Land	Typ av rekrytering
Belgien	För vissa högre tjänster (t.ex. generaldirektörer) förekommer rekrytering från hela statsförvaltningen samt utifrån, andra högre tjänster tillsätts internt.
Cypern	Rekrytering från hela statsförvaltningen samt utifrån.
Danmark	Rekrytering från hela statsförvaltningen samt utifrån. Andelen externa tillsättningar varierar från departement till departement.
Estland	Rekrytering från hela statsförvaltningen samt utifrån i öppen tillsättningsprocess (förutom för tillförordnade tjänster, vilka blivit allt vanligare).
Finland	Rekrytering från hela statsförvaltningen samt utifrån.
Frankrike	Nästan uteslutande intern rekrytering. Undantag finns, då främst vid ekonomi-, finans- och industriministeriet.
Grekland	Nästan uteslutande intern rekrytering.
Irland	Rekrytering från hela statsförvaltningen. ¹
Italien	Rekrytering från hela statsförvaltningen samt utifrån (externa kandidater kan bara anställas på tidsbestämda kontrakt, upp till fem år).
Lettland	Rekrytering från hela statsförvaltningen, förutom för de mer tekniska delarna av statsförvaltningen (till dem räknas t.ex. polis, gränskontroll, UD), där rekryteringen sker internt. Formellt kan också personer från den privata sektorn söka, men erfarenhet från den offentliga sektorn är väldigt viktig i urvalsprocessen.
Litauen	Rekrytering från hela statsförvaltningen samt utifrån.
Luxemburg	Nästan uteslutande intern rekrytering.
Malta	Rekrytering från hela statsförvaltningen, förutom för de mer tekniska delarna av statsförvaltningen.
Nederländerna	60 % av lediga tjänster tillsätts genom urval inom SPS (Senior Public Service, omfattar högre tjänstemän i hela statsförvaltningen), 30 % genom att nya personer från statsförvaltningen inkorporeras i SPS och 10 % kommer utifrån, d.v.s. från kommuner, statliga bolag eller den privata sektorn.

¹ Irland (Finansdepartementet) "Procedures and Practices of the Top Level Appointments Committee", s.7

Land	Typ av rekrytering
Norge	I princip rekrytering från hela statsförvaltningen samt utifrån. I praktiken sker rekryteringen, speciellt av expeditjonschefer i departementen, genomgående internt, eftersom som stor vikt traditionellt läggs vid fackkunskap. Extern rekrytering är vanligare till ledningen för styrelser och verk (ytre etater).
Polen	Bara de som tillhör gruppen "utnämnda tjänstemän" (nominated civil servants) (ca 2 500 personer) kan söka högre tjänster. De enda undantag som förekommer är i de fall specialkunskaper krävs eller då två försök att tillsätta tjänsten misslyckats.
Schweiz	Som regel intern rekrytering för ambassadörer, i övrigt rekrytering från hela statsförvaltningen samt utifrån.
Slovakien	Enligt gällande lagstiftning sker rekrytering från hela statsförvaltningen samt utifrån.
Slovenien	Både rekrytering från hela statsförvaltningen samt utifrån och interntrekrytering förekommer.
Spanien	Statssekreterare och generalsekreterare kan rekryteras från hela statsförvaltningen samt utifrån. För andra högre tjänster krävs att man är tjänsteman (d.v.s. anställd efter uttagningsprov till offentlig anställning). Undantag kan göras endast när det gäller generaldirektörer och då enbart om det aktuella ministeriets regler och föreskrifter tillåter detta.
Storbritannien	Departement och enheter kan själva besluta hur bred rekryteringsbasen ska vara. Fyra modeller finns: rekrytering från hela statsförvaltningen samt utifrån (öppen tillsättning); rekrytering från hela statsförvaltningen (service-wide trawl competition) eller internt (limited trawl, managed moves). ²
Tjeckien ³	Rekrytering från hela statsförvaltningen samt utifrån. Dock är erfarenhet från den offentliga sektorn viktig i urvalsprocessen.
Tyskland	Som regel intern rekrytering för ambassadörer. Avdelningschefer, t.ex., rekryteras både internt och externt. S.k. parlamentariska statssekreterare måste vara folkvalda i Bunderstag, andra statssekreterare rekryteras både internt och externt (politiskt tillsatta tjänster).
Ungern	Rekrytering från hela statsförvaltningen samt utifrån.
Österrike	Enligt gällande lagstiftning sker rekrytering från hela statsförvaltningen samt utifrån.

² Storbritannien (Cabinet Office). "The UK Senior Civil Service" Corporate Development Group, Cabinet Office, s. 6-8

³ I Tjeckien tillämpas för närvarande "Act on Civil Service" från 2002 inte fullt ut. Detta kommer att ske först 1 januari, 2007. Tills dess gäller samma arbetslagstiftning för offentliganställda som för privatanställda.

Tabell 2. Öppenhet i rekryteringsprocessen av högre tjänstemän

Land	Offentliggörs lediga tjänster?	Finns generella minimikrav för att komma i fråga för högre tjänst?	Finns specifika tjänsteprofiler? Offentliggörs dessa?	Offentliggörs listan över sökande?
Belgien	Vakanser öppna också för externa sökanden anslås i statens offentliga tidning, dagspressen, och på Selors webbplats (Selor är den federala administrationens urvalsstyrelse). Selor kan också, om så anses nödvändigt, välja att annonsera i andra medier.	Ja, akademisk examen och ett visst antal tjänstgöringsår i ledande befattning eller i en tjänst med direkt anknytning till sakfrågorna. Dessutom måste den sökande redan tjänstgöra i tjänsteklassen strax under de högsta tjänsterna.	Ja, tjänstebeskrivning och kompetensprofil utarbetas för varje vakans. Dessa delas ut till sökande såväl som till potentiella sökande.	Nej. Skälet är att skydda den enskildes privatliv.
Cypern	Lediga tjänster anslås i statens offentliga tidning (som också finns tillgänglig via Internet), på webbplatsen för Public Service Commission och Government Printing Office samt i dagspressen.	Ja, ett visst antal tjänstgöringsår i ledande befattning, akademisk examen, språkkunskaper (grekiska och engelska), och vissa egenskaper såsom personlig integritet, initiativförmåga, ansvarskänsla etc.	Ja, de utgör en del av tjänstebeskrivningen (schemes of service), tillsammans med de mer generella minimikraven. Tjänstebeskrivningarna är offentliga.	Nej.

Land	Offentliggörs lediga tjänster?	Finns generella minimikrav för att komma i fråga för högre tjänst?	Finns specifika tjänsteprofiler? Offentliggörs dessa?	Offentliggörs listan över sökande?
Danmark	Enligt lag måste lediga tjänster ansås. Så sker i statens offentliga tidning (Statstidende), dagspressen, facktidsskrifter, statens webbplats för lediga tjänster och andra lämpliga medier.	Minimikrav finns för alla statliga tjänster, men inga specifika krav har uppställts för högre tjänstemän.	Tjänsteprofiler kan upprättas men detta görs inte så ofta i praktiken. Profilerna kan offentliggöras som en del av platsannonserna.	En sökande och relevant fackförbund kan begära att få listan över sökanden. Den sökande kan offentliggöra listan, om ingen annan sökande begärt att så icke ska ske
Estland	Lediga tjänster ansås i statens offentliga tidning (som också finns tillgänglig via Internet), samt vanligtvis också i tidningar, på enhetens webbplats, elektroniskt nyhetsbrev etc. (förutom för tillförordnade tjänster, vilka blivit allt vanligare).	Ja, fastställda i Public Service Act och i förordningar. Sedan 2005 används också en generell kompetensprofil i urvalet. ⁴	Ja. Dessa offentliggörs ej.	Nej.

⁴ För ytterligare information om denna s.k. "Competency Framework" kan Mariann Veisson (mariann.veisson@riigikantselei.ee) kontaktas.

Land	Offentliggörs lediga tjänster?	Finns generella minimikrav för att komma i fråga för högre tjänst?	Finns specifika tjänsteprofiler? Offentliggörs dessa?	Offentliggörs listan över sökande?
Finland	Lediga tjänster offentliggörs. Detta gäller även lediga anmälnings tjänster. Vid öppna tillsättningar kan dagspress och Internet användas. Dessutom måste arbetsförmedlingen underrättas.	Ja, både i grundlagen (förtjänst, skicklighet, färdigheter) och i ett principbeslut fattat av statsrådet ⁵ (där betonas främst erfarenhet av ledarskap och visad ledarförmåga).	Kvalifikationskrav och arbetsuppgifter preciseraras. Dessa är offentliga.	Ja, förutom för vissa tjänster inom försvaret och utrikes tjänsten.
Frankrike	Generellt sett ingen utannonsering, förutom för lägre chefstjänstemän, såsom enhetschefer och gruppchefer. Dessa anslås i statens offentliga tidning (Journal Officiel de la République française). Sedan ett år tillbaka offentliggörs dock alla ledigförklarade ambassadörstjänster i utrikesförvaltningen.	Minimikrav finns för alla statliga tjänster. För direktörer som utnämns av regeringen ⁶ samt generaldirektörer finns inga speciella krav. I olika stadgar och regelverk finns krav uppställda för andra högre tjänstemän.	För tjänster som anslås i Journal Officiel preciseraras specifika tjänsteprofiler. För andra tjänster finns möjlighet att göra detta. Sådana profiler är inte offentliga.	Nej.

⁵ I Finland skiljer man på regeringen och statsrådet. "Med statsrådet avses å ena sidan det organ som utövar allmän regeringsmakt och som består av statsministern och ministrarna och, å andra sidan, det organ för beslutsfattandet i regerings- och förvaltningsärenden som består av statsrådets allmänna sammanträde och ministerierna" (<http://www.valtioneuvoisto.fi/vn/histon/base.lsp?r=748&k=sv>).

⁶ Egentligen konsejlen, d.v.s. regering och president.

Land	Offentliggörs lediga tjänster?	Finns generella minimikrav för att komma i fråga för högre tjänst?	Finns specifika tjänste profiler? Offentliggörs dessa?	Offentliggörs listan över sökande?
Grekland	Lediga tjänster anslås internt (anslagstavlor, personaltidningar). Dessutom brukar tjänstemän som uppfyller kriterierna uppmanas att söka. I de fall externa kandidater kan bli aktuella annonseras även i dagspressen.	Enligt Civil Service Code krävs akademisk examen, viss tjänstgöringstid i offentlig sektor samt språkkunskaper.	Nej.	De sökande delges en lista med alla namn.
Irland	Lediga tjänster anslås internt genom personalavdelningarna. Dessa bär ansvaret för att de tjänstemän som uppfyller kriterierna nås. ⁷	Ja, detaljerade kompetensprofiler har utvecklats för Secretaries General samt Assistant Secretaries. ⁸	Specifika tjänste profiler upprättas av sakansvarigt departement. ⁹ Dessa anslås internt.	Nej.
Italien	Lediga tjänster anslås i statens offentliga tidning (Gazzetta Ufficiale). Ingen utannonsering för kallelsetjänster.	Minimikrav finns för alla statliga tjänster. För högre tjänster krävs universitetsexamen.	Nej.	Fullständig information saknas.

⁷ Irland (Finansdepartementet) "Procedures and Practices of the Top Level Appointments Committee", s.19.

⁸ Irland (Finansdepartementet) "Procedures and Practices of the Top Level Appointments Committee", s.11-18.

⁹ Irland (Finansdepartementet) "Procedures and Practices of the Top Level Appointments Committee", s.19.

Land	Offentliggörs lediga tjänster?	Finns generella minimikrav för att komma i fråga för högre tjänst?	Finns specifika tjänsteprofiler? Offentliggörs dessa?	Offentliggörs listan över sökande?
Lettland	Lediga tjänster anslås i statens offentliga tidning (som också finns tillgänglig via Internet) och, om så beslutats, också i dagspressen.	Minimikrav finns för alla statliga tjänster, men inga specifika krav har uppställts för högre tjänstemän. I praktiken finns krav på tidigare ledarskapsfarenhet (personal, ekonomi), helst från statsförvaltningen. I framtiden kommer kompetensprofiler att utvecklas.	Nej, inte för närvarande.	Listan av sökande lämnas ut på begäran. ¹⁰
Litauen	Lediga tjänster anslås i en bilaga till statens offentliga tidning och, om så beslutats, också i dagspressen. Politiskt tillsatta tjänster är kallelsetjänster och behöver ej utannonseras.	Minimikrav finns för alla statliga tjänster, men inga specifika krav har uppställts för högre tjänstemän.	Tjänstespecifika krav och arbetsuppgifter fastställs för varje tjänst. Av enkätsvaret framgår ej om dessa offentliggörs.	Nej.

¹⁰ Svaret grundas på e-mailkorrespondens med Solvita Gulbe, State Reform Unit, State Chancellery of the Republic of Latvia, 21 september 2005.

Land	Offentliggörs lediga tjänster?	Finns generella minimikrav för att komma i fråga för högre tjänst?	Finns specifika tjänsteprofiler? Offentliggörs dessa?	Offentliggörs listan över sökande?
Luxemburg	Vissa lediga tjänster, t.ex. som förvaltningsdirektör (directeur d'administration), anslås på webbplatsen för Ministère de la Fonction Public et de la Réforme Administrative (Ministeriet för offentlig tjänst och förvaltningsreformer) samt i dagspressen.	Ja, för vissa högre tjänstemän krävs en viss typ av högre utbildning.	För tjänster som anslås offentligt preciseras specifika tjänsteprofiler.	Nej.
Malta	Lediga tjänster anslås internt genom interna cirkulär och två interna webbplatser (för Management and Personnel Office och Public Service Commission).	Ja, konstitutionen fastställer att sökande redan måste befinna sig i en av de två lönekategorierna strax under de högsta tjänsterna. Dessutom finns generella riktlinjer för vilka egenskaper som bör vägas tyngst vid utnämning.	Nej.	Nej.
Nederländerna	Ja, i tidningar, personaltidningar, regeringens och enhetens webbplats, elektroniskt nyhetsbrev.	Ja, Senior Public Service Office har fastslagit en generell kravprofil för högre tjänstemän. Denna är ej lagstadgad, men används alltid i praktiken.	Specifika tjänsteprofiler utarbetas av Senior Public Service Office och relevant departement för varje vakans. Profilerna är tillgängliga för de sökande.	Nej.

Land	Offentliggörs lediga tjänster?	Finns generella minimikrav för att komma i fråga för högre tjänst?	Finns specifika tjänsteprofiler? Offentliggörs dessa?	Offentliggörs listan över sökande?
Norge	Ja, enligt lag måste alla lediga högre tjänster offentliggöras. De utannonseras i statens offentliga tidning (<i>Norsk Lysningsblad</i>), större dagstidningar och på de enskilda departementens eller verkens webbplatser.	Inga generella kvalifikationskrav finns fastställda i lag eller förordning, men det krävs vanligtvis högre utbildning och erfarenhet av ledarskap.	Kravspecifikationer (utbildning, erfarenhet personliga egenskaper) fastställs vanligen för högre tjänster i styrelser och verk (ytre etater), men förekommer inte alltid vad gäller vakanser i departementen. Av enkätsvaret framgår ej om dessa offentliggörs.	Sökandes namn, adress, ålder och ställning offentliggörs i princip, men en sökande kan begära att namnet undantas offentligheten. Detta gör ofta sökande av högre tjänster. Sökande kan begära att få faktaupplysningar om övriga sökande.
Polen	Ja, i Civil Service Bulletin och på webbplatsen för Office of Civil Service. Dessutom anslås vakanser på anslagstavlor o.dyl.	Ja, minimikrav finns fastställda i Civil Service Law. Dessa är bl.a. polskt medborgarskap, fulla medborgerliga rättigheter, ej i straffregistret, universitetsexamen och arbetslivserfarenhet.	Tjänstespecifika krav och arbetsuppgifter fastställs för varje tjänst. Dessa offentliggörs.	Ja, listan med sökande offentliggörs i Public Information Bulletin.
Schweiz	Ja, på statens webbplats för lediga tjänster. Vissa tjänster utannonseras därutöver i dagspressen.	Ja, krav på språkkunskaper.	Ja, tjänstespecifika krav fastställs för varje vakans. Som underlag för dessa krav kan den kompetensmodell som utvecklats för statsförvaltningen användas. Av enkätsvaret framgår ej om dessa offentliggörs.	Nej.

Land	Offentliggörs lediga tjänster?	Finns generella minimikrav för att komma i fråga för högre tjänst?	Finns specifika tjänsteprofiler? Offentliggörs dessa?	Offentliggörs listan över sökande?
Slovakien	Ja, på webbplatsen för Civil Service Office, i pressen eller andra medier. Civil Service Office informeras ej om tjänster som allmänheten inte kan söka. Dessa offentliggörs alltså ej.	Minimikrav finns för alla statliga tjänster, men inga specifika krav har uppställts för högre tjänstemän.	Ja, specifika kvalifikationskrav och arbetsuppgifter upprättas för varje tjänst. Dessa offentliggörs.	Nej.
Slovenien	Vid rekrytering från hela statsförvaltningen anslås lediga tjänster på webbplatsen för Ministry of Public Administration. Vid öppen rekrytering anslås tjänsten på webbplatsen för Ministry of Public Administration, i statens offentliga tidning eller i dagspressen, samt vid den slovenska arbetsförmedlingen.	Minimikrav finns för alla statliga tjänster. För högre tjänstemän tillkommer krav på ledarskaps- erfarenhet (administration, personal).	Nej.	Nej.

Land	Offentliggörs lediga tjänster?	Finns generella minimikrav för att komma i fråga för högre tjänst?	Finns specifika tjänsteprofiler? Offentliggörs dessa?	Offentliggörs listan över sökande?
Spanien	Nej. Istället inhämtas uppgifter från kretsarna kring Generalstyrelsen för den offentliga verksamheten eller från högre tjänstemän inom ministeriet för att hitta en lämplig kandidat.	Ja, för biträdande statssekreterare, tekniska generalsekreterare och generaldirektörer krävs att den sökande är tjänsteman (d.v.s. att hon eller han anställts efter genomgånga uttagningsprov) och har en universitetsexamen, ingenjörsexamen, arkitektexamen eller motsvarande. För generalsekreterare gäller att den sökande besitter kompetens och erfarenhet av arbete i ledande ställning kompetens och erfarenhet av arbete i ledande ställning.	Fullständig information saknas.	Nej.
Storbritannien	Sakansvarigt departement eller verk offentliggör vanligtvis vakanser i pressmeddelanden. För de allra högsta tjänsterna är det premiärministern som skickar ut pressmeddelandet. Webbplatser, dagspressen och facktidsskrifter används också. ¹¹	Det s.k. kompetensramverket fastställt av Senior Civil Service innehåller krav vad gäller ledarskap och management. Detta ramverk är ej lagstadgat, men används alltid i praktiken. ¹²	För tjänster som ansås offentligt preciseras specifika tjänsteprofiler.	Nej.

¹¹ Storbritannien (Cabinet Office). "The UK Senior Civil Service" Corporate Development Group, Cabinet Office, s. 8-9.

¹² Mer information om dessa finns i Storbritannien (Cabinet Office). "The UK Senior Civil Service" Corporate Development Group, Cabinet Office, Annex B.

Land	Offentliggörs lediga tjänster?	Finns generella minimikrav för att komma i fråga för högre tjänst?	Finns specifika tjänsteprofiler? Offentliggörs dessa?	Offentliggörs listan över sökande?
Tjeckien	Offentliggörandet av vakanser är inte reglerat i lag, utan beror på enskilda beslut inom sakansvarigt departement. Lediga tjänster offentliggörs genom att anslag sätts upp vid sakansvarigt departement eller på dess webbplats och i dagspressen.	När den nya Act on Civil Service träder i kraft 1 januari, 2007 kommer minimikrav att finnas för alla statliga tjänster. I praktiken finns redan nu generella krav.	Ja, specifika kvalifikationskrav såsom krav på viss utbildning, arbetslivserfarenhet samt speciella språk- och datakunskaper. Av enkätsvaret framgår ej om dessa offentliggörs.	Beror på enskilda beslut inom sakansvarigt departement.
Tyskland	Alla tjänster anslås som regel offentligt, förutom statssekreterare, avdelningschefer, chefer för statliga bolag, verk och stiftelser för vilka det inte finns några krav på offentliggörande.	Minimikrav finns för alla statliga tjänster, men inga specifika krav har uppställts för högre tjänstemän.	Ja, specifika kvalifikationskrav upprättas för varje tjänst. Av enkätsvaret framgår ej om dessa offentliggörs.	Nej, det är ej tillåtet att offentliggöra listan över sökande.
Ungern	Vissa högre tjänster anslås offentligt via inrikesministeriet (dess webbplats och officiella skrift).	Ja, högre utbildning och speciell förvaltningsexamen (det är möjligt att få dispens från det senare kravet).	För tjänster som anslås offentligt preciseras specifika tjänsteprofiler och kvalifikationskrav.	Namn och ansökningshandlingar kan bara offentliggöras om den sökande ger sin uttryckliga tillåtelse.

Land		<p>Finns generella minimikrav för att komma i fråga för högre tjänst?</p> <p><i>Fullständig information saknas.</i></p>	<p>Finns specifika tjänsteprofiler? Offentliggörs dessa?</p> <p>Ja, specifika kvalifikationskrav och arbetsuppgifter upprättas för varje tjänst. Av enkätsvaret framgår ej om dessa offentliggörs.</p>	<p>Offentliggörs listan över sökande?</p> <p><i>Fullständig information saknas.</i></p>
Österrike	<p>Vissa högre tjänster ansågs offentligt (dessa finns upptagna i <i>Ausschreibungsgesetz</i> (lagen för offentliggörande av vakanser)). Dessa tjänster ansågs i statens offentliga tidning samt i dagspressen. För att minska kostnaderna kan annonsering i dagspressen uteslutas.</p>			

Tabell 3 Rekryteringsprocessen

Land	Vem fattar det formella tillsättningsbeslutet?	Vem är ansvarig för ett första urval av kandidater?	Anlitas professionella rekryterare?
Belgien	Kungen på förslag av sakkansvarig minister.	Selor är ansvarig för ett första urval.	Nej.
Cypern	Public Service Commission.	Beroende på typ av högre tjänst är antingen en för ändamålet sammankallad rådgivande nämnd eller Public Service Commission ansvarig för ett första urval. Rådgivande nämnder utses av Public Service Commission.	Nej.
Danmark	Drottningen med kontratsignering av sakkansvarig minister.	Personalavdelning eller annan personal vid sakkansvarigt departement eller verk.	Externa konsulter kan förekomma, vanligtvis för att svara på olika urvalstester.
Estland	Sakkansvarig minister, regeringen eller statsministern, beroende på vilken högre tjänst det gäller.	Competition and Evaluation Committee.	Som regel ej.
Finland	De flesta högre tjänstemän utnämns av statsrådet eller presidenten.	Sakkansvarigt departement.	Inga regler finns angående användandet av rekryterare. Sådana används sällan. De skulle kunna användas enbart för att säkerställa att det bland de sökande finns personer som uppfyller anställningskraven.

Land	Vem fattar det formella tillsättningsbeslutet?	Vem är ansvarig för ett första urval av kandidater?	Anlitats professionella rekryterare?
Frankrike	Presidenten efter beslut av regeringen. ¹³	Tills nyligen fanns ingen formaliserad rekryteringsprocess. Nu finns en direkt ansvarig tjänsteman i varje ministerium som uppräftar en s.k. "kortlista".	Nej.
Grekland	Ministern i det sakansvariga ministeriet.	Det s.k. partssammansatta rådet.	Nej.
Irland	Ministern i det sakansvariga ministeriet eller regeringen. ¹⁴	Top Level Appointments Committee, i vissa fall i samarbete med Civil Service Commission.	Nej.
Italien	Premiärministern på förslag av sakansvarig minister. För vissa högre tjänstemän såsom ambassadörer gäller särskilda regler, vilka är lagstadgade.	För de tjänster som ansås i den italienska regeringens offentliga tidskrift anges också hur urvalet sker. För varje urvalsprocess utnämns en urvalskommission.	Vanligtvis ej.
Lettland	Ministern i det sakansvariga ministeriet eller premiärministern.	För varje vakans tillsätts en urvalskommission av sakansvarig minister (kommissionen måste godkännas av regeringen). Denna ansvarar för ett första urval.	Nej. ¹⁵
Litauen	Beror på vilken högre tjänst det gäller, men främst presidenten, regeringen, Seimas' talman eller premiärministern.	Personalavdelningen i sakansvarigt ministerium.	Experter kan delta i urvalskommissionens möten i en rådgivande roll.

¹³ Egentligen konseljen, d.v.s. regering och president.

¹⁴ Irland (Finansdepartementet) "Procedures and Practices of the Top Level Appointments Committee", s.6.

¹⁵ Svaret grundas på e-mailkorrespondens med Solvita Gulbe, State Chancellery of the Republic of Latvia, 21 september 2005.

Land	Vem fattar det formella tillsättningsbeslutet?	Vem är ansvarig för ett första urval av kandidater?	Anlitas professionella rekryterare?
Luxemburg	Storhertigen efter beslut av regeringen.	Det finns ingen formaliserad rekryteringsprocess	Nej.
Malta	Premiärministern på förslag av Public Service Commission.	Senior Appointments Advisory Committee, vars ordförande är chefen för statsförvaltningen (Principal Permanent Secretary). Detta är ett permanent organ.	Nej.
Nederländerna	Ministern i det sakansvariga ministeriet eller inrikesministern i samråd med sakansvarig minister.	Senior Public Service Office upprättar en s.k. "kortlista".	Rekryterare anlitats när tjänsten kräver väldigt speciella kvalifikationer eller kunskaper eller när man vill öka mångfalden (t.ex. då man söker mycket kvalificerade kvinnor eller personer från etniska minoriteter).
Norge	Kungen i regeringssammanträde.	Beror till viss del på vilken typ av högre tjänst som ska tillsättas, och på vilken praxis det enskilda departementet har. Vanligtvis görs ett första urval av departementets administrationsavdelning eller personalavdelning.	Professionella konsultföretag används oftast vid tillsättning av tjänster i styrelser och verk (ytre etater), mer sällan vid departementstillsättningar. De kan användas för att hitta lämpliga sökande men också efter det att tjänsten utlysts för att utföra tester, intervjuer etc.

Land	Vem fattar det formella tillsättningsbeslutet?	Vem är ansvarig för ett första urval av kandidater?	Anlitas professionella rekryterare?
Polen	Beror på vilken högre tjänst det gäller. Generaldirektörer utnämns av premiärministern på förslag av chefen för statsförvaltningen (Head of Civil Service) efter att saksansvarig minister m.fl. konsulterats. Vissa andra högre tjänstemän utnämns av chefen för statsförvaltningen.	För varje vakans tillsätts en urvalspanel.	Nej.
Schweiz	Regeringen på förslag av saksansvarig minister.	Generalsekretariatet i saksansvarigt departement.	I vissa fall. Förfarandet i sådana fall fastställs av generalsekretariatet i saksansvarigt departement.
Slovakien	Ordföranden för Civil Service Office, förutom för politiskt tillsatta tjänster.	Civil Service Office gallrar bort icke-kvalificerade sökande.	Nej, men Civil Service Office ser till att ledamöterna i urvalskommisionen får utbildning och assistans av experter på personallfrågor, psykologi, pedagogik o.s.v.
Slovenien	Överordnad ämbetsman, ministern i det saksansvariga ministeriet eller regeringen på förslag av överordnad ämbetsman eller minister.	En Special Competition Commission upprättar en s.k. "kortlista".	Nej.
Spanien	Ministerrådet genom kunglig kungörelse.	Ministern och hans eller hennes närmaste omgivning ansvarar för rekryteringen.	Nej.

Land	Vem fattar det formella tillsättningsbeslutet?	Vem är ansvarig för ett första urval av kandidater?	Anlitas professionella rekryterare?
Storbritannien	Vanligtvis premiärministern på förslag av chefen för statsförvaltningen.	En urvalspanel är ansvarig för hela tillsättningsprocessen.	Rekryteringsföretag används ofta i rekryteringen av högre tjänstemän, främst för ett första urval och i en biträdande roll.
Tjeckien	Eftersom Act on Civil Service för närvarande inte tillämpas fullt ut, sker inga utnämningar.	Varje departement har sitt eget system för rekrytering.	Vissa departement skulle kunna använda sig av rekryterare.
Tyskland	Presidenten är formellt ansvarig för att tillsätta högre tjänstemän, men denna rättighet kan delegeras.	Personalavdelningen i sakansvarigt ministerium.	Nej.
Ungern	Ministern i det sakansvariga ministeriet eller presidenten. <i>Fullständig information saknas.</i>	En förberedande kommitté kan tillsättas inom sakansvarigt ministerium.	Nej.
Österrike	<i>Fullständig information saknas.</i>	En utvärderingskommitté gör ett första urval, och upprättar listor över (a) icke-lämpliga sökande, (b) lämpliga sökande (c) mycket lämpliga sökande (d) högst lämpliga sökande.	Rekryterare kan användas i urvalsprocessen.

Tabell 4. Rekruteringsprocessen forts.: Rekruteringsgruppen

Land	Hur väljs ledamöterna i rekruteringsgruppen?	Hur många ledamöter har rekruteringsgruppen?	Offentliggörs rekruteringsgruppens sammansättning?
Belgien	Selor utnämner ledamöterna i urvalskommisionen. Önskvärd profil för ledamöterna utarbetas i samarbete med saksansvarig minister. Via ministern för statsförvaltningen (le Ministre de la fonction publique) meddelar Selor regeringen urvalskommisionens sammansättning. Regeringen har sedan sju dagar på sig att komma med invändningar. Om regeringen motsätter sig utnämningen av en ledamot utnämner Selor en annan i hans eller hennes ställe.	Urvalskommisionen består av: (a) en tjänsteman från Selor; (b) en extern expert på ledningsfrågor (management); (c) en extern expert på personalledningsfrågor; (d) två externa experter med speciell kunskap i sakfrågorna; samt (e) två tjänstemän från en annan del av statsförvaltningen än den där vakansen uppstått. Selor strävar efter en balanserad sammansättning (ledamöter från förvaltningen, den akademiska världen och privat sektor).	Sammansättningen publiceras ej, men är tillgänglig för de sökande.
Cypern	Ledamöterna i Public Service Commission (som upprättats in enlighet med konstitutionen) väljs av presidenten på sex år. De rådgivande nämndernas sammansättning följer av tjänsten som ska tillsättas.	Både Public Service Commission och de rådgivande nämnderna har fyra ledamöter samt en ordförande.	Utnämningar av ledamöterna i Public Service Commission offentliggörs. På förfrågan lämnas uppgifter om de rådgivande nämndernas sammansättning.

Land	Hur väljs ledamöterna i rekryteringsgruppen?	Hur många ledamöter har rekryteringsgruppen?	Offentliggörs rekryteringsgruppens sammansättning?
Danmark	Det finns ingen rekryteringsgrupp, utan personalavdelningen vid det sakansvariga departementet eller verket är ansvarigt för rekrytering.	Det finns ingen rekryteringsgrupp, utan personalavdelningen vid det sakansvariga departementet eller verket är ansvarigt för rekrytering.	En rådgivande urvalsnämnd (forfremmelsenævnen) kan tillsättas. Om så sker, offentliggörs namnen på dess ledamöter.
Estland	Ledamöterna i Competition and Evaluation Committee utnämns av sakansvarig minister.	Minst fem ledamöter (tjänstemän, representanter för fackföreningar eller yrkesförbund samt också oberoende experter).	Ja.
Finland	Det finns ingen rekryteringsgrupp.	Det finns ingen rekryteringsgrupp.	Det finns ingen rekryteringsgrupp.
Frankrike	Det finns ingen formaliserad rekryteringsgrupp.	Det finns ingen formaliserad rekryteringsgrupp.	Det finns ingen formaliserad rekryteringsgrupp.
Grekland	Inrikesministern tillsätter formellt ledamöterna i det partssammansatta rådet för en viss tid.	Det partssammansatta rådet består av sju ledamöter som kommer från ministerier, HD, universiteten samt fackföreningsrörelsen.	Ja.
Italien	<i>Fullständig information saknas.</i>	Antalet ledamöter är ej fastställt. Ledamöterna utgörs av experter, högre tjänstemän och professorer. Representanter för politiska partier och fackförbund har ej rätt att agera ledamöter.	Ja.
Irland	Premiärministern utnämner ledamöterna i Top Level Appointments Committee i samråd med finansministern.	Fem ledamöter, varav fyra Secretaries General och en representant från näringslivet. Två av dessa är ledamöter i kraft av ämbetet medan de andra väljs på tre år.	Ja.

Land	Hur väljs ledamöterna i rekryteringsgruppen?	Hur många ledamöter har rekryteringsgruppen?	Offentliggörs rekryteringsgruppens sammansättning?
Lettland	Ledamöterna väljs av saksansvarig minister. De godkänns av regeringen. ¹⁶	Ledamöterna utgörs vanligtvis av experter med speciell expertis i sakfrågorna och saksansvarig minister, statssekreterare, vice statssekreterare eller avdelningsdirektör (beroende på vilken tjänst som är vakant). I flera fall deltar också representater från frivilligorganisationer som observatörer, speciellt om den lediga tjänsten anses "känslig" (som t.ex. direktör för Corruption Prevention and Combating Bureau). ¹⁷	Ja. ¹⁸
Litauen	Ledamöterna i urvalskommisionen väljs av den instans som är formellt ansvarig för utnämningen.	Fem till sju ledamöter.	<i>Fulständig information saknas.</i>
Luxemburg	Det finns ingen formaliserad rekryteringsprocess.	Det finns ingen formaliserad rekryteringsprocess.	Det finns ingen formaliserad rekryteringsprocess.
Malta	Principal Permanent Secretary och Permanent Secretary of the Office of the Prime Minister är automatiskt ledamöter i Senior Appointments Advisory Committee, tillsammans med ytterligare en Permanent Secretary.	Senior Appointments Advisory Committee består vanligtvis av fyra ledamöter, tre Permanent Secretaries och en expert på personalfrågor från ett privat rekryteringsföretag (se svar på föregående fråga).	Detta är ej nödvändigt, då ledamöterna i Senior Appointments Advisory Committee alltid är desamma.

¹⁶ Svaret grundas på e-mailkorrespondens med Solvita Gulbe, State Reform Unit, State Chancellery of the Republic of Latvia, 21 september 2005.

¹⁷ Svaret grundas på e-mailkorrespondens med Solvita Gulbe, State Reform Unit, State Chancellery of the Republic of Latvia, 21 september 2005.

¹⁸ Svaret grundas på e-mailkorrespondens med Solvita Gulbe, State Reform Unit, State Chancellery of the Republic of Latvia, 21 september 2005.

Land	Hur väljs ledamöterna i rekryteringsgruppen?	Hur många ledamöter har rekryteringsgruppen?	Offentliggörs rekryteringsgruppens sammansättning?
Nederländerna	Sakansvarigt ministerium beslutar om rekryteringsgrupp. Oftast består gruppen av en Management Development Officer, en chef och en blivande kollega. Som regel är SPS:s Management Development Officer inte närvarande vid intervjuerna. Förutom rekryteringsgruppen, som bedömer kandidaternas meriter, finns en s.k. selection advice committee som bedömer de sökandes personliga egenskaper. ¹⁹	Rekryteringsgruppen har fyra ledamöter.	Sammansättningen är tillgänglig för de sökande och oftast nämns ett eller flera namn i platsannonsen.
Norge	Beror på vilken typ av högre tjänst som ska tillsättas, och på vilken praxis det enskilda departementet har.	Beror på vilken typ av högre tjänst som ska tillsättas, och på vilken praxis det enskilda departementet har.	Det är inte vanligt att urvalspanelens sammansättning offentliggörs, men det finns ingen regel som förbjuder detta.
Polen	Ledamöterna i urvalspanelen väljas av chefen för statsförvaltningen (Head of Civil Service).	För tjänster t.o.m. direktörsnivå består urvalspanelen av sex ledamöter, för högre tjänster av sju ledamöter.	Normalt sett ej, men så sker om en sökande begär detta.
Schweiz	Generalsekretariatet i sakansvarigt departement ansvarar för hela rekryteringsprocessen. I detta assisteras departementet av personalenheten.	<i>Fullständig information saknas.</i>	<i>Fullständig information saknas.</i>

¹⁹ Svaret grundas på e-mailkorrespondens med Ivo Blommaert, Office for the Dutch Senior Public Service, 4 oktober 2005.

Land	Hur väljs ledamöterna i rekryteringsgruppen?	Hur många ledamöter har rekryteringsgruppen?	Offentliggörs rekryteringsgruppens sammansättning?
Slovakien	Civil Service Office utnämner ledamöterna i den s.k. urvalskommisionen.	Urvalskommisionen består av fem ledamöter, alla tjänstemän, varav minst en bör vara från anställande departement eller verk. I ett av proven som de sökande genomgår (det s.k. "psykiagnostiska" testet) medverkar en psykolog.	Nej.
Slovenien	Officials Council utnämner ledamöterna i Special Competition Commission för varje enskilt tillsättningsärende. Om den som är ansvarig för utnämningen (d.v.s. överordnad ämbetsman eller minister) inte finner att någon av dem som valts ut är lämpad kan han eller hon kräva att processen görs om. Alternativt kan den ansvarige själv utnämna en Special Competition Commission.	Minst tre ledamöter. Dessa är tjänstemän eller ledamöter av Officials Council. De kan också vara experter på offentlig sektor, personalfrågor eller de sakfrågor den högre tjänstemannen kommer att handha.	Ja.
Spanien	Ministern och hans eller hennes närmaste omgivning ansvarar för rekryteringen.	Ministern och hans eller hennes närmaste omgivning ansvarar för rekryteringen.	Nej, eftersom det inte handlar om tjänster som alla offentligtanställda kan söka och förutom yrkeskompetens baseras rekryteringen på förtroende och lämplighet.

Land	Hur väljs ledamöterna i rekryteringsgruppen?	Hur många ledamöter har rekryteringsgruppen?	Offentliggörs rekryteringsgruppens sammansättning?
Storbritannien	Senior Leadership Committee. Sakansvarig minister kan också medverka i beslut angående panelens sammansättning. ²⁰	Vanligtvis fyra ledamöter. Dessa kommer ofta från sakansvarigt departement eller enhet. En ledamot kommer från ett annat berört departement eller enhet. En kommissionär från Civil Service Commissioners övervakar panelens arbete.	Vad gäller de allra högsta tjänsterna offentliggörs panelens sammansättning.
Tjeckien	Varje departement har sitt eget system för rekrytering.	Varje departement har sitt eget system för rekrytering.	Varje departement har sitt eget system för rekrytering.
Tyskland	<i>Fullständig information saknas.</i>	<i>Fullständig information saknas.</i>	<i>Fullständig information saknas.</i>
Ungern	Sakansvarigt ministerium väljer ledamöterna.	Bestäms av sakansvarigt ministerium, dock minst tre ledamöter.	Nej.
Österrike	Chefen för Zentralstelle.	Utvärderingskommittén har fyra ledamöter. En ledamot kommer från fackföreningsvärlden, de tre övriga från statsförvaltningen.	<i>Fullständig information saknas.</i>

²⁰ Storbritannien (Cabinet Office). "A Checklist of Processes for Senior Appointments" Corporate Development Group, Cabinet Office para. 20 och 44.

Tabell 5. Granskning och möjlighet att överklaga tillsättningar, formellt och reellt

Land	Mekanismer för granskning	Möjligheter att överklaga
Belgien	Eftersom urvalsprocessen är strängt reglerad (se tabell 4 ovan) anses inga ytterligare mekanismer nödvändiga.	En förbigången sökande kan framföra klagomål till Selor, ministern för statsförvaltningen eller saksansvarig minister, eller till ombudsmannen. Han eller hon kan också överklaga till högsta förvaltningsdomstolen.
Cypern	Finns ej.	En förbigången sökande kan överklaga en tillsättning till högsta domstolen. Han eller hon kan också begära att få en förklaring till beslutet.
Danmark	Finns ej.	En förbigången sökande kan överklaga en tillsättning till saksansvarigt departement eller verk, ombudsmän eller domstol.
Estland	Finns ej.	En förbigången sökande kan överklaga en tillsättning till förvaltningsdomstol. Han eller hon kan också begära att få en förklaring till beslutet.
Finland	Ingen särskild mekanism för granskning finns, men justitiekanslern kontrollerar statsrådets verksamhet.	Finns ej. En förbigången sökande kan dock framföra klagomål till justitiekanslern eller gå till domstol med anklagan om brott mot jämställdhetslagen.
Frankrike	Finns ej.	En förbigången sökande kan överklaga en tillsättning till förvaltningsdomstol. Det kräver att målsägande företräds av en yrkesorganisation eller ett fackförbund. Har lagstadgade kriterier förbigåtts kan beslutet upphävas. En överklagan som gäller vågandet av de olika sökandens meriter har mycket liten chans att lyckas. I praktiken är överklaganden mycket ovanliga.
Grekland	Finns ej.	En förbigången sökande kan överklaga en tillsättning till landets högsta förvaltningsdomstol. Har lagstadgade kriterier förbigåtts kan beslutet upphävas.
Irland	Finns ej.	En förbigången sökande kan begära att Civil Service Commission ger ett informellt utlåtande över hur han eller hon klarat anställningsintervjun

Land	Mekanismer för granskning	Möjligheter att överklaga
Italien	<i>Fullständig information saknas.</i>	En förbigången sökande kan överklaga en tillsättning till den regionala förvaltningsdomstolen i Lazio-regionen.
Lettland	I vissa fall kan observatörer från det civila samhället delta i en urvalskommitté (se tabell 4). Deras roll är att säkerställa att urvalsprocessen är öppen och garanterar likabehandling. ²¹	Sökande kan, både under processens gång och i efterhand, överklaga till State Civil Service Administration och i sista instans till förvaltningsdomstol.
Litauen	Chefen för Agency for Civil Service Management kan besluta att en av dess anställda bör delta i urvalskommissionens arbete som observatör. En sådana observatör ska ha tillgång till allt material. Han eller hon presenterar en rapport om tillsättningsförfarandet som sedan utgör en del av urvalskommissionens protokoll.	En förbigången sökande kan överklaga en tillsättning till den institution som haft hand om tillsättningsförfarandet eller till domstol.
Luxemburg	Finns ej.	Finns ej.
Malta	Public Service Commission, vars roll är fastställt i konstitutionen, ska verka för öppenhet och likabehandling. Public Service Commission är ett oberoende organ som har tre uppgifter: att råda premiärministern i tillsättnings- och avsättningsärenden samt verka som disciplinnämnd. Det är dock inte något granskningsorgan	Sökande kan överklaga till premiärministern, som vanligtvis hänskjuter fallet till Public Service Commission.

²¹ Svaret grundas på e-mailkorrespondens med Solvita Gulbe, State Reform Unit, State Chancellery of the Republic of Latvia, 21 september 2005.

Land	Mekanismer för granskning	Möjligheter att överklaga
Nederländerna	Finns ej.	Möjlighet finns att överklaga hos den avdelning som tagit beslutet. I praktiken har detta inte skett under de senaste tio åren.
Norge	Moderniseringsdepartementet, som representerar staten som arbetsgivare, utarbetar varje år en skrivelse till Stortinget. Denna ger en översikt över tillsättningar av högre tjänster samt listor över sökande. Skrivelsen behandlas i Kontroll og konstitutionskomitéen.	Anställningsfrågor är undantagna rätten att överklaga. En förbigången sökande kan begära att få faktaupplysningar om övriga sökande. Om en sökande anser att man brutit mot den s.k. kvalifikationsprincipen (d.v.s. att den mest kvalificerade sökanden ska få tjänsten), kan han eller hon gå till Civilombuds mannen eller Jämo. Dessa kan kritisera, men inte ändra, beslutet.
Polen	Ja, Civil Service Council kan begära att en av dess representanter bevakar tillsättningsprocessen. Om urvalsprinciperna inte följs, kan Civil Service Council be chefen för statsförvaltningen att urvalet görs om. Chefen för statsförvaltningen skall också offentliggöra resultatet av en tillsättningsprocess (d.v.s. tjänstebeskrivning, namn på de sökande, motiven bakom tillsättningsbeslutet eller varför ingen sökande ansetts lämplig) i Civil Service Bulletin och Public Information Bulletin.	En förbigången sökande har rätt att granska de dokument som innehåller motiven bakom beslutet, samt dem där den sökande rankas. Han eller hon har sedan rätt att överklaga.
Schweiz	Finns ej.	Finns ej.
Slovakien	Civil Service Office kan kontrollera enskilda tillsättningsärenden. ²²	Möjlighet finns att överklaga om sökanden anser att lagen om icke-diskriminering ej följts.

²² Svaret grundas på e-mailkorrespondens med Tatiana Paikova, Civil Service Office, Slovakien 14 november 2005.

Land	Mekanismer för granskning	Möjligheter att överklaga
Slovenien	<p>När utnämningsbeslut fattats har alla sökanden rätt att gå igenom de ansökningshandlingar som den utvalda kandidaten inlämnat samt annat material i ärendet (detta gäller vid öppna ansökningsförfaranden). Statsförvaltningsinspektörer kan retroaktivt kontrollera tillsättningsärenden och har rätt att konsultera allt material.</p>	<p>Möjlighet finns att överklaga till en appellationskommission under vissa förutsättningar. En överklagan leder till att anställningen fördröjs. Appellationskommissionens beslut kan i sin tur överklagas till förvaltningsdomstol. Om förvaltningsdomstolen finner att fel begåtts kan den tilldöma den förfelade parten 1-3 månadslöner. Domstolen kan också upphäva anställningsbeslutet.</p>
Spanien	<p>I ett nytt lagförslag (som nu behandlas i parlamentets deputeradekammare) föreskrivs bl.a. att berört utskott av deputeradekammaren får möjlighet att granska tillsättningen av vissa högre tjänster (ordförande i statliga rådet, riksåklagare, ordförande i ekonomiska och sociala rådet, ordförande för nyhetsbyrån EFE, chef för dataskyddsmyndigheten samt generaldirektör för Radiotelevisión Española). Detta ska ske genom utfrågningar och begärande av förtydliganden.</p>	<p>Finns ej.</p>
Storbritannien	<p>Civil Service Commissioners har rätt att begära att departement och enheter publicerar en sammanfattning av tillsättningsförfaranden samt hur man använt sig av rättigheten att avstå från öppna tillsättningar och urval baserat på merit.</p>	<p>En förbigången sökande kan överklaga en tillsättning i första hand till chefen för sakansvarigt departement eller enhet, i andra hand till Civil Service Commissioners.</p>
Tjeckien	<p>Finns ej.</p>	<p>Finns ej.</p>

Land	Mekanismer för granskning	Möjligheter att överklaga
Tyskland	Finns ej.	En förbigången sökande kan överklaga en tillsättning, men bara innan den som fått tjänsten tillträtt. Detta är ovanligt i praktiken.
Ungern	Finns ej, förutom för ambassadörer som utfrågas av parlamentets utrikesutskott.	Har lagstadgade kriterier eller kriterier fastställda i ledigförklarandet förbigåtts kan en tillsättning överklagas.
Österrike	Finns ej.	Sökanden kan ej själv överklaga, men en fackförening kan begära en förklaring i de fall då en sökande rankats som mer lämplig än den som fått tjänsten. I de fall den sökande kan visa att icke-diskrimineringsbestämmelser ej följts, kan finansiell ersättning krävas.

Tabell 6. Fördeelingen mellan politiska och meritbaserade tillsättningar

Land	Finns politiskt tillsatta högre tjänster? Om ja, vilka?
Belgien	Fullständig information saknas.
Cypern	Ja (dessa anses dock inte tillhöra statsförvaltningen). Statsåklagare (Attorney General) och vice statsåklagare, statsrevisor (Auditor General) och vice statsrevisor, justitieombudsmannen m.fl. tjänster (sammanslagt ett 10-15-tal tjänster) tillsätts av presidenten eller Council of Ministers.
Danmark	Samma rekryteringsprocess gäller för meritbaserade och politiska tillsättningar, som t.ex. ministerns speciella rådgivare (særlige rådgivere).
Estland	Ja, politiska rådgivare och assistenter.
Finland	Nyligen skapades en ny tjänstekategori, politisk statssekreterare. I övrigt är nomineringar meritbaserade.
Frankrike	Direktörer i centralförvaltningen är politiskt tillsatta. För andra ledande tjänster är merit den övervägande faktorn, även om politiska överväganden också spelar en marginell roll. Av tradition väljs ambassadörer, med få undantag, ur diplomatkåren.
Grekland	Statssekreterare (s.k. viceministrar) och generalsekreterare är politiskt tillsatta. Ambassadörer kan också tillsättas på andra grunder än meriter.
Irland	Ja, ett antal departementssekreterare (vid premiärministerns kansli, finansdepartementet, UD, regeringen, enheten för Public Service Management and Development vid Finansdepartementet) samt ordförande för Office of the Revenue Commissioners. ²³
Italien	För tjänster på generaldirektörsnivå gäller meritbaserad tillsättning (antingen den sker via kallelse eller öppet ansökningsförfarande). De allra högsta tjänsterna (departementschef, generalsekreterare, chef för statligt verk etc.) är politiskt tillsatta. Sådana tjänsteval upphör automatiskt inom 90 dagar efter ett val eller bildandet av en ny regering. ²⁴
Lettland	Ej enligt lag.
Litauen	Ja, enligt lag finns ett antal politiskt tillsatta högre tjänster. Regeringen godkänner en lista över politiskt tillsatta tjänster inom regeringskansliet. Seimas (Litauens parlament) beslutar om en lista över politiskt tillsatta tjänster inom andra delar av statsförvaltningen.

²³ Irland (Finansdepartementet) "Procedures and Practices of the Top Level Appointments Committee", s.7.

²⁴ Italien (Presidenza del Consiglio dei Ministri) "Senior Managers in the Italian Public Administration" Dipartimento della Funzione Pubblica, Servizio Affari Internazionali, s.3.

Land	Finns politiskt tillsatta högre tjänster? Om ja, vilka?
Luxemburg	Ja, inom regeringskansliet finns ett reglerat antal politiskt tillsatta tjänster. Dessa omfattar statssekreterare och s.k. premiers consellers (första rådgivare, 25 tjänster).
Malta	Ja, ambassadörsposter och headship positions kan tillsättas politiskt. Andelen politiska tillsättningar varierar. ²⁵
Nederländerna	Nej.
Norge	Det görs ingen formell skillnad mellan politiska och meritbaserade tillsättningar. Den s.k. kvalifikationsprincipen (se tabell 5) ska i princip gälla för alla tillsättningar. Emellertid har av tradition personer med politisk bakgrund i Stortinget eller regeringen utnämnts till landshövdingar. Detta har också varit okontroversiellt. Inom UD har det under de senaste åren förekommit att ambassadörer med politisk snarare än diplomatbakgrund utnämnts. Denna typ av utnämningar leder ofta till debatt i media. Utnämningar av högre tjänstemän tenderar att skapa debatt i medierna då pressen anser att de skett på partipolitisk grund.
Polen	Nej.
Schweiz	Högre tjänstemän tillsätts i princip utifrån fackkunskap och arbetslivserfarenhet. Politiska kriterier såsom partitillhörighet, samt kön, modersmål och hemregion spelar likaså en roll i urvalet. Departementsgeneralsekreterare har starkare politisk prägning än andra högre tjänster. Det råder bred politisk enighet om vilka tjänster som ska anses som politiska och andelen politiska tillsättningar har varit stabil under en längre tid.
Slovakien	Permanent secretaries, district chiefs, ambassadörer, chefer för vissa verk är politiskt tillsatta tjänster. Andra högre tjänster är meritbaserade.
Slovenien	Alla högre tjänstemän väljs enligt samma process, baserad på merit.
Spanien	Yrkesskicklighet och kompetens kommer i första rummet när det gäller vem som ska inneha höga tjänster inom statsförvaltningen, men politiska överväganden kan också spela en roll.

²⁵Svaret grundas på e-mailkorrespondens med Simon Sammut, Direktör, Policy and Planning, Management and Personnel Office, Office of the Prime Minister, Malta, 15 november 2005.

Land	Finns politiskt tillsatta högre tjänster? Om ja, vilka?
Storbritannien	Alla högre tjänster förutom ministrarnas speciella rådgivare är meritbaserade. Utnämningar av speciella rådgivare följer inte den gängse processen. ²⁶
Tjeckien	Act on Civil Service från 2002 säger bara att vissa tjänster inte berörs av lagen. Dessa är: ledamöterna i rådet för radio och TV, regeringsmedlemmars presstalesmän, rådgivare och övriga särskilda medarbetare, chef och biträdande chef för regeringskansliet, rådgivare och övriga särskilda medarbetare till chefen för regeringskansliet.
Tyskland	I Tyskland är gruppen av politiska tjänster fastställd i lag (Bundesbeamtengesetz, para. 36). I den ingår bl.a. generaldirektörer, ambassadörer, statssekreterare, andra högre tjänstemän från lönegrad B 3 uppåt, högre tjänstemän inom säkerhetspolisen och underrättelsetjänsten från lönegrad B 6 uppåt, chefen och vicechefen för regeringens press- och informationsavdelning, talesman och vice talesman för regeringen, överåklagare, chef för statsförvaltningen, rikspolischef.
Ungern	Politiska tillsättningar kategoriseras ej som tjänstemän.
Österrike	Nej, ej som regel.

²⁶ Storbritannien (Cabinet Office). "The UK Senior Civil Service" Corporate Development Group. Cabinet Office, s.9-10.

SEXUELL LÄGGNING OCH RAS I
2 KAP. 15 § REGERINGSFORMEN
av Lotta Lerwall

Sexuell läggning och ras i 2 kap. 15 § regeringsformen

Inledning

Denna rapport behandlar i huvudsak två frågeställningar som rör konsekvenserna av att genomföra ändringar i 2 kap. 15 § regeringsformen (RF). Dels behandlas frågan om de rättsliga konsekvenserna av att ordet ras utmönstras från uppräkningslistan i 2 kap. 15 §, dels behandlas frågan om de rättsliga konsekvenserna av att begreppet sexuell läggning tillförs uppräkningslistan i nämnda paragraf.

Rapporten är disponerad på så sätt att först sägs några allmänna ord om innehållet i 2 kap. 15 § RF. Därefter behandlas sexuell läggning och avslutningsvis ras.

Regeringsformen 2 kap. 15 §

Enligt 2 kap. 15 § RF får lag eller föreskrift inte innebära att en medborgare *missgynnas* därför att han med hänsyn till ras, hudfärg eller etniskt ursprung tillhör minoritet. Föreskriften anger "medborgare", men i 2 kap. 22 § första stycket 7 RF framgår att utlänning är likställd med svensk medborgare i detta avseende. Paragrafen hindrar dock inte att föreskrifter missgynnar med hänsyn till nationalitet.¹

För att en föreskrift skall stå i strid med stadgandet krävs att den är *missgynnande* för någon av de avsedda minoriteterna. Missgynnande beskrivs i förarbetena som negativ särbehandling.² Med det menas en "särbehandling som innebär att en minoritet av i stadgandet avsett slag bereds *sämre villkor* än som gäller för

¹ Prop. 1975/76:209 s 159 f.

² SOU 1975:75 s 115, prop. 1975/76:209 s 100.

befolkningen i övrigt.³ Ett missgynnande kan ske antingen genom regler som direkt tar sikte på en minoritet och som medför att minoritetens situation på något sätt blir sämre än majoritetens eller när föreskrifter ger förmåner åt befolkningens flertal men utesluter en minoritet.⁴ Särskilt förmånliga föreskrifter för majoritetsbefolkningen är således otillåtna medan sådana föreskrifter till fördel för minoriteter, t.ex. samer, är tillåtna så länge övrig befolkning inte befinner sig i minoritet i förhållande till samerna.⁵ Genom att stadgandet tar sikte på att skydda minoriteter mot missgynnande föreskrifter utesluts den etniskt svenska befolkningen, eftersom denna utgör majoritetsbefolkningen i landet.

³ Prop. 1975/76:209 s 157.

⁴ Holmberg, Stjernquist, m.fl. Grundlagarna, Regeringsformen Successionsordningen Riksdagsordningen, 2:a uppl. 2006, s 161.

⁵ A.st.

Sexuell läggning

Sexuell läggning, homosexuell läggning och sexualliv

I de flesta författningar fungerar begreppet sexuell läggning som ett samlingsbegrepp för hetero-, bi- och homosexuell läggning (se nedan). Utanför lagarnas skydd faller beteenden och sexuella variationer som finns hos såväl homo-, bi- som heterosexuella personer.⁶ En avgörande skillnad är alltså den mellan sexuell läggning och sexuellt beteende. Exempelvis har inte pedofili eller s.k. transpersoner m.m. inräknats i kategorin sexuell läggning. Likaså faller könsbyte utanför, liksom sexualbrott. I brottsbalken används även "homosexuell läggning" (5 kap. 5 § och 16 kap. 9 §).

Ett annat begrepp, *sexualliv*, inbegriper sexuell läggning. Detta begrepp används framförallt inom personuppgiftslagstiftningen. I exempelvis 7 kap. 1 § sekretesslagen sägs att sekretess gäller hos myndighet för uppgift som rör enskilds hälsa eller sexualliv, såsom uppgifter om [...] sexuell läggning, könsbyte, sexualbrott eller annan liknande uppgift". Sexuell läggning räknas upp som ett exempel på något som omfattas av sexualliv. Sexualliv synes således ha en vidare innebörd än begreppet sexuell läggning och inbegripa den senare.

Redan år 1984 föreslog "Utredningen om de homosexuella situation i samhället" att 2 kap. 15 § RF skulle utvidgas till att inbegripa sexuell läggning.⁷ Utredningen föreslog även att termen sexuell läggning skulle användas i 5 kap. 5 § och 16 kap. 9 § BrB,⁸ men ingen av dessa förslag ledde inte till någon ändring. Med sexuell läggning avsågs hetero-, homo- eller bisexuell läggning.⁹ De senare utredningar, som har behandlat frågan om sexuell läggning, har framförallt handlat om att göra terminologin och begrepps-bildningen enhetlig. Den s.k. SEDA-utredningen förordade i sitt betänkande *Förbud mot diskriminering i arbetslivet på grund av sexuell läggning* att begreppet skulle användas som en övergripande term för hetero-, homo- och bisexualitet.¹⁰ 1999 års diskriminerings-utredning (Diskrimineringsutredningen) hade i uppgift att söka göra begrepps-bildningen enhetlig.¹¹ Utredningen föreslog i sitt

⁶ Prop. 1997/98:180 s 20 f.

⁷ SOU 1984:63 s 13 och 71.

⁸ A. bet. s 14 f.

⁹ A. bet. s 243.

¹⁰ SOU 1997:175 s 112.

¹¹ Dir. 1999:49.

betänkande *Ett effektivt diskrimineringsförbud – Om olaga diskriminering och begreppen ras och sexuell läggning* (SOU 2001:39) att termen sexuell läggning skulle få innebörden att inbegripa homosexuell-, bisexuell- och heterosexuell läggning då alla människor har någon av dessa tre typer av sexuell läggning. Utredningen anförde att det är en vedertagen uppfattning att "en människas sexuella läggning begreppsmässigt avser vilket kön den individ eller de individer har, som hennes känslomässiga relationer, erotiska fantasier och fysiska sexuella aktiviteter riktar sig mot".¹² 2002 års diskrimineringskommitté (Diskrimineringskommittén), som var en parlamentariskt sammansatt kommitté, presenterade sitt slutbetänkande *En sammanhållen diskrimineringslagstiftning* i februari 2006 (SOU 2006:22). En av kommitténs uppgifter var att söka åstadkomma en konsekvent användning av begreppet sexuell läggning.¹³ I betänkandet konstateras att begreppsbyggnaden i huvudsak är enhetlig ifråga om sexuell läggning med undantag för 5 § polisdatalagen och 5 § lag om behandling av personuppgifter inom kriminalvården. Diskrimineringskommittén föreslog ett par förändringar i syfte att göra begreppsbyggnaden än mer enhetlig (se vidare nedan).

Är begreppet sexuell läggning lämpligt?

Denna rapport avser att analysera de rättsliga konsekvenserna av att sexuell läggning införs som diskrimineringsgrund i 2 kap. 15 § RF. En första fråga är då om just valet av begreppet sexuell läggning passar in i den nuvarande utformningen av nämnda föreskrift. Denna lyder:

Lag eller annan föreskrift får ej innebära att någon medborgare missgynnas därför att han med hänsyn till ras, hudfärg eller etniskt ursprung tillhör minoritet.

Föreskriften skyddar således enbart minoriteter (på vissa grunder) mot missgynnande normgivning. Om begreppet sexuell läggning även fortsättningsvis skall användas på ett enhetligt sätt skulle det följaktligen enbart inbegripa hetero-, bi- och homosexuell läggning. Det som talar för en sådan användning är just enhetligheten. En sak, som möjligen kan ses som en nackdel om man väljer att

¹² SOU 2001:39 s 238.

¹³ SOU 2006:22 s 316 (dir. 2002:11).

använda begreppet sexuell läggning på detta sätt, är att föreskriften skulle ge sken av att skydda den heterosexuella befolkningen mot missgynnande föreskrifter när så inte kan bli fallet, eftersom denna grupp inte tillhör en minoritet. Följaktligen skulle stadgandet enbart få betydelse ifråga om föreskrifter som rör grupperna homo- eller bisexuella. En fråga att ta ställning till är således om 2 kap. 15 § skall ange de grupper som de facto träffas av ett utvidgat skydd mot missgynnande föreskrifter eller om värdet av en enhetlig begreppsanvändning väger tyngre. Att ge begreppet sexuell läggning en egen betydelse som avviker från den i övrigt vedertagna skulle gå emot de strävanden efter enhetlighet som hittills präglat lagstiftningsarbetet.¹⁴

Det kan påpekas att redan idag är 2 kap. 15 § formulerad på ett sådant sätt så att de grunder som anges för att definiera de grupper som omfattas av regeln (ras, hudfärg eller etniskt ursprung) i och för sig inrymmer etniska svenskar. Genom kravet på att det skall röra sig om en *minoritet* faller dock denna grupp utanför regelns tillämpningsområde. På samma sätt skulle gruppen heterosexuella omfattas av den utpekade grunden (sexuell läggning), men uteslutas genom att inte utgöra en minoritet. En skillnad är dock att när det gäller etniskt ursprung är det inte möjligt att ange exakt vilka grupper som omfattas av regleringen, medan det ifråga om sexuell läggning enbart skulle röra sig om homo- och bisexuella, vilket i och för sig gör det lättare att ange just dessa som grunder för regelns tillämpning.

En annan fråga, som gäller själva utformningen av 2 kap. 15 §, är om det samtidigt bör öppnas upp för möjligheten att göra undantag från förbudet mot missgynnande föreskrifter. Om det finns en politisk vilja att i framtiden kunna göra skillnad mellan homo- och bisexuella personer jämfört med heterosexuella personer, krävs att det i 2 kap. 15 § anges när det är tillåtet. Man kan jämföra med 2 kap. 16 § RF avseende förbudet mot föreskrifter som missgynnar på grund av kön. I denna föreskrift finns två undantagssituationer angivna, dels ifråga om föreskrifter som utgör led i strävanden att åstadkomma jämställdhet mellan kvinnor och män, dels föreskrifter som avser värnplikt eller motsvarande tjänsteplikt. Hur ett undantag bör formuleras är helt beroende av vad man vill undanta från kravet på icke missgynnande föreskrifter. Man skulle i och för sig

¹⁴ Se ovanstående genomgång av tidigare utredningar samt regeringens uttalanden i den senaste propositionen på diskrimineringsområdet (*Ett starkare skydd mot diskriminering*) prop. 2007/08:95 s 128.

kunna tänka sig ett generellt undantag som anger att missgynnande föreskrifter är tillåtna under förutsättning att de är objektivt sakligt motiverade och att de medel som används är lämpliga och nödvändiga i förhållande till målet.¹⁵ En nackdel med en sådan generell formulering är förstås att det inte finns några givna områden eller gränser för vad som får undantas från förbudet och att själva förbudet därmed minskar i betydelse. Enligt min mening är en bättre lösning är att avgränsa de områden – om det anses finnas sådana – där det skall vara tillåtet att meddela föreskrifter som negativt särbehandlar p.g.a. sexuell läggning. Sålunda skulle 2 kap. 15 § exempelvis kunna föreskriva att föreskrifter inte får missgynna med hänsyn till sexuell läggning "om inte föreskriften avser äktenskap eller familjeliv".

Internationella överenskommelser

Möjligheten att införa sexuell läggning i 2 kap. 15 § RF hindras inte av något internationellt åtagande. I det följande ges dock några exempel på internationella regler som rör områden som är relevanta ifråga om sexuell läggning. Det finns många internationella regler om skydd mot diskriminering. Dessa är förstås aktuella ifråga om skydd mot negativ särbehandling på grund av sexuell läggning. Som exempel kan nämnas artikel 2 i FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna (1948), artikel 2 i FN:s konvention om de medborgerliga och politiska rättigheterna (1966) och artikel 2 i FN:s konvention om ekonomiska sociala och kulturella rättigheter (1966). Även Barnkonventionen (1990) innehåller diskrimineringsförbud (artikel 2). Som sägs inledningsvis påverkar inte dessa möjligheterna att införa en föreskrift i regeringsformen som förbjuder missgynnande lagstiftning med hänsyn till sexuell läggning. Tvärtom handlar diskrimineringsförbuden just om att skydda enskilda mot negativ särbehandling på grund av deras sexuella läggning. När det gäller rätten att ingå äktenskap och makars rättigheter kan artikel 12 i Europakonventionen och artikel 5 i det sjunde tilläggsprotokollet till i Europakonventionen nämnas. Dessa handlar dock om rätten för heterosexuella par att gifta sig samt att makar skall ha samma rättigheter under och efter äktenskapet (m.m.). En ändring i 2 kap. 15 § RF kan inte sägas gå emot innehållet i dessa artiklar. Även FN:s konvention om samtycke till,

¹⁵ Jfr. 9 § i diskrimineringslagen (2003:307).

minimiålder för samt registrering av äktenskap (1962)¹⁶ är relevant, men denna syftar framförallt till att förhindra barn- och tvångs-äktenskap och har inte någon betydelse för en ändring av 2 kap. 15 §.

Svensk lagstiftning

Nedan följer en uppräknig av de författningar där ordet *sexualliv*, *sexuell läggning* och *homosexuell läggning* förekommer. Därefter diskuteras och sammanfattas begreppsanvändningen i föreskrifterna.

Sexualliv

- Sekretesslag (1980:100) – 7 kap. 1 §
- Personuppgiftslag (1998:204) – 13 §
- Kreditupplysningslag (1973:1173) – 6 §
- Lag om behandling av personuppgifter i Försvarets radioanstalts försvarsunderrättelse- och utvecklingsverksamhet (2007:259) – 11 §
- Lag om behandling av personuppgifter i Försvarmaktens försvarsunderrättelseverksamhet och militära säkerhetstjänst (2007:258) – 12 §
- Lag om behandling av uppgifter i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet (2005:787) – 11 §
- Lag om behandling av personuppgifter vid Skatteverkets medverkan i känsliga brottsutredningar (1999:90) – 4 §
- Förordning om behandling av personuppgifter inom åklagarväsendet (2006:937) – 10 §
- Förordning om behandling av personuppgifter i utrikesförvaltningens konsulära verksamhet (2006:275) – 7 §
- Förordning om behandling av personuppgifter inom Kustbevakningen (2003:188) – 9 §

Som framgått ovan inbegriper sexualliv bl.a. sexuell läggning. Det finns dock i detta sammanhang inte några redogörelser för vad som

¹⁶ Convention on Consent to Marriage, Minimum Age for Marriage and Registration of Marriages.

avses med sexuell läggning. En förklaring till det kan vara att det är den vedertagna användningen av begreppet som avses.¹⁷

Sexuell läggning

Konstitutionella regler

- Regeringsformen (1974:152) – 1 kap 2 §
- Tryckfrihetsförordning (1949:105) – 7 kap. 4 § 11 p
- Yttrandefrihetsgrundlag (1991:1469) – 5 kap. 1 § (indirekt genom hänvisning till 7 kap. 4 § TF)

Underliggande lagstiftning

Regler som rör personuppgifter:

- Lag om behandling av personuppgifter inom kriminalvården (2001:617) – 5 §
- Polisdatalag (1998:622) – 5 §
- Sekretesslag (1980:100) – 7 kap.1 §, 9 kap. 20 och 21 §§

Författningar rörande diskriminering:

- Lag om förbud mot diskriminering och annan kränkande behandling av barn och elever (2006:67)
- Lag om förbud mot diskriminering (2003:307)
- Lag om likabehandling av studenter i högskolan (2001:1286)
- Lag om åtgärder mot diskriminering i arbetslivet på grund av sexuell läggning (1999:133)
- Lag om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (1994:1219) – artikel 14
- Förordning med instruktion för Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning (2007:1036)

¹⁷ I förarbetena till 7 kap. 1 § sekretesslagen, där sexuell läggning används som ett av flera exempel av vad som ingår i begreppet sexualliv, hänvisas enbart till personuppgiftslagen (prop. 2005/06:161 s 34). Inte heller i förarbetena till personuppgiftslagen sägs särskilt mycket om begreppsanvändningen. I Datalagskommitténs betänkande (*Integritet - Offentlighet - Informationsteknik*) konstateras enbart att en uppgift om en persons konstllhörighet eller civilstånd inte kan utgöra en uppgift om sexualliv. Däremot kan en uppgift om att en person genomgått könsbyte röra den personens hälsa eller sexualliv (SOU 1997:39 s 368). Inget sägs om innebörden av sexuell läggning.

- Förordning med instruktion för Nämnden mot diskriminering (2007:1032) – 1, 29 §§
- Förordning om antidiskrimineringsvillkor i upphandlingskontrakt (2006:260) – 2 §

Författningar som (i övrigt) rör högre utbildning:

- Högskolelag (1992:1434) – 1 kap. 5 a §
- Högskoleförordningen (1993:100) – 9 §
- Förordning med instruktion för Högskoleverket (2007:1293) – 8 §
- Förordningen för Sveriges lantbruksuniversitet (1993:221) – 5 a §

Författningar rörande brott:

- Brottsbalken (1962:700) – 16 kap. 8 §, 29 kap. 2 § 7
- Förordning om underrättelse om dom i vissa brottmål, m.m. (1990:893) - 25 b §

Övriga författningar:

- Utlänningslag (2005:716) – 4 kap. 1 §
- Förordningen om statligt stöd för verksamhet som förebygger och motverkar diskriminering (2002:989) – 1 §
- Lag om rättegången i arbetstvister (1974:371) – 1 kap. 3 § 4
- Förordningen om totalförsvarsplikt (1995:238) – 7 kap. 6 §
- Lag om utstationering av arbetstagare (1999:678) – 5, 10 §§
- Förordningen med instruktion för Regeringskansliet (1996:1515)

Homosexuell läggning

- Brottsbalken (1962:700) – 5 kap. 5 §, 16 kap. 9 §

Sexuell läggning som samlingsbegrepp

I vissa av de tidigare uppräknade föreskrifterna nämns sexuell läggning enbart genom en hänvisning till en annan författning.

Hänvisning till *lag om förbud mot diskriminering i arbetslivet på grund av sexuell läggning* sker i:

- 1 kap. 3 § 4 lagen om rättegången i arbetstvister
- 9 kap. 20 och 21 §§ sekretesslagen

- 5, 10 §§ lagen om utstationering av arbetstagare
- 1, 29 §§ förordningen med instruktion för Nämnden mot diskriminering

Hänvisning till *lag om likabehandling av studenter i högskolan* sker i:

- 1 kap. 5 a § högskolelagen
- 9 § högskoleförordningen
- 5 a § förordningen för Sveriges lantbruksuniversitet

Hänvisning till *förordning med instruktion för Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning* sker i:

- 25 b § förordning om underrättelse om dom i vissa brottmål

I förordningen med instruktion för Regeringskansliet förekommer ordet sexuell läggning med hänvisning till att förvaltningsärenden och lagstiftningsärenden som gäller diskriminering på grund av sexuell läggning hör under Integrations- och jämställdhetsdepartementet. 2 § förordningen (2006:260) om antidiskrimineringsvillkor i upphandlingskontrakt hänvisar till både lagen (1999:1339) om förbud mot diskriminering i arbetslivet på grund av sexuell läggning, lagen (2003:307) om förbud mot diskriminering och lagen (2001:1286) om likabehandling av studenter i högskolan.

Efter att ha räknat bort de författningar som enbart hänvisar till en annan författning kan konstateras att av de som blir kvar används sexuell läggning nästan uteslutande som samlingsbegrepp för hetero-, bi- och homosexuell läggning.

- Tryckfrihetsförordningen (1949:105) (YGL)¹⁸
- Regeringsformen (1974:152)¹⁹
- Brottsbalken (1962:700)²⁰
- Lag (1999:133) om förbud mot diskriminering i arbetslivet på grund av sexuell läggning²¹
- Lag (2001:1286) om likabehandling av studenter i högskolan²²
- Lag (2003:307) om förbud mot diskriminering²³
- Utlänningslagen (2005:716)²⁴

¹⁸ Prop. 2001/02:59 s 59.

¹⁹ Prop. 2001/02:72 s 50.

²⁰ Prop. 2001/02:59 s 40.

²¹ Prop. 1997/98:180 s 21 f.

²² Prop. 2001/02:27 s 28 och 86.

²³ Prop. 2002/03:65 s 83 f.

²⁴ Prop. 2005/06:6 s 34.

- Lag (2006:67) om förbud mot diskriminering och annan kränkande behandling av barn och elever²⁵

Några av de förordningar, som nämner sexuell läggning, finns inte med i den ovanstående redogörelsen.²⁶ Även om det rör sig om förordningar, och man därför inte kan dra slutsatser om innebörden av "sexuell läggning" utifrån några förarbeten, är det tydligt att ett par av dem har en mycket nära koppling till övrig diskrimineringslagstiftning. Likaså i övriga fall framstår det som sannolikt att det är den vedertagna betydelsen av begreppet som avses. Även Diskrimineringskommitténs slutsats är att det enbart är i *polisdatalagen* och i *lagen om behandling av personuppgifter inom kriminalvården* som sexuell läggning har en avvikande innebörd jämfört med den vedertagna.²⁷

Det verkar således finnas en i princip gemensam begrepps- bildning beträffande begreppet sexuell läggning. Av tidigare utredningar framgår också att det varit en uttalad strävan att göra begrepps användningen enhetlig (se ovan). I de två fall där begrepps användningen avviker, dvs. 5 § *polisdatalagen* och 5 § *lagen om behandling av personuppgifter inom kriminalvården*, har dock begreppet sexuell läggning en annan betydelse än den vedertagna. I båda lagarna sägs att personuppgifter inte får behandlas enbart på grund av vad som är känt om (bl.a.) personens sexuella läggning. Det är dock tillåtet att behandla sådana uppgifter under förut- sättning att uppgifter om en person behandlas på annan grund. I sådant fall får uppgifterna kompletteras med uppgifter om sexuell läggning, om det är oundgängligen nödvändigt för syftet med behandlingen. I förarbetena till dessa lagar framgår inte vad som avses med sexuell läggning. Båda hänvisar dock till att det är fråga om undantag från 13 § personuppgiftslagen, som handlar om behandling av känsliga personuppgifter, bl.a. avseende personuppgifter som rör hälsa eller sexualliv.²⁸ I förarbetena till *polisdatalagen* hänvisas även till Europarådets rekommendation nr R (87) 15 om användningen av personuppgifter inom polissektorn.²⁹ Där används

²⁵ Prop. 2005/06:38 s 135.

²⁶ Förordningen (1995:238) om totalförsvarsplikt, förordningen (2007:1036) med instruktion för Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning, förordningen (2002:989) om statligt stöd för verksamhet som förebygger och motverkar diskriminering och förordningen (2007:1293) med instruktion för Högskoleverket.

²⁷ Se SOU 2006:22 s 324 f.

²⁸ Bestämmelserna har sin grund i dataskyddsdirektivet (95/46/EG) som också använder uttrycket sexualliv (artikel 8.1).

²⁹ Prop. 1997/98:97 s 169.

uttrycket *sexual behavior*, vilket inte är detsamma som sexuell läggning. I fråga om kriminalvården konstaterade Diskrimineringskommittén att begreppet inte används som samlingsterm för homo-, bi-, och heterosexuell läggning, utan snarare tycks ta sikte på sexuella beteenden som "kan vara av betydelse vid utredningen av vissa typer av brott eller för upprätthållande av säkerheten inom kriminalvården och som inte omfattas av sexuell läggning i annan lagstiftning".³⁰ Diskrimineringskommittén föreslog därför att ordet sexuell läggning bör bytas ut mot sexualliv ifråga om lagen om behandling av personuppgifter inom kriminalvården. Något frustrerat konstaterade kommittén att detsamma gäller 5 § polisdatalagen, men att denna uttryckligen undantagits från kommitténs uppdrag, vilket föranledde att kommittén inte gav något förslag avseende denna lag.³¹ I propositionen om *Ett starkare skydd mot diskriminering* följs utredningens förslag. Regeringen framhåller att det är angeläget att begreppet sexuell läggning används på ett konsekvent sätt i lagstiftningen.³² Dessutom har Justitiedepartementet utarbetat en promemoria om behandling av personuppgifter i polisens brottsbekämpande verksamhet där en ny reglering föreslås ersätta polisdatalagen. Ändringen innebär att sexuell läggning ersätts av sexualliv.³³ Diskrimineringskommittén föreslog även att begreppet sexuell läggning skall ersätta *homosexuell läggning* i 5 kap. 5 § och 16 kap. 9 § brottsbalken.

Om alla de aktuella ändringarna antas, blir följden att alla brottsbalksbestämmelser använder begreppet sexuell läggning och att detta begrepp på ett enhetligt sätt. Vidare innebär en sådan ändring att alla föreskrifter som rör personuppgifter använder begreppet sexualliv. Följaktligen skulle begreppet homosexuell läggning försvinna och enbart sexuell läggning och sexualliv kvarstå.

Konsekvenser för underliggande lagstiftning som använder begreppet sexuell läggning

En ändring som innebär att sexuell läggning tillförs uppräkningslistan i 2 kap. 15 § RF medför inte några konsekvenser i begreppshänseende avseende förhållandet till övriga författningar. Om de

³⁰ SOU 2006:22 s 327.

³¹ SOU 2006:22 s 321 ff.

³² Prop. 2007/08:95 s 128.

³³ Ds 2007:43 s 420. Ändringen föreslås träda i kraft 1 januari 2009.

ovan nämnda ändringarna inte genomförs blir frågan istället om det är *lämpligt* att i 5 § polisdatalagen (och i 5 § lagen om behandling av personuppgifter inom kriminalvården) behålla uttrycket sexuell läggning, samtidigt som det har en avvikande innebörd jämfört med grundlagen. De strävanden som gjorts för att åstadkomma en enhetlig begreppsanvändning talar för att formuleringarna i polisdatalagen och lagen om behandling av personuppgifter inom kriminalvården bör ändras om begreppet (med vedertagen betydelse) förs in i en föreskrift på grundlagsnivå som är rättsligt bindande för de normgivande organen.

En viktigare fråga är om en underliggande föreskrift missgynnar med hänsyn till sexuell läggning och att ett införande av sexuell läggning i 2 kap. 15 § RF därigenom skulle medföra att någon av de lagar som nämner sexuell läggning hamnar i konflikt med grundlagsstadgandet.

Det finns en rad stadganden som rör diskrimineringsförbud och kränkande behandling som har att göra med en persons sexuella läggning. 1 kap. 2 § RF, 2 § lag om förbud mot diskriminering och annan kränkande behandling av barn och elever, 4 § 2 p lag om förbud mot diskriminering, 1 och 2 §§ lag om likabehandling av studenter i högskolan, lagen om åtgärder mot diskriminering i arbetslivet på grund av sexuell läggning och artikel 14 i bilagan till lag om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna innehåller regler om förbud mot diskriminering på grund av sexuell läggning. Följaktligen missgynnar de inte med hänsyn till sexuell läggning och kommer inte i konflikt med 2 kap. 15 § RF efter en ändring. 1 § förordning med instruktion för Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning anger ombudsmannens uppgifter, som bl.a. är att verka för att diskriminering på grund av sexuell läggning inte förekommer och att förebygga och motverka homofobi (m.m.). Enligt 1 § förordningen om statligt stöd för verksamhet som förebygger och motverkar diskriminering får statlig stöd lämnas till organisationer och stiftelser vars verksamhet syftar till att förebygga och motverka diskriminering, bl.a. på grund av sexuell läggning. 8 § förordningen med instruktion för Högskoleverket föreskriver att verket skall främja likabehandling oavsett (bl.a.) sexuell läggning inom sitt verksamhetsområde. 7 kap. 6 § förordningen om totalförsvarsplikt föreskriver att en rad angivna myndigheter skall vidta åtgärder för att förebygga och förhindra att den som tjänstgör med stöd av lagen om total-

försvarspålit utsätts för ett uppträdande som kränker hans eller hennes integritet om uppträdandet har samband med bl.a. personens sexuella läggning. Även dessa regler syftar till att skydda personer mot missgynnande behandling som sker på grund av sexuell läggning och kan således inte sägas missgynna någon. Följaktligen är reglerna helt förenliga med en ändring i 2 kap. 15 § RF.

Om riksdagen antar förslaget om en ny diskrimineringslag, som slår samman sju av de civilrättsliga diskrimineringslagarna, ändras inte det materiella innehållet i förhållande till nuvarande reglering.³⁴ Följaktligen innebär inte sammanslagningen någon konflikt med 2 kap. 15 § RF om den ändras.

Inte heller brottet *hets mot folkgrupp* i 16 kap. 8 § BrB (samt 7 kap. 4 § 7 TF och 5 kap. 1 § YGL) föranleder någon normkonflikt om sexuell läggning tillförs 2 kap. 15 § RF. Straffstadgandet innebär att uttalanden eller andra meddelanden som sprids och som hotar eller uttrycker missaktning för grupp av personer med anspelning på sexuell läggning är förbjudna. Här kan även det s.k. straffskärpningsstadgandet i 29 kap. 2 § 7 BrB nämnas. Denna anger att en försvärande omständighet vid bedömningen av straffvärdet är om motivet för brottet har varit att kränka en person eller en folkgrupp eller annan sådan grupp av personer på grund av sexuell läggning. Även i dessa fall är det fråga om lagstiftning till skydd för personer avseende sexuell läggning och ett förbud mot missgynnande föreskrifter kommer inte att påverka denna lagstiftning.

Regeringen föreslår att terminologin ändras i straffstadgandet om *olaga diskriminering* i 16 kap. 9 § BrB.³⁵ Oavsett om så sker kan konstateras att föreskriften inte kommer att hamna i konflikt med 2 kap. 15 § RF. 16 kap. 9 § BrB skyddar personer med homosexuell läggning mot diskriminering och fölaktligen innebär den inte något missgynnande. Om föreskriften ändras till att omfatta även personer med heterosexuell läggning innebär detta inget i förhållande till 2 kap. 15 § RF, eftersom denna inte skyddar gruppen

³⁴ Jämställdhetslagen (1991:433), lagen (1999:130) om åtgärder mot diskriminering i arbetslivet på grund av etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, lagen (1999:132) om förbud mot diskriminering i arbetslivet på grund av funktionshinder, lagen (1999:1339) om förbud mot diskriminering i arbetslivet på grund av sexuell läggning, lagen (2001:1286) om likabehandling av studenter i högskolan, lagen (2003:307) om förbud mot diskriminering och lagen (2006:67) om förbud mot diskriminering och annan kränkande behandling av barn och elever. Angående den nya lagens materiella innehåll se prop. 2007/08:95 s 83 ff.

³⁵ Prop. 2007/08:95 s 128 f.

heterosexuella. Följden blir enbart att den underliggande lagstiftningen går längre ifråga om att skydda mot diskriminering än vad regeringsformen gör.

På samma sätt uppkommer inte någon konflikt mellan 5 kap. 5 första stycket BrB angående brottet *förolämpning* och 2 kap. 15 § RF – oavsett om formuleringen ändras från homosexuell- till sexuell läggning eller inte. Brottet förolämpning får, enligt 5 kap. 5 första stycket BrB, inte åtalas av annan än målsägande. Om brottet riktar sig mot någon som är under 18 år eller om i annat fall målsäganden anger brottet till åtal, får åklagaren väcka åtal om detta av särskilda skäl anses påkallat ur allmän synpunkt och åtalet avser förolämpning mot någon med anspelning på hans eller hennes *homosexuella läggning* (fjärde punkten). Det kan inte hävdas att denna föreskrift missgynnar med hänsyn till sexuell läggning.

Beträffande 4 kap. 1 § utlänningslagen kan konstateras att denna har utvidgats genom att inbegripa sexuell läggning i flyktningbegreppet.³⁶ Även här är det alltså fråga om skyddslagstiftning till förmån för personer med en viss sexuell läggning och följaktligen innebär en ändring av 2 kap. 15 § RF inte några konsekvenser för detta stadgande.

Beträffande 5 § polisdatlagen och 5 § lagen om behandling av personuppgifter inom kriminalvården förefaller ändringar vara förestående. Dessa innebär att formuleringarna ändras från sexuell läggning till sexualliv och därmed överensstämmer med övrig lagstiftning ifråga om begreppsbildningen.³⁷ Detta gör att en diskussion om en eventuell konflikt med 2 kap. 15 § RF kan anses överflödig. När det gäller personuppgiftslagstiftningen kan dock kommenteras att sexualliv inbegriper sexuell läggning. Därmed uppkommer frågan om denna lagstiftning riskerar att stå i strid mot ett förbud avseende missgynnande föreskrifter med hänsyn till sexuell läggning. Reglerna tar sikte på att skydda (mot hantering av personuppgifter som rör sexuell läggning) snarare än att missgynna med hänsyn till bl.a. hetero-, homo- och bisexuell läggning. I detta avseende verkar det alltså inte uppstå någon konflikt med en ändring i 2 kap. 15 §. Reglerna tillåter emellertid ett undantag genom att tillåta behandling av känsliga personuppgifter när det är oundgängligen nödvändigt för syftet med behandlingen och det inte sker *enbart* på grund av den sexuella läggningen. När det gäller *lagen om behandling av personuppgifter inom kriminalvården*

³⁶ Se vidare prop. 2005/06:6 s 34.

³⁷ Prop. 2007/08:95 och Ds 2007:43.

handlar det om att "det med hänsyn till den dömde, andra intagna och kriminalvårdens personal är helt nödvändigt att kriminalvården vid placeringen av den dömde får behandla alla uppgifter av betydelse för säkerheten".³⁸ Frågan är om en behandling av känsliga uppgifter som rör en persons sexuella läggning – när det är oundgängligen nödvändigt – kan anses utgöra ett missgynnande i grundlagens mening. Ett enkelt svar på denna fråga är nej, mot bakgrund av att lagen om behandling av personuppgifter inom kriminalvården redan idag tillåter detta undantag ifråga om uppgifter som rör etniskt ursprung – utan att 2 kap. 15 § ger något utrymme för undantag. Sålunda har behandlingen ifråga hittills inte bedömts utgöra ett missgynnande. Följaktligen skulle den aktuella föreskriften inte hamna i konflikt med 2 kap. 15 § RF om den ändras. Om svaret på frågan är så enkel låter jag emellertid vara osagt. En djupare analys av i vilka situationer och i vilket syfte behandling av känsliga personuppgifter kan ske bör göras för att kunna besvara frågan om behandlingen kan anses vara missgynnande för den enskilde i den mening som avses i 2 kap. 15 § RF.

Bedömningen blir densamma avseende *5 § polisdatalagen*. I förarbetena till denna föreskrift anges som exempel på en situation som faller under undantaget att det under förundersökningen av sexualbrott kan vara befogat att anteckna den misstänktes sexuella läggning.³⁹ Detta är självfallet inte något positivt för den enskilde, men utgör det ett missgynnande i regeringsformens mening? Liksom ovan kan konstateras att denna möjlighet redan finns avseende etniskt ursprung – utan att det ansetts hamna i konflikt med 2 kap. 15 § RF i sin nuvarande utformning. En slutsats är därför att den aktuella föreskriften, som tillåter behandlingen, hittills inte ansetts utgöra en föreskrift som missgynnade enskilda med hänsyn till etniskt ursprung. Denna fråga kan dock analyseras ytterligare.

Annan underliggande lagstiftning

Ovanstående genomgång har rört begreppsbildningen och konsekvenser av att införa begreppet sexuell läggning i 2 kap. 15 § RF för den lagstiftning som använder detta begrepp. Nedan följer en genomgång och diskussion om vilka konsekvenser ett förbud mot

³⁸ Prop. 2000/01:126 s 31.

³⁹ Prop. 1997/98:97 s 175.

missgynnande föreskrifter med hänsyn till sexuell läggning, skulle kunna medföra för annan underliggande lagstiftning. Genomgången tar sikte på föreskrifter som skulle kunna tänkas anses missgynna p.g.a. sexuell läggning och följaktligen kräva ett undantag i 2 kap. 15 § RF för att kunna kvarstå utan att en konflikt med regeringsformen uppkommer.

Samboskap

På familjerättens område kan konstateras att *sambolagen* (2003:376) definierar sambor som "två personer som stadigvarande bor tillsammans i ett parförhållande och har gemensamt hushåll" (1 §) och är således könsneutral. Det som sägs angående äktenskap gäller också registrerat partnerskap (1 § st 4). Denna lag kan följaktligen inte anses missgynna samkönade par och ett nytt förbud mot missgynnande föreskrifter med hänsyn till sexuell läggning skulle inte medföra några konsekvenser för denna lag.

Registrerat partnerskap och äktenskap

I 1 kap. 1 § ÄktB anges att "äktenskap ingås mellan en kvinna och en man" medan samkönade par har rätt att ingå registrerat partnerskap enligt 1 kap. 1 § *lag (1994:1117) om registrerat partnerskap* (partnerskapslagen). Äktenskaps- och partnerskapsutredningen lämnade sitt betänkande *Äktenskap för par med samma kön – Vigsselfrågor* i mars 2007.⁴⁰ Utredaren har föreslagit att äktenskapsbalkens portalparagraf om vad som är ett äktenskap utvidgas till att omfatta också par med samma kön. Reglerna i balken föreslås bli fullt tillämpliga på alla äktenskap oavsett makarnas kön. Detsamma kommer som regel även att gälla andra författningar som knyter an till äktenskap och makar.⁴¹ Ärendet har remissbehandlats och en lagrådsremiss är att vänta till hösten 2008.

Samkönade par, men ej olikkönade par, har alltså rätt att ingå registrerat partnerskap enligt 1 kap. 1 § partnerskapslagen. Lagen kan inte i sig sägas missgynna samkönade par då den ger dessa en *möjlighet* att ingå partnerskap. Det faktum att heterosexuella par

⁴⁰ SOU 2007:17. Särskild utredare var Hans Regner.

⁴¹ A. bet. s 237 f.

inte har möjligheten att ingå registrerat partnerskap skulle i och för sig kunna anses utgöra ett missgynnande av denna grupp, men då det rör sig om en majoritet i samhället skulle 2 kap. 15 § RF i ny lydelse inte hindra en sådan skillnad mot bakgrund av att den tar sikte på att skydda minoriteter.

Det faktum att äktenskapsbalken förbehåller rätten att ingå äktenskap för par av olika kön och att samkönade par inte har denna möjlighet kan hävdas utgöra ett missgynnande. Med missgynnande föreskrifter avses, som nämnts ovan, bl.a. föreskrifter som ger förmåner åt befolkningens flertal men utesluter en minoritet.⁴² Är det en "förmån" att få ingå äktenskap? Utredningen om homosexuell situation i samhället föreslog att sexuell läggning skulle införas i 2 kap. 15 § RF, men ansåg inte att det faktum att samkönade par inte får ingå äktenskap utgör missgynnande lagstiftning i den mening som avses i 2 kap. 15 § RF.⁴³ Även Äktenskaps- och partnerskapsutredningens slutsats var att det inte är fråga om diskriminering på grund av sexuell läggning (vare sig enligt regeringsformen eller enligt Europakonventionen) att äktenskapet inte står öppet för par med samma kön, men att "det torde ändå innebära en form av särbehandling".⁴⁴ Någon argumentation bakom denna slutsats presenteras inte. Med detta synsätt skulle man alltså kunna säga att det är i och för sig fråga om en särbehandling, men den är inte negativ och utgör följaktligen inte ett missgynnande. Detta skulle innebära att en ändring i 2 kap. 15 § RF inte hindrar att äktenskapet är fortsatt förbehållet olikkönade par. Det faktum att rätten att gifta sig finns som en mänsklig rättighet i internationella konventioner kan dock tala för att det bör ses som en förmån.⁴⁵ I internationella konventioner är visserligen rätten att gifta sig förbehållen heterosexuella par, men genom att rätten är formulerad såsom en mänsklig rättighet kan hävdas att det är att se som en förmån som en grupp av befolkningen är missgynnad i förhållande till genom att sakna denna rätt. Ett annat argument för att se rätten att gifta sig som en förmån är den särskilda sociala status som ett giftermål för med sig. Även Äktenskaps- och partnerskapsutredningens har framhållit att äktenskapet har ett högre symbolvärde än ett registrerat partnerskap.⁴⁶ Med ett sådant

⁴² Holmberg, Stjernquist, m.fl., s 161.

⁴³ SOU 1984:63 s 244.

⁴⁴ SOU 2007:17 s 231.

⁴⁵ Se t.ex. artikel 12 i Europakonventionen och artikel 23 (3) i FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter.

⁴⁶ SOU 2007:17 s 230.

synsätt skulle en förändring av 2 kap. 15 § RF innebära antingen ett krav på att ge samkönade par rätt att gifta sig eller att ett undantag införs som möjliggör en fortsatt särbehandling.

Partnerskapslagen avviker från regleringen i äktenskapsbalken i ett par avseenden. Till att börja med saknas möjlighet till dispens från kravet på att den som avser att ingå äktenskap fyllt 18 år (se 1 kap. 3 § samt ÄktB 2 kap. 1 §).⁴⁷ Om Äktenskaps- och partnerskapsutredningens förslag att göra äktenskapsbalken könsneutral antas och partnerskapslagen upphävs försvinner denna skillnad.⁴⁸ Om så inte blir fallet är ovanstående diskussion aktuell igen. Om det är fråga om en möjlighet som anses vara en förmån innebär denna skillnad i möjlighet att få dispens en negativ särbehandling (dvs. ett missgynnande) av homo- och bisexuella par i jämförelse med heterosexuella par. En sådan särbehandling skulle stå i konflikt med ett förbud mot föreskrifter som missgynnar med hänsyn till sexuell läggning. Även om man anser att missgynnande enbart sker indirekt, eftersom det är först i jämförelse med annan lagstiftning som skillnaden framträder, hindrar 2 kap. 15 § RF indirekta missgynnanden.⁴⁹ Om man däremot anser att det inte är fråga om något missgynnande uppkommer ingen konflikt med 2 kap. 15 § RF.

Vidare undantar partnerskapslagen vissa regler från tillämpning ifråga om samkönade par. Till att börja med framgår i 3 kap. 3 § att "bestämmelser som gäller för makar och vars tillämpning innebär en särbehandling av den ene maken endast på grund av dennes kön gäller inte för registrerade partner". Undantaget berör i huvudsak två grupper av regler. Dels handlar det om sådana regler som ger upphov till gemensamt föräldraansvar, men som inte undantagits. Det handlar främst om regler om faderskapspresumtion och liknande. Dels avses sådana regler som ger ekonomiska förmåner till gifta kvinnor och änkor.⁵⁰ Äktenskaps- och partnerskapsutredningen framhöll att några särskilda undantag för par med samma kön inte är nödvändiga. Utredaren konstaterade att de sistnämnda reglerna angående gifta kvinnor och änkor inte är särskilt omfattande och med tiden nästan undantagslöst har förlorat i betydelse. "Med utgångspunkt i att samma regler skall gälla för alla äktenskap oavsett makarnas sexuella läggning finns det knappast

⁴⁷ Ett skäl för det var att dispensansökningar var sällsynta och gavs nästan uteslutande på grund av att parterna hade eller väntade barn och att dispensmöjligheten vid partnerskap skulle utnyttjas endast undantagsvis, se SOU 2007:17 s 241.

⁴⁸ SOU 2007:17 s 237 och 241.

⁴⁹ SOU 1975:75 s 115.

⁵⁰ SOU 1993:98 s 137.

anledning att nu göra något undantag för dessa regler, särskilt som det svårligen kan tänkas förekomma fall där förmånerna kan utgå i eller efter ett äktenskap mellan makar med samma kön”.⁵¹ Det sistnämnda argumentet föranleder min slutsats att även om undantaget blir kvar, är det svårt att se att samkönade par missgynnas då de ändå inte skulle kunna omfattas av det och följaktligen inte stå i strid med 2 kap. 15 § RF. När det gäller faderskapspresumtionen ansåg utredaren att det nuvarande undantaget för faderskapspresumtionen bör ha samma omfattning som i dag i avvaktan på regeringens ställningstagande angående betänkandet *Föräldraskap vid assisterad befruktning* (se vidare nedan).⁵²

Ett annat undantag framgår i partnerskapslagen 3 kap. 4 § enligt vilken de internordiska reglerna i *förordning (1931:429) om vissa internationella rättsförhållanden rörande äktenskap, adoption och förmynderskap* (NÄF) inte gäller för registrerat partnerskap. I Äktenskaps- och partnerskapsutredningens förslag om att göra äktenskapsbalken könsneutral och därmed avskaffa partnerskapslagen föreslås att ett uttryckligt undantag – om att förordningen inte gäller för äktenskap som ingås mellan två kvinnor eller mellan två män – införs i NÄF. Anledningen till det sägs vara att det annars finns risk för att det i vissa fall skulle saknas behörig domstol för att avgöra ett mål om upplösning av registrerat partnerskap. Istället skall reglerna i lag (1904:26 s. 1) om vissa internationella rättsförhållanden rörande äktenskap och förmynderskap tillämpas.⁵³ Undantaget synes inte leda till ett missgynnande av samkönade par och sannolikt är därför inget undantag i 2 kap. 15 § RF nödvändigt.

Assisterad befruktning och föräldraskap

Lag (2006:351) om genetisk integritet m.m. kapitel 6 och 7 handlar om insemination och befruktning utanför kroppen. Reglerna gäller både olikkönade och samkönade par (6 kap. 1 § samt 7 kap. 1 och 3 §§). Ett nytt förbud mot missgynnande föreskrifter med hänsyn till sexuell läggning skulle inte medföra några konsekvenser för denna lag då den inte kan anses missgynna samkönade par. I 1 kap. 9 § FB anges att en kvinna, som är registrerad partner eller sambo till modern och som samtyckt till insemination eller befruktning av

⁵¹ SOU 2007:17 s 242.

⁵² A. bet. s 103, s 242. Se även SOU 2007:3 (*Föräldraskap vid assisterad befruktning*) s 15 och 114. Ärendet behandlas för närvarande i Regeringskansliet.

⁵³ SOU 2007:17 s 313 f.

moderns ägg (i enlighet med 6 eller 7 kapitlet lagen om genetisk integritet m.m.) skall anses vara förälder. Samkönade par behandlas således på samma sätt vid en assisterad befruktning som ett heterosexuellt par (se 1 kap. 6 och 8 §§).

Däremot föreligger för närvarande en skillnad i fråga om föräldraskapet vid assisterad befruktning som sker utanför tillämpningsområdet av 6 och 7 kap. lagen om genetisk integritet mm. Därför har Utredningen om föräldraskap och assisterad befruktning föreslagit en ändring i föräldraskapen som innebär att en "föräldraskapspresumtion" införs motsvarande den nuvarande faderskapspresumtionen.⁵⁴ Faderskapspresumtionen innebär att mannen i ett äktenskap skall anses vara barnets fader (FB 1 kap. 1 §). Frågan om denna föreskrift innebär ett missgynnande av samkönade par är inte lätt att besvara. Här kan dock konstateras att om utredningens förslag om föräldraskap, som innebär att lesbiska kvinnor som är registrerade partner automatiskt skall anses vara barnets förälder, inte antas måste man ta ställning till om den aktuella särbehandlingen är att anse som ett missgynnande i regeringsformens mening och därmed förutsätter att det finns stöd för ett sådant undantag i 2 kap. 15 § RF.

Sedan lagändringar år 2003 finns en möjlighet att utse registrerade partner och sambor av samma kön till gemensamma vårdnadshavare (6 kap. 10 a § FB).⁵⁵ Här föreligger således inte någon särbehandling.

Adoption

Sedan år 2003 jämställs också registrerade partner med makar när det gäller rätten att adoptera. Andra än makar och registrerade partner får inte adoptera gemensamt. Ensamstående samt både samkönade och olikkönade par som är sambor, får enbart adoptera var för sig (se FB 4 kap. 3 och 4 §§).⁵⁶ För utländska adoptioner gäller emellertid särskilda regler, som kan innebära att enbart gifta personer tillåts adoptera.⁵⁷ Dessa baserar sig på internationella kon-

⁵⁴ SOU 2007:3 s 75 ff.

⁵⁵ Prop. 2001/02:123 s 31 ff. Förutom ändringen i föräldraskapen ändrades partnerskapslagen på så sätt att hindret mot att utse samkönade par till vårdnadshavare togs bort i 3 kap. 2 § första stycket.

⁵⁶ Prop. 2001/02:123 s 18 ff. och 38.

⁵⁷ Se SOU 2007:17 s 104 f angående 1993 års Haagkonvention om skydd av barn och samarbete vid internationella adoptioner.

ventioner.⁵⁸ I den mån dessa utesluter homosexuella par från att adoptera bör finnas utrymme för undantag i 2 kap. 15 § RF.

Sammanfattningsvis kan konstateras att det är få situationer som eventuellt kan komma i konflikt med ett grundlagsstadgande som förbjuder missgynnande föreskrifter med hänsyn till sexuell läggning. Det är framförallt fråga om reglerna om äktenskap, faderskapspresumtionen, utländska adoptioner samt undantagen för regler som ger ekonomiska förmåner till gifta kvinnor och änkor och möjligheten till dispens från ålderskravet som finns vid äktenskap, men inte vid registrerat partnerskap som skulle kunna beröras av en ändring i grundlagsstadgandet. Det förutsätter att den särbehandling som reglerna medför anses utgöra ett missgynnande.

Avslutande kommentarer

Efter ovanstående genomgång kan konstateras att begreppet sexuell läggning har fått en gemensam betydelse i lagstiftningen, vilken innebär att den inbegriper hetero-, homo- och bisexuell läggning. Om de senaste förslagen till förändringar i brottsbalken och polisdatalagen (m.m.) genomförs blir begreppsbildningen än mer enhetlig. Det talar för att det är detta begrepp som bör användas vid en eventuell utökning av uppräknigen av grunderna i 2 kap. 15 § RF. Det finns inte heller något som hindrar att valet faller på denna formulering, även om den heterosexuella gruppen de facto inte kommer att omfattas av förbudet genom att den inte utgör en minoritet.

Beträffande den underliggande lagstiftningen kan konstateras att homosexuella personer särbehandlas, enligt nu gällande lagstiftning, jämfört med heterosexuella personer ifråga om äktenskap och i viss mån föräldraskap. I dessa fall är frågan om särbehandlingen utgör ett missgynnande i regeringsformens mening. Svaret på denna fråga är avgörande för om den underliggande lagstiftningen hamnar i konflikt med ett förbud mot missgynnande föreskrifter med hänsyn till sexuell läggning eller inte. Om så bedöms vara fallet och det finns en önskan att skillnaderna skall bestå behövs, som nämnts, att det finns utrymme för undantag

⁵⁸ Se lag (1971:796) om internationella rättsförhållanden rörande adoption och förordning (1931:429) om vissa internationella rättsförhållanden rörande äktenskap, adoption och förmynderskap.

enligt 2 kap. 15 § RF. Även här är förändringar i lagstiftningen föreslagna, vilket kan leda till att undantag inte kommer att behövas – om de antas. När det gäller *förordningen (1931:429) om vissa internationella rättsförhållanden rörande äktenskap, adoption och förmynderskap* är dock förslaget att ett uttryckligt undantag skall införas avseende par av samma kön.⁵⁹ Undantaget syftar dock till att undvika en situation där svensk domstol saknar domsrätt och kan därför svårligen sägas missgynna med hänsyn till sexuell läggning.

I den mån slutsatsen är att det är fråga om en särbehandling som är mindre förmånlig och därmed utgör ett missgynnande, krävs att det görs utrymme för undantag för sådan lagstiftning i RF 2 kap. 15 § utfall man önskar att särbehandlingen skall fortgå. En sista fråga är då hur ett eventuellt undantag bör utformas.

En generellt utformad undantagsregel har fördelen att man inte behöver bestämma i förväg vilka situationer som bör föranleda ett undantag. En annan fördel är att det inte krävs någon grundlagsändring för det fall man önskar utvidga eller begränsa tillämpningsområdet för undantaget. Nackdelen med ett generellt utformat undantag är, som nämnts tidigare, att utrymmet för möjliga undantag blir vagt samtidigt som det är vitt och minskar på så sätt själva diskrimineringsförbudets betydelse. Jag vill därför förorda att de situationer som man anser berättiga föreskrifter som negativt särbehandlar med hänsyn till sexuell läggning tydligt anges på samma sätt som ifråga om undantagen från förbudet mot könsdiskriminerande föreskrifter.

⁵⁹ SOU 2007:17 s 313 f.

Ras

Ras, etniskt ursprung och etnisk tillhörighet...

Begreppen ras, etniskt ursprung och etnisk tillhörighet förekommer i svensk lagstiftning i olika sammanhang. Förarbetsuttalanden om vad som menas med begreppen är inte så utförliga utan hänvisar framförallt till internationella texter eller till varandra. Således finns flera hänvisningar till förarbetena till 16 kap. 8 och 9 §§ BrB, som i sin tur har sin grund i FN:s Rasdiskrimineringskonvention (1965).

Vid införandet av brottet *hets mot folkgrupp* (16 kap. 8 § BrB) uttalades i propositionen att med *ras* åsyftas "de grupper av människosläktet som brukar upptas i antropologiska rasindelningar. Dessa grundar sig på skillnader i vissa ärftliga fysiska egenskaper bl.a. pigmentering och ansiktsform".⁶⁰ I den senaste propositionen på diskrimineringslagstiftningens område *Ett starkare skydd mot diskriminering* tar regeringen avstånd från ett sådant synsätt och anför samtidigt att det inte är önskvärt att använda ordet ras i lagstiftningen.⁶¹ Riksdagen har framhållit att det saknas vetenskaplig grund för att dela in människor i olika raser och att det ur biologisk synpunkt inte heller finns någon grund för att använda ordet ras om människor.⁶²

Parallellt med ras har begreppet "etniskt ursprung" använts. Enligt förarbetena till 16 kap. 8 § BrB avses med (folkgrupp eller folkgrupper av visst) etniskt ursprung "folkgrupper vari medlemmarna har ett relativt enhetligt kulturmönster, vars medlemmar är av samma nationstillhörighet samt hudfärg".⁶³ Här påpekades även svårigheten att exakt avgränsa de grupper det rör sig om och att beskrivningarna sammanfaller med varandra.⁶⁴ Numera har det skett en övergång till formuleringen "etnisk tillhörighet", vilken används i den nyare diskrimineringslagstiftningen. Med det menas att någon tillhör en grupp av personer som har samma nationella eller etniska ursprung, *ras* eller hudfärg.⁶⁵ Både etniskt ursprung

⁶⁰ Prop. 1987 nr 70 s 37.

⁶¹ Prop. 2007/09:95 s 120.

⁶² 1997/98:KU29 och 2002/03:AU7 s 19.

⁶³ Prop. 1970 nr 87 s 38.

⁶⁴ A. st.

⁶⁵ Se 1 § 2 st lag (1999:130) om åtgärder mot diskriminering i arbetslivet på grund av etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, 4 § 1 p lag (2003:307) om förbud mot diskriminering och 2 § lag (2006:67) om förbud mot diskriminering och annan kränkande behandling av barn och elever.

och etnisk tillhörighet har således definierats med hänvisning till (bl.a.) ras. Följaktligen finns ordet ras kvar i svensk lagstiftning och i vissa fall hänvisas direkt till det, vilket genomgången nedan visar.

Riksdagens syn på "ras"

Konstitutionsutskottet har uttalat att användningen av ordet ras i författningstexter riskerar att underblåsa fördomar och att regeringen därför, i internationella sammanhang, bör verka för att ordet (använt om människor) i så stor utsträckning som möjligt undviks i officiella texter. Samtidigt har dock utskottet sagt att det *inte är möjligt* att utmönstra ordet ur all lagstiftning. De argument som utskottet framfört är bl.a. en hänvisning till förarbetsuttalanden vid tillkomsten av 2 kap. 15 § RF (som i sin tur hänvisar till förarbetsuttalanden vid införandet av 16 kap. 8 och 9 §§ BrB). Konstitutionsutskottet ansåg att "ordets internationella användning i motsvarande sammanhang talar för att det bör bibehållas i svensk text" och framhöll att det kunde uppstå tveksamhet om Sveriges konventionstrohet om den svenska översättningen av konventionstextens *race* skulle utgå. Konstitutionsutskottet anförde också att orden "rasism" och "rasist" skulle hänga i luften om själva grundordet skulle avskaffas. Utskottet pekade även på risken att effekten av lagtexten minskar om ordet ras tas bort och att ordet för de flesta svenskar har en negativ laddning.⁶⁶ Av dessa påståenden är det frågan om Sveriges konventionstrohet som är avgörande för frågan om det över huvud taget är *möjligt* att utmönstra ordet ur svensk lagstiftning. Övriga argument tar mer sikte på frågan om det är *lämpligt* att göra så.

I fråga om de krav som EU:s rättsakter ställer på svensk rätt kan nämnas att konstitutionsutskottet i ett annat betänkande (rörande personuppgiftslagen) ansett att det *inte* kan anses *tillåtet* enligt dataskyddsdirektivet (95/46/EG) att ta bort ordet ras ur den definition som grundar sig på direktivet. Utskottet hänvisade till det tidigare betänkandet och framhöll återigen att när ordet ras förekommer i lagstiftning, som grundas på internationella konventioner eller författningar som genomför EG-direktiv, är det *inte möjligt* att utmönstra ras ur all lagstiftning.⁶⁷ 1999 års diskrimineringsutredning kom däremot fram till att ordet ras både kan och bör

⁶⁶ 1997/98:KU29.

⁶⁷ 1997/98:KU18 s 47 f. Se även 2002/03:AU7, s 18.

utmönstras ur författningstext. Diskrimineringskommittén, som bl.a. hade i uppdrag att undersöka möjligheten att utmönstra ordet ras ur svensk lagstiftning, hävdar i sin tur att "termen ras så gott som uteslutande förekommer i författningar för att uppfylla internationella konventioner och för att genomföra EG-direktiv" och att ordet ras därför inte bör utmönstras ur lagstiftningen.⁶⁸

En avgörande fråga är därför vilka krav folkrätt och EU-rätt egentligen ställer på den svenska lagstiftaren ifråga om språklig trohet gentemot ursprungstexten och om det således är så att internationella överenskommelser hindrar att ordet ras utmönstras ur 2 kap. 15 § RF och övrig lagstiftning.

Något om transformering och implementering

Förverkligande av folkrättsliga åtaganden

Regeringsformen anger inte hur internationella överenskommelser skall införlivas i svensk rätt eller vilken ställning de har. Införandet av internationella regler sker antingen genom inkorporering eller transformation.⁶⁹ Sverige har som dualistisk stat nästan uteslutande valt att transformera internationella åtaganden in i svensk lagstiftning i stället för att direkt inkorporera desamma. Inkorporering innebär att den internationella överenskommelsen förs in oförändrad i den nationella lagstiftningen. Vid transformering kan överenskommelsen införlivas i svensk rätt helt enkelt genom en översättning till svenska eller omformuleras så att den bättre passar in i det svenska systemet.⁷⁰ I ett folkrättsligt perspektiv är det avgörande att den aktuella staten fullgör sina internationella åtaganden och inte *hur* detta sker. Inom området för mänskliga rättigheter medför ett tillträdande av en konvention att staten ifråga förpliktat sig att följa de standards som anges i konventionen. Detta är inte det samma som att staten måste införa vissa lagbestämmelser eller att nationell rätt skall ha en viss ordalydelse.⁷¹

⁶⁸ SOU 2006:22 s 306.

⁶⁹ Prop. 1993/94:117 s 32 och SOU 1974:100 s 48 ff.

⁷⁰ Cameron, *An Introduction to the European Convention on Human Rights*, 5th ed. Iustus, 2006, s 27 f.

⁷¹ Bring, Mahmoudi, *Sverige och folkrätten*, 3:e uppl. Norstedts Juridik, 2007, s 44 f.

Implementering av EG-direktiv

När det gäller EG:s rättsakter föreskriver artikel 249 i EG-fördraget att "ett direktiv skall med avseende på det resultat som skall uppnås vara bindande för varje medlemsstat till vilken det är riktat, men skall överläta åt de nationella myndigheterna att bestämma form och tillvägagångssätt för genomförandet". Till skillnad mot en förordning, som har allmän giltighet och till alla delar är bindande och direkt tillämplig i varje medlemsstat, skall varje medlemsstat själv besluta om hur genomförandet av direktivets *inhåll* skall ske.

I Skyddsgrundsutredningens betänkande *Skyddsgrundsdirektivet och svensk rätt. En anpassning av svensk lagstiftning till EG-direktiv 2004/83/EG angående flyktingar och andra skyddsbehövande* presenteras olika sätt att genomföra direktiv i nationell rätt.⁷² Det är framförallt tre metoder som nämns; duplikatmetoden, lojalt genomförande och en minimalistisk strategi. Den första metoden innebär att ett direktiv (med ev. bilagor) förs in ordagrant i svensk lagtext.⁷³ Vid ett lojalt genomförande utgår man från vad som är obligatoriskt enligt direktivet och går längre när det är förenligt med nationell rätt och politiska ambitioner. En av de frågor man bör ställa sig vid ett lojalt genomförande är om direktivet innehåller bestämmelser som uttryckligen – eller där det framgår av sammanhanget – är obligatoriska maximinormer (dvs. att medlemsstaterna inte får införa regler som går längre än direktivet) eller som över huvud taget inte tillåter avvikelser.⁷⁴ Ett lojalt genomförande kan också resultera i att inga konkreta lagstiftningsåtgärder vidtas, en s.k. minimalistisk strategi. Det kan bero på att nationell rätt redan uppfyller de krav som följer av direktivet.⁷⁵ Direktivbestämmelser som inte tillåter avvikelser innebär inte ett krav på absolut språklig trohet så länge som den nationella rätten till sitt innehåll inte avviker från dessa bestämmelser (se vidare nedan).

⁷² SOU 2006:6 s 61 ff.

⁷³ Detta sker utan att det nödvändigtvis är något krav i direktivet.

⁷⁴ SOU 2006:6 s 63 f.

⁷⁵ A. bet. s 64.

Internationella åtaganden

Nedan följer en sammanställning av de konventioner och övriga internationella åtaganden som Sverige gjort inom ramen för FN, Europarådet och EU där ordet ras förekommer.

- 1989 års FN-konvention om barnets rättigheter
- 1966 års FN-konvention om medborgerliga och politiska rättigheter
- 1966 års FN-konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter
- 1965 års FN-konvention om avskaffande av alla former av ras-diskriminering
- ILO-konventionen (nr 111) angående diskriminering i fråga om anställning och yrkesutövning (1958)
- FN:s flyktingkonvention jämte 1967 års tilläggsprotokoll angående flyktingars rättsliga ställning (1951)
- FN:s konvention om förebyggande och bestraffning av brottet folkmord (1948)
- FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna (1948)
- 1960 års konvention mot diskriminering inom undervisningen (SÖ 1969:64)
- Europarådets social stadga (1996) [ETS No 163]
- Europarådets konvention om överförande av lagföring i brottmål (1972) [ETS No 73]
- Europarådets konvention om brottmålsdoms internationella verkningar (1970) [ETS No 70]
- Europarådets konvention angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (1950) [ETS No 5]
- EG-fördraget, artikel 13
- Rådets direktiv 2000/43/EG av den 29 juni 2000 om genomförandet av principen om likabehandling av personer oavsett deras ras eller etniska ursprung
- Europaparlamentets och Rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter
- Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna

Svensk lagstiftning

Konstitutionella regler

Ordet ras förekommer direkt eller indirekt i följande konstitutionella bestämmelser:

- Tryckfrihetsförordning (1949:105) – 7 kap. 4 § 11
- Regeringsformen (1974:152) – 2 kap. 14, 15, 22 §§
- Yttrandefrihetsgrundlag (1991:1469) – 5 kap. 1 §

Underliggande lagstiftning

Nedan följer en sammanställning av de lagar och förordningar som innehåller ordet ras. Regleringen kan delas in i olika rättsområden.

Regler som rör personuppgifter:

- Personuppgiftslag (1998:204)
- Polisdatalag (1998:622)
- Lag om behandling av personuppgifter vid Skatteverkets medverkan i känsliga brottsutredningar (1999:90)
- Lag om behandling av personuppgifter inom kriminalvården (2001:617)
- Lag om behandling av uppgifter i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet (2005:787)
- Lag om behandling av personuppgifter i Försvarsmaktens försvarsunderrättelseverksamhet och militära säkerhetstjänst (2007:258)
- Lag om behandling av personuppgifter i Försvarets radioanstalts försvarsunderrättelse- och utvecklingsverksamhet (2007:259)
- Förordning om tillämpning av en konvention den 27 februari 1976 mellan Sverige och Förbundsrepubliken Tyskland om social trygghet (1977:740)
- Förordning om behandling av personuppgifter inom Kustbevakningen (2003:188)
- Förordning om behandling av personuppgifter i utrikesförvaltningens konsulära verksamhet (2006:275)
- Förordning om behandling av personuppgifter inom åklagarväsendet (2006:937)

Lagstiftning rörande diskriminering:

- Lag om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (1994:1219)
- Lag om åtgärder mot diskriminering i arbetslivet på grund av etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning (1999:130)
- Lag om förbud mot diskriminering (2003:307)
- Lag om förbud mot diskriminering och annan kränkande behandling av barn och elever (2006:67)

Lagstiftning rörande brott m.m.:

- Brottsbalken (1962:700)
- Lag om straff för folkmord (1964:169)
- Lag om internationellt samarbete rörande verkställighet av brottmålsdom (1972:260)
- Lag om internationellt samarbete rörande lagföring för brott (1976:19)
- Förordning om underrättelse om dom i vissa brottmål, m.m. (1990:893)

Övrig lagstiftning:

- Kreditupplysningslag (1973:1173)
- Utlänningslag (2005:716)

Vid en granskning av ovanstående regler kan följande noteras ifråga om hur ras används i bestämmelserna.

I en övervägande del av den lagstiftning där ordet ras finns med sker *direkta hänvisningar* till ordet. Detta gäller t.ex. brotten hets mot folkgrupp och olaga diskriminering i 16 kap. 8 och 9 §§ BrB. Ett annat exempel är reglerna om personuppgifter, i fråga om behandling av känsliga personuppgifter, som föreskriver att "personuppgifter inte får behandlas enbart på grund av vad som är känt om personens *ras* eller etniska ursprung". I följande regler finns direkta hänvisningar till begreppet ras:

- Lag om internationellt samarbete rörande verkställighet av brottmålsdom (1972:260) – 6 §
- Kreditupplysningslag (1973:1173) – 6 §
- Lag om internationellt samarbete rörande lagföring för brott (1976:19) – 8 §

- Personuppgiftslag (1998:204) – 13 §
- Polisdatalag (1998:622) – 5 §
- Lag om behandling av personuppgifter vid Skatteverkets medverkan i känsliga brottsutredningar (1999:90) – 4 §
- Lag om behandling av personuppgifter inom kriminalvården (2001:617) – 5 §
- Lag om behandling av uppgifter i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet (2005:787) – 11 §
- Lag om behandling av personuppgifter i Försvarsmaktens försvarsunderrättelseverksamhet och militära säkerhetstjänst (2007:258) – 12 §
- Lag om behandling av personuppgifter i Försvarets radioanstalts försvarsunderrättelse- och utvecklingsverksamhet (2007:259) – 11 §
- Förordning om tillämpning av en konvention den 27 februari 1976 mellan Sverige och Förbundsrepubliken Tyskland om social trygghet (1977:740) I punkt 17 i bilaga 2 om slutprotokoll till konventionen mellan Konungariket Sverige och Förbundsrepubliken Tyskland om social trygghet
- Förordning om behandling av personuppgifter inom Kustbevakningen (2003:188) – 9 §
- Förordning om behandling av personuppgifter i utrikesförvaltningens konsulära verksamhet (2006:275) – 7 §
- Förordning om behandling av personuppgifter inom åklagarväsendet (2006:937) – 10 §

I diskrimineringslagstiftningen förekommer *indirekta hänvisningar* till ras. I de flesta diskrimineringslagarna, som relaterar till etnicitet, finns ras med som en förklaring till begreppet etnisk tillhörighet.

- Lag om åtgärder mot diskriminering i arbetslivet på grund av etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning (1999:130) – 1 §
- Diskrimineringslagen (2003:307) – 4 §
- Lag om förbud mot diskriminering och annan kränkande behandling av barn och elever (2006:67) – 2 §

Föreskrifterna hänvisar alltså inte direkt till ras, men för att förtydliga vad som avses med etnisk tillhörighet nämns ras. Termen

ras har således förflyttats från att vara huvudord till att närmare beskriva ett mer "nedtonat" begrepp, dvs. etnisk tillhörighet.

Som redan nämnts ovan finns emellertid en direkt hänvisning till ras när det gäller brottet olaga diskriminering och man kan notera att tvärtom nämner varken 1 kap. 2 § RF eller lagen (2001:1286) om likabehandling av studenter i högskolan ras för att beskriva förbud mot etnisk diskriminering.

Bakgrund till att *ras* nämns i författningstext

Det kan konstateras att stor del av lagstiftningen har sin grund i antingen ett folkrättsligt åtagande eller en EU-rättslig förpliktelse. FN:s konvention om avskaffande av alla former av rasdiskriminering från 1965 (Rasdiskrimineringskonventionen) har legat till grund för flera lagstadganden som innehåller ordet ras. Här presenteras skälen till att man valt att använda ordet ras.

De konstitutionella reglerna

I 2 kap. 15 § RF föreskrivs att "lag eller annan föreskrift får ej innebära att någon medborgare missgynnas därför att han med hänsyn till ras, hudfärg eller etniskt ursprung tillhör minoritet". I propositionen framkom att remissinstanser framfört att ordet ras bör utgå och att det med det inte avsågs någon ändring i sak. Departmentschefen hade inget att invända mot det i sig, men framhöll att ordet ras förekom i både svensk gällande rätt och i internationella dokument. Vidare pekade departementschefen på det faktum att människor utsätts för systematisk diskriminering i världen på grund av omständigheter av det slag som vanligen betecknas med uttrycket ras. Slutligen anförde departementschefen som skäl för att införa ordet i lagtexten att syftet med bestämmelsen är att "på tydligaste möjliga sätt framhålla att de skillnader mellan människor som brukar anges med hjälp av detta ord är betydelselösa".⁷⁶ Här framhölls således inte uttryckligen att föreskriften är en direkt följd av ett konventionsåtagande, utan det sades snarare på ett allmänt plan att ordet ras används i gällande rätt och i

⁷⁶ Prop. 1975/76:209 s 157.

internationella dokument. Även olika lämplighetsskäl för att använda ordet lyftes fram.

Beträffande *2 kap. 22 § första stycket 7 RF*, vilken anger att utlänningar har samma skydd som svenska medborgare mot missgynnande föreskrifter på grund av ras, hudfärg och etniskt ursprung, finns inget särskilt att tillägga då den enbart hänvisar till *2 kap. 15 § RF*.

Den sista föreskriften i regeringsformen som är relevant är *2 kap. 14 § andra stycket*. Enligt denna bestämmelse får föreningsfriheten begränsas "endast såvitt gäller sammanslutningar vilkas verksamhet är av militär eller liknande natur eller innebär förföljelse av folkgrupp av viss *ras*, med viss hudfärg eller av visst etniskt ursprung". Vid stadgandets tillkomst ifrågasatte JK nödvändigheten i att göra ett särskilt undantag för rasistiska föreningar när Rasdiskrimineringskonventionens krav på lagstiftning som ogiltigförklarar eller förbjuder sådana organisationer i praktiken i allt väsentligt är uppfyllt. Departementschefen instämde i att Rasdiskrimineringskonventionens krav var uppfyllda även utan ett införande av ett undantag från föreningsfriheten, men menade samtidigt att konventionen åsyftade ett dylikt undantag och att man borde "undvika att utforma grundlagen så att det kan hävdas att denna lägger hinder i vägen för ett fullständigt uppfyllande av Sveriges konventionsåtaganden". Därför ville departementschefen införa en möjlighet att begränsa föreningsfriheten.⁷⁷ Här kan således påpekas det intressanta att departementschefen både anser att Sverige uppfyller konventionsåtagandena och samtidigt hävdar att undantag bör införas i regeringsformen så att Sverige inte lägger hinder i vägen för ett fullständigt uppfyllande av konventionsåtagandena. Därtill kan anmärkas att det inte är föreskriften i sig som medför konventionsåtagandena skulle vara uppfyllda. Den innebär enbart att det enligt inhemsk lagstiftning finns förutsättningar för att uppfylla dem. Det är först när Sverige de facto förbjudit rasistiska organisationer som de folkrättsliga förpliktelserna är uppfyllda. Detta menar, som sagt, departementschefen redan är gjort. Här kan också nämnas att Sverige förlöpande fått motta kritik från den granskningskommitté som övervakar efterlevnaden av konventionen på grund av att Sverige

⁷⁷ A. prop. s 113 f.

inte har förbjudit rasistiska organisationer, vilket föreskrivs i artikel 4 i konventionen.⁷⁸

När riksdagen (år 1970) godkände Rasdiskrimineringskonventionen ändrades bestämmelserna om *hets mot folkgrupp* i 7 kap. 4 § TF (vilken naturligtvis inte ändrades genast utan i den ordning som är föreskriven för ändring av grundlag) och i 16 kap. 8 § BrB. Ändringen innebar att även andra meddelanden än sådana som innefattade förtal eller smädelse straffbelades, om meddelandets innehåll uttrycker missaktning för folkgrupp av t.ex. viss ras eller hudfärg.⁷⁹ I förarbetena finns inte några särskilda kommentarer angående innehållet i 7 kap. 4 § (punkt 11) TF, utan det som sägs angående brottet hets mot folkgrupp i 16 kap. 8 § BrB blir relevant även ifråga om när brottet sker i tryckt skrift som faller under tryckfrihetsförordningen. I specialmotiveringen till 16 kap. 8 § BrB framgår att användandet av ordet ras är motiverat utifrån att det nämns i Rasdiskrimineringskonventionen.⁸⁰ I yttrandefrihetsgrundlagen sägs i 5 kap. 1 § första stycket att de gärningar som anges som tryckfrihetsbrott i 7 kap. 4 och 5 §§ TF skall anses som yttrandefrihetsbrott, om de begås i ett radioprogram eller en teknisk upptagning och är straffbara enligt lag. I propositionen till YGL konstateras enbart att brottskatalogen är densamma som i TF. Inget särskilt sägs om de enskilda brotten.⁸¹

Rasdiskrimineringskonventionen sägs således ligga direkt till grund för både 2 kap. 14 § RF och 7 kap. 4 § TF (även om det kan diskuteras i vilken mån detta stämmer ifråga om 2 kap. 14 § RF, se diskussionen ovan.).

Underliggande lagstiftning

Inkorporering av konventioner

Lag (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna innehåller en bilaga med konventionen i svensk översättning. I

⁷⁸ Se t.ex. punkt 10 i den senaste granskningskommentaren från Rasdiskrimineringskommittén. Concluding observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination CERD/C/64/CO/810 May 2004.

⁷⁹ Prop. 1970 nr 87 s 1.

⁸⁰ A. prop. s 37 f. och s 73.

⁸¹ Se prop. 1990/91:64 s 96 och 124.

konventionens artikel 14 stadgas att "åtnjutandet av de fri- och rättigheter som anges i denna konvention skall säkerställas utan någon åtskillnad såsom på grund av kön, ras, hudfärg, språk, religion, politisk eller annan åskådning, nationellt eller socialt ursprung, tillhörighet till nationell minoritet, förmögenhet, börd eller ställning i övrigt".

Därutöver är det enbart förordning (1977:740) om tillämpning av en konvention den 27 februari 1976 mellan Sverige och Förbundsrepubliken Tyskland om social trygghet, som direkt hänvisar till konventionstext (– eller rättare sagt – till ett protokoll till den aktuella konventionen). I punkt 17 i bilaga 2 om slutprotokoll till konventionen mellan Konungariket Sverige och Förbundsrepubliken Tyskland om social trygghet sägs att "konventionen berör icke sådana bestämmelser i tysk lagstiftning som innebär förmånligare regler för personer som tillfogats skada till följd av sin politiska hållning eller på grund av ras, tro eller världsåskådning".

Transformerings av konventionstext

FN-konventioner

Som redan framgått anges Rasdiskrimineringskonventionen vara grunden för brotten *hets mot folkgrupp* och *olaga diskriminering* i 16 kap. 8 respektive 9 §§ BrB.

Enligt bestämmelsen i *16 kap. 8 § BrB* om hets mot folkgrupp döms den, som i uttalande eller i annat meddelande som sprids, hotar eller uttrycker missaktning för folkgrupp eller annan sådan grupp av personer med anspelning på ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, trosbekännelse eller sexuell läggning för hets mot folkgrupp. I propositionen till bestämmelsen framgår att syftet varit att efterleva en konventionsförpliktelse. Där framhålls bland annat att diskrimineringsgrunderna "någons ras, hudfärg eller nationella eller etniska ursprung" överensstämmer med dem som är upptagna i artikel 5 i Rasdiskrimineringskonventionen.⁸²

När Rasdiskrimineringskonventionen antogs infördes också ett nytt straffstadgande. Enligt *16 kap. 9 § BrB* skall en näringsidkare, som i sin verksamhet diskriminerar någon på grund av hans ras, hudfärg, nationella eller etniska ursprung, trosbekännelse eller

⁸² Prop. 1970: 87 s 39 f. och 73 f. Artikel 5 anger "race, colour, or national or ethnic origin" som diskrimineringsgrunder.

homosexuella läggning, genom att inte gå honom till handa på de villkor som näringsidkaren i sin verksamhet tillämpar i förhållande till andra dömas för olaga diskriminering. Detsamma gäller den som är anställd i näringsverksamhet eller annars handlar på en näringsidkares vägnar samt den som är anställd i allmän tjänst eller innehar allmänt uppdrag. Även den som anordnar allmän sammankomst eller offentlig tillställning och medhjälpare till sådan anordnare, kan vara gärningsman enligt bestämmelsen. Av propositionen framgår att bestämmelsen infördes i syfte att uppfylla Sveriges åtaganden enligt Rasdiskrimineringskonventionen.⁸³

I 4 kap. 1 § första stycket utlänningslagen (2005:716) nämns ras i definitionen av "flykting". Enligt bestämmelsen avses med flykting en utlänning som befinner sig utanför det land som utlänningen är medborgare i, därför att han eller hon känner välgrundad fruktan för förföljelse på grund av *ras*, nationalitet, religiös eller politisk uppfattning eller på grund av kön, sexuell läggning eller annan tillhörighet till en viss samhällsgrupp, och inte kan, eller på grund av sin fruktan inte vill, begagna sig av detta lands skydd. Definitionen överensstämmer med den som finns i 1951 års FN-konvention om flyktingkonvention om flyktingars rättsliga ställning (Flyktingkonventionen) jämte 1967 års tilläggsprotokoll angående flyktingars rättsliga ställning.⁸⁴

I 1 § lag (1964:169) om straff för folkmord sägs att om någon förövar gärning " för vilken enligt lag är stadgat fängelse i fyra år eller däröver, mot en nationell, etnisk, *rasmässigt* bestämd eller religiös folkgrupp med avsikt att förgöra gruppen helt eller delvis, dömes för folkmord till fängelse på viss tid, lägst fyra och högst tio år, eller på livstid". Av förarbetena framgår att lagen infördes i syfte att uppfylla Sveriges åtaganden enligt FN:s konvention om förebyggande och bestraffning av brottet folkmord (1948).⁸⁵

Konventioner inom Europarådet

Enligt 6 § 2 lagen (1972:260) om internationellt samarbete rörande verkställighet av brottmålsdom kan en framställning om verkställighet av europeisk brottmålsdom avslås om det finns grundad anledning att antaga att domen föranletts eller däri bestämda påföljden

⁸³ Prop. 1970: 87 s 1 och 74.

⁸⁴ Prop. 1988/89:86 s 74 och 154.

⁸⁵ Prop. 1964:10 s 202 ff. (Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide).

skärpts av hänsyn till *ras*, religion, nationalitet eller politisk åsikt. Lagen infördes som en följd av att Sverige tillträtt Europarådets konvention om brottmålsdoms internationella rättsverkningar.⁸⁶ Bestämmelsen i 6 § 2 i lagen motsvarar artikel 6 c) i konventionen där det framgår att en konventionsstat kan vägra att verkställa en brottmålsdom om det finns grundad anledning att anta att domen föranletts eller den däri bestämda påföljden skärpts av hänsyn till *ras*, religion, nationalitet eller politisk åsikt.

Det framgår av 8 § 4 *lagen (1976:19) om internationellt samarbete rörande lagföring för brott* att en framställning om överförande av lagföring för brott får avslås om det finns grundad anledning antaga att framställningen har föranletts av hänsyn till *ras*, religion, nationalitet eller politisk åsikt. Denna lag infördes för att införliva Europarådets konvention om överförande av lagföring i brottmål.⁸⁷ Den svenska regleringen motsvarar innehållet i konventionen. Där sägs att en konventionsstat får avslå en framställning om överförande av lagföring för brott om det finns grundad anledning att anta att framställningen om lagföring "was motivated by considerations of race, religion, nationality or political opinion".⁸⁸

Det finns således ett antal författningar som, åtminstone enligt förarbetena, har en direkt koppling till folkrättsliga åtaganden.

Författningar med svagare koppling till internationell överenskommelse

Brottet *förolämpning* får, enligt 5 kap. 5 första stycket BrB, inte åtalas av annan än målsägande. Om brottet riktar sig mot någon som är under 18 år eller om i annat fall målsäganden anger brottet till åtal, får åklagaren väcka åtal om detta av särskilda skäl anses påkallat ur allmän synpunkt och åtalet avser förolämpning mot någon med anspelning på hans eller hennes *ras*, hudfärg nationella eller etniska ursprung eller trosbekännelse (tredje punkten). Vid införlivandet av Rasdiskrimineringskonventionen i svensk rätt konstaterades att "smädelser mot enskilda personer på grund av deras *ras* eller ursprung kan falla under ärekränkingsbestämmelserna

⁸⁶ European Convention on the International Validity of Criminal Judgements (ETS No. 070). Se även prop. 1972:98 s 1 och 112 f.

⁸⁷ Se prop. 1975/76:3 s 17 ff.

⁸⁸ Artikel 11 e) i European Convention on the Transfer of Proceedings in Criminal Matters (ETS No. 073).

(t.ex. *förolämpning* 5 kap. 3 § BrB).⁸⁹ Denna föreskrift innehåller inte ordet ras. När möjligheten till allmänt åtal senare utvidgades (5 kap. 5 § BrB) ifråga om förolämpningsbrottet framgår inte av förarbetena att ändringen skulle ha föranletts av Rasdiskrimineringskonventionen eller något annat internationellt åtagande.⁹⁰

Sedan år 1994 skall, enligt 29 kap. 2 § 7 BrB (det s.k. straffskärpningsstadgandet), såsom försvårande omständigheter vid bedömningen av straffvärdet, vid sidan av vad som gäller för varje särskild brottstyp, särskilt beaktas om ett motiv för brottet varit att kränka en person, en folkgrupp eller en annan sådan grupp av personer på grund av *ras*, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, trosbekännelse, sexuell läggning eller annan liknande omständighet. I propositionen hänvisades till först och främst till brottet *hets mot folkgrupp* (16 kap. 8 § BrB) och sedan vidare till 7 kap. 4 § TF och 5 kap. 1 § YGL där samma gärning är kriminaliserad om den utförs i tryck eller annan media. Även brottet *förolämpning* (5 kap. 3 § BrB) och 1 kap. 3 § skadeståndslagen nämndes. Vidare hänvisades till en rad stadganden som är relevanta vid rasistiska brott utan att direkt ange ras. Ingen av hänvisningarna förklarade dock valet av ordet "ras" i uppräkningslistan. Sedan tog regeringen upp Rasdiskrimineringskonventionen och där framkom att den nya regeln ansågs uppfylla konventionens krav, samtidigt som mitt intryck är att man *inte* hävdade att regeln var nödvändig. Tvärtom framhölls att den svenska lagstiftningen redan då uppfyllde kraven i konventionen. Det bakomliggande skälet till att införa straffskärpningsstadgandet var att försvåra för rasistiska organisationer då Sverige flera gånger kritiserats av Rasdiskrimineringskonventionens granskningskommitté för att inte uppfylla konventionen genom att vägra förbjuda rasistiska organisationer. Det nya stadgandet ansågs tillföra en skärpning i den riktningen samtidigt som själva förbudet mot rasistiska organisationer fortfarande uteblev. Det som är intressant är att regeringen som sagt framhöll att Sverige uppfyllde sina konventionsåtaganden redan innan ändringen i 29 kapitlet.⁹¹ Följaktligen kan inte stadgandet sägas ha sin direkta grund i Rasdiskrimineringskonventionen

I *förordning (1990:893) om underrättelse om dom i vissa brottmål m.m. 25 b §* om "mål om brott med rasistiska motiv m.m." sägs att domstolen skall, om dom meddelas i mål som rör brott som avses i

⁸⁹ Prop. 1970: 87 s 9 och 56.

⁹⁰ Se prop. 1981/82:58 s 17 ff., SOU 1981:38, s 80.

⁹¹ Prop. 1993/94:101 s 16 ff.

16 kap. 8 och 9 §§ brottsbalken eller i mål där rätten tagit ställning till om ett motiv för brottet har varit att kränka en person, en folkgrupp eller en annan sådan grupp av personer på grund av *ras*, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, trosbekännelse eller annan liknande omständighet, sedan domen vunnit laga kraft, sända en kopia av domen till Brottsförebyggande rådet, Ombudsmannen mot etnisk diskriminering och Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning (HomO). Kopplingen till en internationell förpliktelse blir här mycket indirekt eftersom kopplingen är till 16 kap. 8 § BrB, som i sin tur bygger på Rasdiskrimineringskonventionen. Det verkar vara gällande rätt som styrt uttryckssättet snarare än internationella förpliktelser.

Implementering av EG-rättsakter

Personuppgiftslagen (1998:204) syftar till att implementera EU:s s.k. dataskyddsdirektiv.⁹² I 13 § personuppgiftslagen föreskrivs att det är förbjudet att behandla s.k. "känsliga personuppgifter". Det är fråga om personuppgifter som avslöjar *ras* eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller medlemskap i fackförening samt sådana personuppgifter som rör hälsa eller sexualliv. Enligt artikel 8.1 i direktivet skall medlemsstaterna förbjuda behandling av personuppgifter som avslöjar *ras* eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse, medlemskap i fackförening, hälsa eller sexualliv. Bestämmelsen i personuppgiftslagen överensstämmer således med artikel 8.1 i direktivet.⁹³ Det kan också nämnas att personuppgiftslagen gavs ett vidare tillämpningsområde än det som täcks av direktivet, vilket har lett till efterföljande lagstiftning som fyller ut eller gör undantag från personuppgiftslagen, utan att falla inom direktivets tillämpningsområde.⁹⁴

Det område som täcks av *kreditupplysningslagen* (1973:1173) faller också under direktivets tillämpningsområde. Enligt 6 § första stycket får uppgifter om en persons *ras*, etniska ursprung, politiska uppfattning, religiösa eller filosofiska övertygelse, medlemskap i fackförening, hälsa eller sexualliv inte behandlas i kreditupplys-

⁹² Europaparlamentets och Rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter.

⁹³ Prop. 1997/98:44 s 68.

⁹⁴ A. prop. s 40 ff.

ningsverksamhet.⁹⁵ Även denna regel har sin motsvarighet i artikel 8.1 i dataskyddsdirektivet.

Även i 11 § *lag om behandling av uppgifter i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet* (2005:787) finns ett stadgande som innehåller ordet ras i samband med frågan om behandling av känsliga personuppgifter. I propositionen konstateras att regleringen bygger på dataskyddsdirektivet, men också att Tullverkets brottsbekämpande verksamhet *delvis* ligger utanför direktivets tillämpningsområde.⁹⁶

I förarbetena till båda de två lagar mot etnisk diskriminering i arbetslivet⁹⁷ som föregått den nuvarande lagen (1999:130) om åtgärder mot diskriminering i arbetslivet på grund av etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning ansågs det vara av vikt att diskrimineringsgrunderna var "desamma som i brottsbalkens bestämmelser om hets mot folkgrupp och olaga diskriminering" och som i dåvarande DO-lagen alltså ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung och trosbekännelse.⁹⁸ Skälet för det sades vara att det var av stort värde att anknyta till gällande rätt "därför att vägledning beträffande innebörden av diskrimineringsgrunderna därvid kan erhållas av förarbeten och doktrin i anslutning till denna lagstiftning".⁹⁹ Det kan noteras att man inte hänvisade till några konventionsåtaganden för att hävda behovet av att använda ordet ras. Numera finns EU:s direktiv mot etnisk diskriminering (2000/43/EG)¹⁰⁰, som anger ras som otillåten diskrimineringsgrund (artikel 2). Detta direktiv har legat till grund för ändringar som genomförts i lag (1999:130) om åtgärder mot diskriminering i arbetslivet och lagen (2001:1286) om likabehandling av studenter och att man införde diskrimineringslagen (2003:307).

Värt att notera är att lagen (2001:1286) om likabehandling av studenter i högskolan *inte* definierar etnisk tillhörighet med hjälp av termen ras. I förarbetena till lagen sägs dels att ett skäl för det är att 1999 års diskrimineringsutredning konstaterat att ordet ras ofta förekommer tillsammans med "hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung och trosbekännelse" och att ordet ras inte tillför något till

⁹⁵ Prop. 1996/97:65 s 68.

⁹⁶ Prop. 2004/05:164 s 47 f.

⁹⁷ Lag (1986:442) mot etnisk diskriminering och lag (1994:134) om etnisk diskriminering.

⁹⁸ Prop. 1993/94:101 s 44, prop 1985/86:98 s 65.

⁹⁹ Prop. 1993/94:101 s 44.

¹⁰⁰ Rådets direktiv 2000/43/EG av den 29 juni 2000 om genomförandet av principen om likabehandling av personer oavsett deras ras eller etniska ursprung.

dessa, att man i Finland utmönstrat begreppet ras i mitten av 1990-talet och att man i EG-direktiven förkastar idéer om olika människoraser och rasöverlägsenhet. Det framhålls även att man vill avvakta den mer heltäckande genomgång som riksdagen har efterfrågat.¹⁰¹ Någon saklig förändring av skyddsområdet var inte avsedd.

I propositionen *om ett utvidgat skydd mot diskriminering* föreslogs en ny diskrimineringslag, ändringar i de arbetsrättsliga lagarna med förbud mot diskriminering samt i lagen om lika-behandling av studenter i högskolan.¹⁰² I propositionen framgår att detta skedde för att genomföra bl.a. EU:s direktiv om etnisk diskriminering. Ett syfte var att anpassa diskrimineringsbegreppet i lagarna till EG-rätten i både systematiskt och språkligt hän-seende.¹⁰³ Regeringen valde att inte ta bort ordet ras ur lagstiftningen beträffande lagen om åtgärder mot etnisk diskriminering i arbetslivet (1999:130) och även att låta införa den i den nya diskrimineringslagen. Däremot fanns, enligt regeringen, inte några skäl att föra in termen i lagen (2001:1286) om likabehandling av studenter i högskolan. I propositionen framgår tydligt att definitionen i likabehandlingslagen är avsedd att vara densamma som i lagen om åtgärder mot etnisk diskriminering i arbetslivet. Regeringen sade sig inte ta ställning till om ras skall utmönstras ur alla lagarna. Den ville avvakta Diskrimineringskommitténs resultat.¹⁰⁴ En anmärkning i sammanhanget är att det kan tyckas följd-riktigt att inte förorda ändringar i befintlig lagstiftning i avvaktan på en utredning. Desto underligare framstår då valet att samtidigt å ena sidan *inte införa* ordet i viss befintlig lagstiftning (lagen likabehandling av studenter i högskolan) och å andra sidan *införa* ordet i ny lagstiftning (diskrimineringslagen).

Inom parentes kan nämnas att lag (1991:131) om Ombudsmannen mot etnisk diskriminering numera saknar en hänvisning till ras. I sin ursprungliga lydelse angavs i 1 § ras som en del av definitionen av etnisk diskriminering. Nu anges istället att lagen "har till ändamål att motverka diskriminering som har samband med etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning". Ändringen har skett till följd av att lagen (1999:130) om åtgärder

¹⁰¹ Prop. 2001/02:27 s 29 f.

¹⁰² Prop. 2002/03:65.

¹⁰³ A. prop. s 1.

¹⁰⁴ A. prop. s 79.

mot diskriminering i arbetslivet på grund av etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning.¹⁰⁵

Inte heller i 1 kap. 2 § RF används ordet ras, vilket var ett medvetet val. I förarbetena sägs att – oavsett vilka överväganden som kan komma att göras beträffande lämpligheten av en utmönstring av ordet ras i andra lagstiftningsärenden – det inte fanns skäl att ha med ordet ras i uppräkningsdelen då dels bestämmelsen inte är rättsligt bindande utan av program- och målsättningskaraktär, dels då ordet ras riskerar att underblåsa fördomar. Regeringen lade också till att "med orden hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung torde täckas in vad som normalt brukar ligga i ordet ras".¹⁰⁶

Författningar som "smittats" av EG:s dataskyddsdirektiv

Gemensamt för nedanstående reglering är att den utgör särbestämmelser till personuppgiftslagen samtidigt som den faller utanför tillämpningsområdet för dataskyddsdirektivet. Här kan alltså konstateras att det inte föreligger något EG-rättsligt krav för att behålla ordet ras i lagtexten. Det är sannolikt snarare en önskan om enhetlighet i regleringen som motiverar ordvalet.

5 § *polisdatalagen* (1998:622) innehåller, liksom kreditupplysningslagen (m.fl.), ett förbud mot behandling av s.k. "känsliga personuppgifter". Uppgifter om en person får inte behandlas enbart på grund av vad som är känt om personens *ras* eller etniska ursprung, politiska åsikter, religiösa eller filosofiska övertygelse, medlemskap i fackförening, hälsa eller sexualliv. Detta är ett undantag från förbudet mot behandling av vissa känsliga personuppgifter i personuppgiftslagen.¹⁰⁷ Polisens verksamhet faller dock utanför dataskyddsdirektivets tillämpningsområde.¹⁰⁸ Följaktligen finns inget krav på att använda ordet ras för att uppfylla krav från EG-rätten. Förutom personuppgiftslagen och dataskyddsdirektivet hänvisas i propositionen till Europarådets rekommendation nr R (87) 15 om användning av personuppgifter inom polissektorn¹⁰⁹ (punkt 2.4) att känsliga personuppgifter inte får föras in i polisregister om

¹⁰⁵ A. prop. s 236.

¹⁰⁶ Prop. 2001/02:72 s 20 f.

¹⁰⁷ Se prop. 1997/98:97 s 169.

¹⁰⁸ Artikel 3 dataskyddsdirektivet och prop. 1997/98:97 s 102.

¹⁰⁹ Recommendation No. R (87) 15 of the Committee of Ministers to Member States regulating the use of personal data in the police sector (adopted on 17 September 1987).

det inte är "absolutely necessary". I samband med riksdagsbehandlingen uttalade justitieutskottet att det inte ansåg sig ha underlag för att förorda att termen ras utmönstrades ur paragrafen mot bakgrund av att ordet används i artikel 2.4 i Europarådsrekommendationen.¹¹⁰ Här kan noteras att utskottet inte synes ha lagt någon vikt vid att det rör sig om ett undantag och alltså inte ett krav som uttrycks i rekommendationen. Det torde alltså inte finnas något hinder för staterna att snäva in området för möjliga undantag. Dessutom är det fråga om en rekommendation, som till skillnad mot konventioner, inte är bindande för staterna.¹¹¹

I 12 § *lag om behandling av personuppgifter i Försvarsmaktens försvarsunderrättelseverksamhet och militära säkerhetstjänst* (2007:258) föreskrivs att personuppgifter inte får behandlas enbart på grund av vad som är känt om (bl.a.) personens ras. "Om uppgifter om en person behandlas på annan grund får de kompletteras med sådana uppgifter som avses i första stycket när det är absolut nödvändigt för syftet med behandlingen." I propositionen till lagen konstateras att ifrågavarande reglering om personuppgifter i Försvarsmaktens försvarsunderrättelseverksamhet och militära säkerhetstjänst samt Försvarets radioanstalts försvarsunderrättelse- och utvecklingsverksamhet faller utanför direktivets tillämpningsområde. Vikten av att inte införa regler i strid med grundläggande och bindande principer och direktivet poängteras dock, samtidigt som det konstateras att det vore EG-rättsligt möjligt.¹¹² Här kan alltså noteras att lagstiftningen utgår ifrån ett EG-direktiv, men att detta inte egentligen krävs för att uppfylla EG-rätten. Något absolut krav på att använda ordet ras bör därmed inte föreligga.

Enligt 9 § *förordning (2003:188) om behandling av personuppgifter inom Kustbevakningen* får uppgifter om en person i den verksamhet som anges i 1 § första stycket 1 (brottsbekämpning) och 2 (kontroll och tillsyn) inte behandlas enbart på grund av vad som är känt om personens ras eller etniska ursprung, politiska åsikter, religiösa eller filosofiska övertygelse, medlemskap i fackförening, hälsa eller sexualliv. Om uppgifter om en person behandlas på annan grund får uppgifterna dock kompletteras med sådana uppgifter, om det är oundgängligen nödvändigt för syftet med behandlingen. Av 21 § samma förordning framgår att upp-

¹¹⁰ 1997/98:JuU20 s 23 f.

¹¹¹ Se artikel 2 (1) i Wienkonventionen om traktaträtten, punkt 1 a i artikel 38 i Internationella domstolens stadga och SOU 1974:100 s 59.

¹¹² Prop. 2006/07:46 s 40 f.

gifter som avslöjar *ras*, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse, medlemskap i fackförening eller som rör sexualliv inte får användas som sökbegrepp vid sökning efter uppgifter som avses i 17 §. Här är en föreskrift med samma formulering som den angående känsliga personuppgifter (i 13 § personuppgiftslagen och artikel 8.1 i dataskyddsdirektivet), utan att ha någon direkt koppling till dataskyddsdirektivet.¹¹³ Följaktligen kan konstateras att formuleringen mer har sin grund i enhetlighet ifråga om bestämmelser om känsliga personuppgifter än att vara ett direkt krav från EU.

Även i 5 § *lag om behandling av personuppgifter inom kriminalvården* (2001:617) finns en bestämmelse som räknar upp *ras* ifråga om behandling av känsliga uppgifter. I propositionen sägs att den nya lagen skall bygga på personuppgiftslagen och innehålla de särbestämmelser som är nödvändiga för kriminalvården.¹¹⁴ Det konstateras att statens ansvar på straffrättens området faller utanför direktivets tillämpningsområde, vilket innebär att lagens tillämpningsområde faller utanför dataskyddsdirektivets tillämpningsområde.¹¹⁵ Även här är det alltså fråga om att få den svenska lagstiftningen enhetlig snarare än att formuleringar i den vilar på direkta krav i ett EG-direktiv (i det här fallet dataskyddsdirektivet).

Slutligen kan konstateras att även 4 § *lag om behandling av personuppgifter vid Skatteverkets medverkan i känsliga brottsutredningar* (1999:90) använder ordet *ras* i samband med behandlingen av känsliga personuppgifter. Liksom i ovanstående fall rör det sig om ett område som faller utanför EG-direktivets tillämpningsområde och där man i propositionen inte säger så mycket om detta.¹¹⁶

I övrigt finns två förordningar där ordet *ras* finns med nämligen *förordning om behandling av personuppgifter inom åklagarväsendet* (2006:937) och *förordning om behandling av personuppgifter i utrikesförvaltningens konsulära verksamhet* (2006:275). Liksom tidigare kan enkelt konstateras att förordningarnas tillämpningsområde faller utanför tillämpningsområdet för dataskyddsdirektivet, vilket förstås innebär att man inte kan peka på någon skyldighet enligt EG-rätten för att behålla ordet i texten.

¹¹³ Se artikel 3 och punkt 13 i ingressen i dataskyddsdirektivet.

¹¹⁴ Prop. 2000/01:126 s 21.

¹¹⁵ A. prop. s 18 f. och artikel 3 och punkt 13 i ingressen i dataskyddsdirektivet.

¹¹⁶ Prop. 1998/99:34 s 25.

Tidigare behandling av frågan om ras bör utmönstras

Frågan om ordet ras bör utmönstras ur lagstiftningen har behandlats i ett par utredningar. Här presenteras även i övrigt några av de argument som återkommer i de flesta lagstiftningssammanhang där ordet ras diskuteras.

I förarbetena till 2 kap. 15 § RF framhölls att syftet med att använda ordet ras i bestämmelsen bl.a. var att på tydligaste möjliga sätt *"framhålla att de skillnader mellan människor som brukar anges med hjälp av detta ord är betydelselösa"*.¹¹⁷ Det har också framförts att ordet ras behövs därför att annars hänger rasism och rasist i luften.¹¹⁸ En invändning mot detta argument är att ordet skulle utmönstras ur lagstiftningen och inte ur det svenska språket. Ett skäl för det är att olika människoraser inte existerar, medan det kan påpekas att rasism och rasister är reella företeelser.

1999 års diskrimineringsutredning lade fram sina slutsatser i betänkandet *Ett effektivt diskrimineringsförbud – Om olaga diskriminering och begreppen ras och sexuell läggning* (SOU 2001:39). Utredningen ansåg att det både var möjligt och fanns starka skäl för att utmönstra ordet ras ur lagstiftningen. Den framförde att det "inte [kan] bortses från att användningen av ordet ras i lagtexten ger det en viss legitimitet och att det riskerar att underblåsa fördomar".¹¹⁹ Vidare framhöll utredningen att en utmönstring av ordet "understryker att statsmakterna anser att människor inte kan kategoriseras i raser, att människoraser endast finns i rasideologernas förställningsvärld och att ett avståndstagande möjligen skulle kunna förstärka den negativa innebörden och laddningen i ord som rasism och rasist".¹²⁰ Här kan påpekas att båda dessa uttalanden återkommer i flera förarbeten till, den i detta sammanhang, aktuella lagstiftningen. Man pekar på risken att underblåsa fördomar och tar avstånd ifrån idéer om olika människoraser, men anför därefter olika argument osv. för att nå olika slutsatser.¹²¹

En av utredningens slutsatser var att ordet ras knappast kunde anses tillföra något till den uppräknade som finns i svensk lagstiftning för att definiera etnisk grupp eller etnisk tillhörighet.

¹¹⁷ Prop. 1975/76:209 s 157.

¹¹⁸ Se Språknämndens yttrande till riksdagen i 1997/98:KU29 s 6 samt SOU 2001:39 s 218.

¹¹⁹ SOU 2001:39 s 218.

¹²⁰ A. bet. s 218 f.

¹²¹ Se t.ex. 1997/98:KU29 s 7, prop. 2001/02:27 s 29, prop. 2001/02:29 s 20 f., SOU 2001:39 s 218 f.

Denna uppräkningsbestod av "hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung och trosbekännelse". Begreppet etnisk tillhörighet sades kunna omfatta samma personkrets som avses med hänvisningen till "ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung eller trosbekännelse".¹²² Numera har trosbekännelse lyfts ur definitionen av etnisk diskriminering.¹²³

Vidare pekade utredningen på det faktum att Finland, i mitten av 1990-talet, utmönstrade begreppet ras och att det skedde med motiveringen i de finska förarbetena att ras ingår i begreppet *ursprung*.¹²⁴ Samtidigt konstaterade utredningen att den inte haft möjlighet att utreda vilka skäl som ligger till grund för att välja olika sätt i olika författningar för att beskriva den krets personer som lagstiftningen i fråga avser att skydda. Utredningen underströk därför att man måste försäkra sig om att en utmönstring av ordet ras inte leder till ett försämrat skydd för någon befolkningsgrupp. Utredningen verkar mena att en sådan försämring inte skulle inträda i de sammanhang man använder begreppet etnisk tillhörighet eller etniskt ursprung, men att det är mer oklart i de lagar som inte innehåller någon av dessa formuleringar. Slutsatsen var att det närmare bör utredas i vilken mån nationell lagstiftning kan byta ut rasbegreppet, som grundar sig på en konvention, till ett annat begrepp som täcker samma personkrets som avses skyddas genom konventionen.¹²⁵ Utredaren gav också förslag på att om ras skall fortsätta användas i lagtext, så bör ett tydligt avståndstagande markeras exempelvis genom att använda uttryck som "föreställning om ras" eller "anspelning på ras".¹²⁶

Diskrimineringskommittén kom, i motsats till Diskrimineringsutredningen, fram till att termen inte bör utmönstras.¹²⁷ Diskrimineringskommittén anförde huvudsakligen följande argument för sin slutsats. Det första – och till synes starkaste – skälet för kommitténs slutsats är att *termen ras används för att uppfylla internationella konventioner och för att genomföra EG-direktiv*. Kommittén konstaterade att den fråga den har haft att ta ställning

¹²² SOU 2001:39 s 219. Se även prop. 2001/02:29 s 20 f.

¹²³ Se 1 § lag om åtgärder mot etnisk diskriminering i arbetslivet på grund av etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning (1999:130), 4 § diskrimineringslagen (2003:307) och förslaget till ny lag om diskriminering (prop. 2007/08:95 s 119 f).

¹²⁴ SOU 2001:39 s 219 f.

¹²⁵ SOU 2001:39 s 220.

¹²⁶ A. st.

¹²⁷ SOU 2006:22 s 287.

till är om det bl.a. med hänsyn till internationella konventioner och överenskommelser är möjligt och lämpligt att utmönstra termen ras ur de författningar där den förekommer. Den konstaterade att termen ras "så gott som uteslutande förekommer i författningar för att uppfylla internationella konventioner och för att genomföra EG-direktiv".¹²⁸

Vidare framhöll kommittén att *de internationella åtagandena måste respekteras*. Den konstaterade att Sverige idag får anses uppfylla sina internationella åtaganden sånär som på kravet att förbjuda rasistiska organisationer i enlighet med Rasdiskrimineringskonventionen. Förutom att kommittén sade att dataskyddsdirektivet uttryckligen kräver att ras står med, utvecklade den inte någon diskussion om vilka krav internationella överenskommelser och implementering av EG-direktiv egentligen ställer på den svenska rättsordning ifråga om språklig trohet gentemot originaltexterna.

Nästa skäl för kommitténs slutsats var att *ordet används för att skydda och inte för att kränka*. Kommittén lyfte fram att i internationella konventioner och andra överenskommelser används ordet ras vid sidan av exempelvis hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung och att detta talar för att ordet bör behandlas på samma sätt i de svenska författningarna. Kommittén framhöll också att i konventioner och EG-direktiv där ordet förekommer tas det avstånd från teorier som hävdar rasöverlägsenhet och att ordet tycks användas för att "skydda individer från ageranden som grundas i en felaktig uppfattning om att individen tillhör en viss ras. "Gemensamt för de internationella och de svenska nationella bestämmelserna där ordet ras förekommer, är således att de söker motverka diskriminering. [...] ordet används för att skydda människor – inte för att kränka dem."¹²⁹

Vidare anförde Diskrimineringskommittén att *skyddet riskerar att försämrans om termen ras utmönstras*. Kommittén menade att någon som diskriminerar någon annan och uttryckligen förklarar sitt agerande med hänvisning till den andres ras, riskerar att komma undan ostraffat till följd av att ordet ras inte finns med i beskrivningen av vad som är förbjudet. Kommittén sade att ras i och för sig ingår i begreppet "etnisk tillhörighet", men menade att det är "omöjligt att förutse alla tänkbara situationer som bestämmelserna avser att skydda och det skulle vara en olycklig följd om skyddet

¹²⁸ A. bet. s 306.

¹²⁹ SOU 2006:22 s 307 f.

försämrades genom att termen ras togs bort”.¹³⁰ Diskrimineringskommittén instämde således inte i den uppfattning som kom till uttryck i Diskrimineringsutredningen, att ordet ras knappast kunde anses tillföra något till den uppräkningslista som finns i svensk lagstiftning för att definiera etnisk grupp eller etnisk tillhörighet.

Diskrimineringskommitténs slutsatser har föranlett regeringen att inte föreslå några förändringar ifråga om ordet ras i befintlig lagstiftning, men att undvika ordet i förslaget till ny diskrimineringslag.¹³¹

Alternativ till ras i 2 kap. 15 § RF

Som framgår ovan har begreppet etnisk tillhörighet fått en betydelse i lagstiftningen, som inbegriper *ras*. Ett sätt att utmönstra ras ur 2 kap. 15 § RF skulle alltså kunna vara att ersätta ordet med *etnisk tillhörighet*. Antingen införs detta begrepp ensamt eller med en definition liknande den som regeringen föreslår i den nya diskrimineringslagen. I denna definieras etnisk tillhörighet såsom "[nationellt eller] etniskt ursprung, hudfärg eller *annat liknande förhållande*". Regeringen menar att med "annat liknande förhållande" skall förstås sådant som ogrundade föreställningar om ras.¹³² Som nämnts tidigare finns inte längre hänvisningar till "trosbekännelse" med i definitionen av etnisk tillhörighet. Däremot ingår "nationellt ursprung", vilket kan medföra problem eftersom denna grund medvetet uteslutits i 2 kap. 15 §.¹³³ Det innebär att om man väljer att införa etnisk tillhörighet i 2 kap. 15 § och med det avser etniskt ursprung, hudfärg och ras, men *inte* nationellt ursprung, uppkommer en skillnad jämfört med hur begreppet etnisk tillhörighet används i underliggande lagstiftning. En enhetlig begrepps användning är att föredra (se ovan angående begreppet sexuell läggning), vilket talar emot att införa etnisk tillhörighet med en avvikande innebörd jämfört med övrig (underliggande) lagstiftning. Ett alternativ är att lyfta ur "nationellt ursprung" ur definitionen av etnisk tillhörighet. På så sätt skulle begrepps användningen bli enhetlig. Detta hindrar naturligtvis inte att nationellt ursprung finns kvar som en diskrimineringsgrund, men den bör då vara självständig på samma sätt som "trosbekännelse"

¹³⁰ A. bet. s 309.

¹³¹ Se prop. 2007/08:95 s 117 ff.

¹³² A. prop. s 10 och 120.

¹³³ Prop. 1975/76:209 s 159 f.

(numera "religion eller annan trosuppfattning) blivit en egen diskrimineringsgrund.

Enligt min uppfattning finns det inga bra alternativ till att ersätta ordet ras med något annat än *etnisk tillhörighet*. Handlingsalternativen blir då antingen att låta ras kvarstå i 2 kap. 15 § eller att införa etniskt tillhörighet istället för ras. I det sistnämnda fallet återstår att avgöra om begreppet skall ha en avvikande innebörd ifråga om nationellt ursprung jämfört med den underliggande lagstiftningen eller om begreppsbildningen bör göras enhetlig, exempelvis genom att lyfta ur nationellt ursprung ur definitionen av etnisk tillhörighet.

En annan fråga är om etnisk tillhörighet i sådant fall bör definieras direkt i lagtexten eller enbart i förarbetena. Med definitionen av etnisk tillhörighet, som ges i förslaget till ny diskrimineringslag, som utgångspunkt skulle en tänkbar formulering i 2 kap. 15 § kunna vara:

Lag eller annan föreskrift får inte innebära att någon medborgare missgynnas därför att han eller hon med hänsyn till *etnisk tillhörighet*, dvs. etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande, tillhör minoritet.

I sådant fall krävs en förklaring i förarbetena om vad som avses med "annat liknande förhållande". Alternativet är att låta hela definitionen av begreppet framgå i förarbetena. Oavsett alternativ kan konstateras att förklaringen att etnisk tillhörighet inbegriper ras hamnar i förarbetena. Detta kan man ha invändningar emot genom att lagtexten på detta vis blir mindre klar och tydlig än vad den skulle kunna vara. Å andra sidan förefaller begreppet etnisk tillhörighet bli allt mer inarbetat, vilket skulle kunna motivera att det används utan att definieras genom ras i lagtexten. Ras har dessutom redan uteslutits i lagstiftning i ett par fall, utan att någon saklig ändring i betydelseområdet varit avsedd, vilket alltså även är förslaget i den nya diskrimineringslagen.¹³⁴ Numera finns även många förarbeten, som behandlar frågan om vad de olika begreppen innebär och vad regleringen omfattar, samt praxis att tillgå. Sedan direktivet om etnisk diskriminering kom till finns numera även EG-domstolens praxis. Man kan således hävda att tillämpningsområdet för 2 kap. 15 § RF förblir oförändrat även om en språklig förändring skulle ske av paragrafen.

¹³⁴ 1 kap. 2 § RF och lagen om likabehandling av studenter i högskolan.

Som redan nämnts ansåg Diskrimineringskommittén att det var för vanskligt att utmönstra ordet ras ur lagtexten. Skälen för det var att den ansåg det vara omöjligt att förutse alla tänkbara situationer som bestämmelserna avser att skydda och det skulle vara en olycklig följd om skyddet försämrades genom att termen ras togs bort.¹³⁵ Denna risk borde dock vara mycket liten, om den över huvud taget existerar, förutsatt att ordet ras ingår i tolkningen av begreppet etnisk tillhörighet. Tillämpningsområdet för föreskriften bör bli densamma. Den enda skillnaden är att ras inte framgår direkt av lagtexten. Risken är möjligtvis att de tillämpande organen inte tar fasta på vad som sägs i förarbetena om begreppets innebörd och det på så sätt finns ett utrymme för avvikelser. En annan variant är, såsom 1999 års diskrimineringsutredning föreslog, att låta ordet ras kvarstå i lagtexten, men att det samtidigt markeras ett avståndstagande till att det skulle finnas olika människoraser.¹³⁶

För egen del skulle jag förorda den första varianten, dvs. att byta ut ras mot etnisk tillhörighet och i detta begrepp inräkna ras. Risken för att i sådant fall bryta mot internationella överenskommelser torde vara minimal (se nedan). Det verkar inte heller föreligga någon risk för normkonflikter mellan grundlag och underliggande lagstiftning även om ordet ras tas bort ur 2 kap. 15 § RF, men bibehålls i underliggande lagstiftning. Skälet för det är att regeln i regeringsformen fortfarande omfattar ras och någon egentlig diskrepans inte uppstår.

Kräver internationella åtaganden att ras förblir uttryckt i lagstiftningen?

1999 års diskrimineringsutredning undersökte inte i vilken mån ordet ras förekommer i svenska författningar till följd av internationella åtaganden. Utredningen fann att ordet både kan och bör utmönstras ur lagstiftningen. Diskrimineringskommittén undersökte däremot de internationella åtagandena och drog motsatt slutsats. Utredningen sade att "termen ras så gott som uteslutande förekommer i författningar för att uppfylla internationella konventioner och för att genomföra EG-direktiv".¹³⁷ Som framgår av ovanstående genomgång har lagstiftningen där ordet ras före-

¹³⁵ SOU 2006:22 s 309.

¹³⁶ SOU 2001:39 s 220.

¹³⁷ SOU 2006:22 s 306.

kommer koppling till internationella åtaganden i varierande grad. Av genomgången framkommer att det är flera lagar som har indirekta kopplingar till internationella konventioner, snarare än att de svenska reglerna direkt skulle grunda sig på sådana. Än mer tveksamt är uttalandet när det gäller EG-direktiven. När det gäller diskrimineringslagstiftningen finns helt klart en tydlig koppling till direktivet om etnisk diskriminering. Likaså finns en tydlig koppling mellan dataskyddsdirektivet och personuppgiftslagen och kreditupplysningslagen, men sedan finns ett antal lagar och förordningar som faktiskt faller utanför EG-direktivets tillämpningsområde. Att då säga att regleringen uteslutande ser ut som den gör för att uppfylla internationella konventioner och för att genomföra EG-direktiv ter sig något överdrivet. I nedanstående genomgång diskuteras kort om internationella åtaganden verkligen hindrar att ras utmönstras ur lagstiftningen.

Inkorporering av en folkrättslig överenskommelse

När det gäller lagstiftning till följd av folkrättsliga åtaganden kan konstateras att de flesta åtagandena förverkligats i svensk lagstiftning genom transformering, medan inkorporering skett i ett par fall: lagen (1994:1219) om Europakonventionen och i förordningen (1977:740) om tillämpning av en konvention mellan Sverige och Förbundsrepubliken Tyskland om social trygghet. Mot bakgrund av att valet av form för införlivande i svensk rätt fallit på inkorporering, kan man ifrågasätta lämpligheten i att utmönstra ordet ras ur lagtexten. Jag menar att man genom valet av form för införlivande "avsagt sig" viljan att ändra något i konventionstexten och följaktligen bör ordet ras kvarstå i dessa författningar.

Transformering av en folkrättslig överenskommelse

Beträffande de författningar som innehåller ordet ras till följd av en transformering av internationella åtaganden är frågan svårare att besvara. Ur folkrättslig synpunkt leder inte utformningen av lagtexten i sig till något konventionsbrott. Konventionsbrottet sker när lagstiftningen tillämpas på ett sådant sätt att konventionsförpliktelserna inte följs. Det skulle kunna bli konsekvensen om Sverige tar bort ordet ras ur lagstiftningen (och inte ersätter det

med något annat begrepp) och det därefter exempelvis visar sig att någon enskild till följd av detta diskrimineras inom något av de områden som konventionen omfattar. Sverige har då brustit i sitt åtagande att uppfylla konventionen. Om lagtexten däremot är utformad på ett sådant sätt att konventionsförpliktelserna fortfarande är uppfyllda, utan att ordet ras finns med föreligger inget konventionsbrott. På så vis kan man säga att det inte finns något krav på språklig trohet. Det skulle alltså på sätt och vis vara möjligt att ersätta ordet ras i de författningar som grundar sig på Rasdiskrimineringskonventionen med ett annat begrepp, t.ex. etnisk tillhörighet. En invändning mot att göra så är risken för konventionsbrott om det visar sig att någon situation faller utanför genom att ordet ras inte anges direkt i lagtexten. Samtidigt bör den risken vara liten när ordet ras, så att säga fortfarande ingår genom begreppet *etnisk tillhörighet*. En viktigare invändning är hur ett utmönstrande av ordet ras skulle uppfattas av Rasdiskrimineringskommittén (som övervakar konventionens efterlevnad) samt övriga konventionsstater. Det skulle kunna uppfattas som provokativt att Sverige säger att den grund för diskriminering, som hela konventionen bygger på, inte existerar och att vi därför tar bort den ur den svenska lagstiftningen.

Konstitutionella regler

Av de konstitutionella reglerna är det 2 kap. 14 § RF och 7 kap. 4 § TF (YGL indirekt) som i förarbetena anges direkt ha sin grund i en internationell överenskommelse. Angående 2 kap. 15 § RF finns svepande hänvisningar till internationella överenskommelser i förarbetena, men inte något uttalande som konkret anger ett visst krav i en viss överenskommelse som grund för föreskriften. Min slutsats är att man inte kan säga att internationella åtaganden kräver att ordet ras står kvar i 2 kap. 15 §.

Som framgår ovan anges i förarbetena att 2 kap. 14 § däremot tillkommit för att uppfylla Sveriges åtaganden enligt Rasdiskrimineringskonventionen, men att det går att ifrågasätta om stadgandet verkligen behövs för att uppfylla konventionens krav. Ett synsätt är att Sverige lever upp till sitt konventionsåtagande enligt Rasdiskrimineringskonventionens artikel 4 – även om det inte finns något uttryckligt förbud mot rasistiska organisationer. Genom

annan lagstiftning har samma effekt uppnåtts.¹³⁸ På samma sätt skulle man kunna argumentera för att ordet ras inte behöver stå uttryckligen i 2 kap. 14 § RF (eller någon annanstans) då det viktiga är att effekten av lagstiftningen uppfyller kraven i artiklarna i Rasdiskrimineringskonventionen. Ett annat synsätt är att Sverige inte lever upp till sitt konventionsåtagande ifråga om att förbjuda rasistiska organisationer.¹³⁹ I sådant fall blir stadgandet i 2 kap. 14 § andra stycket nödvändigt för att möjliggöra undantag från rätten till föreningsfrihet som uttrycks i 2 kap. 1 § 5 RF. Detta säger emellertid inte något om ordet ras behöver uttryckas i 2 kap. 14 § RF. Mot bakgrund av ovanstående resonemang angående kravet på språklig trohet i förhållande till konventionen blir slutsatsen ifråga om 2 kap. 14 § RF även i detta fall att ras inte nödvändigtvis måste stå uttryckligen i föreskriften. Ordet skulle kunna ersättas med "etnisk tillhörighet" eller "etnisk tillhörighet med hänsyn till etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande" och i dessa uttryck inbegripa ras.

Bedömningen blir densamma ifråga om 7 kap. 4 § 11 TF. Sannolikt kan ordet ras bytas ut genom att använda ett annat uttryck, exempelvis *etnisk tillhörighet*. Det viktiga är att regeln tillämpningsområde fortfarande är detsamma. Denna regel inbegriper dock även "nationellt ursprung", vilket fortfarande bör framgå.

Underliggande lagstiftning

På vanlig lagnivå har FN-konventioner transformerats in i svensk lagstiftning genom 16 kap. 8 och 9 §§ (Rasdiskrimineringskonventionen), 4 kap. 1 § utlänningslagen (Flyktingkonventionen) och lag (1964:169) om straff för folkmord. Inom ramen för Europarådssamarbetet har konventionen om brottmålsdoms internationella rättsverkningar och konventionen om överförande av lagföring i brottmål transformerats in i svensk rätt. Mot bakgrund

¹³⁸ Detta har hittills varit den svenska hållningen. Se t.ex. prop. 1981/82:58 s 21 där det framgår att det svenska synsättet varit att varje nation "har rätt att själv bestämma de tekniska och lagliga metoder som fordras för att införa konventionens bestämmelser" och att konventionens krav i svensk rätt tillgodoses genom bestämmelsen om hets mot folkgrupp.

¹³⁹ Diskrimineringskommittén anser att Sverige inte uppfyller sina internationella åtaganden i enlighet med Rasdiskrimineringskonventionen när det gäller kravet att förbjuda rasistiska organisationer och att konventionen hindrar att ordet ras utmönstras ur lagstiftningen. Se SOU 2006:22 s 295 f. och 308.

av ovanstående resonemang är min slutsats att det vore möjligt att även här byta ut ordet ras mot exempelvis etnisk tillhörighet. Här kan också påpekas att regeringen i propositionen till förslaget om en ny diskrimineringslag säger att det inte finns skäl "att anta vare sig att Sveriges trohet gentemot internationella konventioner kommer att ifrågasättas, eller att det materiella skyddet mot diskriminering skulle försvagas om ras inte används i den nya diskrimineringslagen".¹⁴⁰ Vad som föranleder denna slutsats framgår dock inte.

Förutom nämnda konventioner finns svenska regler på underliggande nivå som har en svagare koppling till en internationell överenskommelse. Det gäller möjligheten för åklagare att föra talan för förolämpning med anspelning på ras enligt 5 kap. 5 § BrB, straffskärpningsstadgandet i 29 kap. 2 § 7 BrB och 25 b § i förordning (1990:893) om underrättelse om dom i vissa brottmål. Förutom argumentet om vilka språkliga krav folkrättsliga förpliktelser innebär, kan även konstateras att dessa föreskrifter inte synes ha sin direkta grund i en internationell överenskommelse och följaktligen skulle även här en ändring kunna ske utan att det påverkar Sveriges åtaganden.

EG-rättsliga åtaganden

När det gäller de författningar som sägs bygga på personuppgiftslagen och dataskyddsdirektivet, men som faller utanför detta direktivs tillämpningsområde, är det enkelt konstaterat att man inte kan säga att utformningen av reglerna beror på krav från EG-rätten. Det är sannolikt andra önskemål, såsom enhetlighet i språkbruket, som föranlett att dessa författningar innehåller ordet ras.

Ifråga om den lagstiftning som har sin grund i ett EG-direktiv (personuppgiftslagen, kreditupplysningslagen, delvis lagen om behandling av uppgifter i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet samt de olika diskrimineringslagarna) uppkommer dock frågan om krav på språklig trohet i förhållande till direktivet.¹⁴¹ Beträffande direktivet mot etnisk diskriminering kan konstateras att regeringen gjort bedömningen att detta inte hindrar att ordet ras utmönstras då den i förslaget till ny diskrimineringslag föreslår

¹⁴⁰ Prop. 2007/08:95 s 120.

¹⁴¹ Se tidigare avsnitt angående implementering av EG-direktiv.

att ordet ras utgår ur definitionen av etnisk diskriminering.¹⁴² Den nya diskrimineringslagen avser att ersätta sju civilrättsliga diskrimineringslagar.¹⁴³ Förslaget ges trots att de nuvarande lagarna tidigare har ändrats just i syfte att anpassa diskrimineringsbegreppet i lagarna till EG-rätten i både systematiskt och språkligt hänseende.¹⁴⁴

Beträffande dataskyddsdirektivet har dock konstitutionsutskottet, som nämnts tidigare, hävdad att detta direktiv inte tillåter att en medlemsstat utesluter ordet ras ur den lagstiftning som genomför direktivet.¹⁴⁵ I artikel 8.1 i direktivet formuleras en skyldighet för medlemsstaterna. Dessa *skall* förbjuda behandling av vad som klassas som "känsliga personuppgifter". Så länge medlemsstaterna gör det följer de alltså direktivets krav. Skyldigheten att införa ett sådant förbud innebär att medlemsstaterna inte kan begränsa förbudet mot behandling av känsliga uppgifter. Mot bakgrund av att artikel 249 föreskriver att medlemsstaterna är skyldiga att uppnå det resultat som ett direktiv föreskriver kan inte skyldigheten att införa förbud mot behandling av vissa personuppgifter innebära ett krav på absolut språklig trohet, dvs. krav på duplicering av direktivtexten. Det viktiga är att den nationella lagstiftningen förbjuder behandling av känsliga personuppgifter i den utsträckning som direktivet föreskriver. Enligt min mening hindrar således inte ett direktiv en språklig "otrohet" i förhållande till direktivtexten så länge inte innehållet i den nationella rätten avviker ifråga om de resultat som direktivet föreskriver. Förutsättningen att frånga direktivets formulering är att man kan ersätta den med något som täcker samma område, exempelvis "etnisk tillhörighet".

Uppkommer konflikter mellan olika författningar?

Om ordet ras utmönstras ur 2 kap. 15 § RF och ersätts med etnisk tillhörighet uppkommer frågan om det innebär någon konflikt i förhållande till de övriga stadgandena på grundlagsnivå som innehåller ordet ras. Till att börja med kan konstateras det uppenbara att det inte uppstår någon konflikt i förhållande till 2 kap. 22 § RF, eftersom den endast hänvisar till 2 kap. 15 § RF. I övrigt kan

¹⁴² Prop. 2007/08:95.

¹⁴³ Se fotnot 34.

¹⁴⁴ Prop. 2002/03:65 s 1.

¹⁴⁵ 1997/98:KU18.

konstateras att om ras ersätts med etnisk tillhörighet och detta begrepp inbegriper ras, är tillämpningsområdet detsamma som tidigare och någon konflikt med föreskrifter på vare sig grundlags- eller underliggande nivå kan inte sägas uppkomma.

Inte heller om ordet ras skulle utgå ur 2 kap. 15 § RF *utan att ersättas* av något annat begrepp, skulle det innebära en konflikt i förhållande till 2 kap. 14 § RF. Denna föreskrift innebär nämligen inte att en minoritet missgynnas med hänvisning till hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung. Detsamma får anses gälla 7 kap. 4 § 11 TF (och 5 kap. 1 § YGL). Dessa stadganden avser att skydda minoriteter och utgör alltså inte föreskrifter som missgynnar med hänsyn till ras.

Även i den underliggande lagstiftningen används ordet ras uteslutande för att skydda enskilda och grupper mot rasistiskt agerande. Möjligheten till undantag från förbud att behandla känsliga personuppgifter i personuppgiftslagstiftningen (såsom i polisdatalagen och lagen om behandling av personuppgifter inom kriminalvården) har tydligen bedömts inte utgöra något missgynnande och därmed varit förenlig med grundlagsstadgandet. Om ordet ras tas bort utan att ersättas blir frågan om bestämmelsen därigenom får ett snävare skyddsområde än många av de underliggande reglerna och på så sätt öppnar upp för föreskrifter som missgynnar minoriteter med hänsyn till ras. Det som talar emot en sådan slutsats är de uttalanden som säger att ras inte tillför något till de övriga begreppen.¹⁴⁶ Helt säkert är det dock inte denna slutsats, varför ordet hellre bör ersättas med något annat såsom etnisk tillhörighet eller att det står kvar, men med tillägget "föreställning om".

Avslutande kommentarer

Sammanfattningsvis kan konstateras att internationella överenskommelser inte hindrar att ras utgår ur lagtexten i 2 kap. 15 §, så länge den materiella lagstiftningen de facto uppfyller de internationella åtagandenas krav. För att hindra eventuella konventionsbrott eller fördragsbrott bör dock ras – om man anser det lämpligt att utmönstra ordet – ersättas med ett annat begrepp, förslagsvis etnisk tillhörighet. Ett sådant byte är dock inte helt oproblematiskt. En synpunkt är att begreppsanvändningen riskerar att bli

¹⁴⁶ Se t.ex. SOU 2001:39 s 219.

annorlunda jämfört med underliggande lagstiftning, såvida inte grunden "nationellt ursprung" lyfts ur definitionen av etnisk tillhörighet även där och istället görs självständig. En annan synpunkt är att ett byte kräver att man försäkras om att tillämpningen av begreppet inbegriper ras. Detta kräver att det i förarbetena framgår att ras ingår i etnisk tillhörighet, vilket medför att lagen inte är helt tydlig i sig. Samtidigt kan påpekas att etnisk tillhörighet inte är något nytt begrepp utan att det tvärtom numera kan sägas vara vedertaget att ras ingår i det.

En förändring av 2 kap. 15 § RF, som innebär att ordet ras utmönstras ur bestämmelsen, medför inte att underliggande lagstiftning kommer i konflikt med grundlagsstadgandet. Om ordet ras tas bort utan att ersättas blir följden att det blir mer otydligt om bestämmelsen har samma tillämpningsområde som underliggande lagstiftning, även om det kan argumenteras för att så är fallet.

Statens offentliga utredningar 2009

Kronologisk förteckning

1. En mer rättssäker inhämtning av elektronisk kommunikation i brottsbekämpningen. Ju.
2. Nya nät för förnybar el. N.
3. Ransonering och prisreglering i krig och fred. Fö.
4. Sekretess vid anställning av myndighetschefer. Fi.
5. Säkerhetskopiors rättsliga status. Ju.
6. Återkrav inom välfärdssystemen. – Förslag till lagstiftning. Fi.
7. Den svenska administrationen av jordbruksstöd. Jo.
8. Trygg med vad du äter – nya myndigheter för säkra livsmedel och hållbar produktion. Jo.
9. Säkerhetskontroller vid fullmäktige- och nämndsammanträden. Fi.
10. Miljöprocessen. M.
11. En nationell cancerstrategi för framtiden. S.
12. Skatt i retur. Fi.
13. Effektiviteten i Kriminalvårdens lokalförsörjning. Ju.
14. Grundlagsskydd för digital bio och andra yttrandefrihetsrättsliga frågor. Ju.
15. Kraftsamling! – museisamverkan ger resultat. Ku.
16. Betänkande av Kulturutredningen. Grundanalys
Förnyelseprogram
Kulturpolitikens arkitektur. Ku.
17. Kommunal kompetenscatalog. En problemorientering. Ju.
18. Två rapporter till Grundlagsutredningen. Ju.

Statens offentliga utredningar 2009

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

En mer rättssäker inhämtning av elektronisk kommunikation i brottsbekämpningen. [1]
Säkerhetskopiors rättsliga status. [5]
Effektiviteten i Kriminalvårdens lokalför-
sörjning. [13]
Grundlagsskydd för digital bio och andra
yttrandefrihetsrättsliga frågor. [14]
Kommunal kompetenskatalog.
En problemorientering. [17]
Två rapporter till Grundlagsutredningen. [18]

Försvarsdepartementet

Ransonering och prisreglering i krig och fred.
[3]

Socialdepartementet

En nationell cancerstrategi för framtiden. [11]

Finansdepartementet

Sekretess vid anställning av myndighets-
chefer. [4]
Återkrav inom välfärdssystemen.
– Förslag till lagstiftning. [6]
Säkerhetskontroller vid fullmäktige-
och nämndsammanträden. [9]
Skatt i retur. [12]

Jordbruksdepartementet

Den svenska administrationen av jordbruks-
stöd. [7]
Trygg med vad du äter – nya myndigheter
för säkra livsmedel och hållbar produktion..
[8]

Miljödepartementet

Miljöprocessen. [10]

Näringsdepartementet

Nya nät för förnybar el. [2]


Kulturdepartementet

Kraftsamling!
– museisamverkan ger resultat. [15]
Betänkande av Kulturutredningen.
Grundanalys
Förnyelseprogram
Kulturpolitikens arkitektur. [16]

RAPPORTERNA utgör redovisningen av två uppdrag som lämnats av Grundlagsutredningen.

Anna Khakee är fil. dr vid Graduate Institute of International and Development Studies, Geneve.

Lotta Lerwall är universitetslektor vid Uppsala universitet.



Grundlagsutredningen har varit en parlamentariskt sammansatt utredning med uppgift att göra en samlad översyn av regeringsformen. Utredningen har i december 2008 redovisat sitt uppdrag och lämnat ett stort antal förslag i betänkandet En reformerad grundlag (SOU 2008:125). Denna rapport ingår i utredningens skriftserie.

Grundlagsutredningen • 103 33 Stockholm • Tel. 08-405 10 00 • www.grundlagsutredningen.se



Fritzes

ett Wolters Kluwer-företag

106 47 Stockholm Tel 08-690 91 90 Fax 08-690 91 91 order.fritzes@nj.se www.fritzes.se

ISBN 978-91-38-23157-9 ISSN 0375-250X