

Lagrådsremiss

Ett utvidgat skydd mot åldersdiskriminering

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 10 maj 2012

Erik Ullenhag

Monica Rodrigo
(Arbetsmarknadsdepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

Lagrådsremissen innehåller förslag till ändringar i diskrimineringslagen (2008:567). Förslagen innebär att skyddet mot diskriminering på grund av ålder utvidgas till att omfatta fler samhällsområden. Diskriminering på grund av ålder föreslås vara förbjuden inom samhällsområdena varor, tjänster, bostäder, allmän sammankomst, offentlig tillställning, hälso- och sjukvård, socialtjänst, socialförsäkring, arbetslöshetsförsäkring, statligt studiestöd och offentlig anställning.

Vissa undantag från förbudet föreslås. På samtliga områden föreslås att förbudet inte ska hindra tillämpning av bestämmelser i lag som föreskriver viss ålder. På samtliga områden förutom offentlig anställning ska dessutom ett generellt undantag gälla för sådan särbehandling som har ett berättigat syfte om särbehandlingen är lämplig och nödvändig för att nå syftet. För tillträde till ett serveringsställe för yrkesmässigt bedriven servering av alkoholdrycker för vilket näringsidkaren har serverings-tillstånd tillåts tillämpning av nedre åldersgränser. Tillhandahållande av försäkringstjänster undantas från förbudet mot diskriminering på grund av ålder. Lagrådsremissen innehåller också förslag till vissa förtydligande redaktionella ändringar.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2013.

Innehållsförteckning

1	Beslut.....	3
2	Förslag till lag om ändring i diskrimineringslagen (2008:567)	4
3	Ärendet och dess beredning.....	8
4	Internationella åtaganden och gällande rätt	8
4.1	FN 8	
4.2	Europarådet.....	12
4.3	Europeiska unionen.....	14
4.4	Grundlagsbestämmelser	20
4.5	Diskrimineringslagen	20
4.6	Avtalslagen	21
5	Diskrimineringslagen.....	21
5.1	Diskrimineringslagens ändamål och tillämpningsområde.....	21
5.2	Diskrimineringsbegreppet	22
5.2.1	Direkt diskriminering	23
5.2.2	Indirekt diskriminering.....	26
5.2.3	Trakasserier och sexuella trakasserier	27
5.2.4	Instruktioner att diskriminera	28
6	Ett utvidgat skydd mot åldersdiskriminering.....	28
6.1	Att skyddas mot diskriminering är en mänsklig rättighet	28
6.2	Diskrimineringsförbudet på grund av ålder utvidgas till fler samhällsområden.....	29
7	Varor, tjänster och bostäder samt allmän sammankomst och offentlig tillställning	34
8	Hälso- och sjukvården	44
9	Socialtjänsten.....	49
10	Socialförsäkringen	54
11	Arbetslöshetsförsäkringen	57
12	Studiestöd	59
13	Offentlig anställning	62
14	Ikraftträdande m.m.	65
15	Konsekvenser.....	66
15.1	Ett utvidgat skydd mot åldersdiskriminering	66
15.2	Särskilt om regelförenkling och företagets villkor.....	69
16	Författningskommentar.....	71
Bilaga 1	Förteckning över remissinstanserna	76
Bilaga 2	Sammanfattning av SOU 2010:60.....	77
Bilaga 3	Utredningens lagförslag.....	84

1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i diskrimineringslagen (2008:567).

2 Förslag till lag om ändring i diskrimineringslagen (2008:567)

Regeringen har följande förslag till lagtext.

Härigenom föreskrivs i fråga om diskrimineringslagen (2008:567) dels att 2 kap. 12 a–14 och 17 §§ samt 6 kap. 1 § ska ha följande lydelse, dels att det i lagen ska införas fem nya paragrafer, 2 kap. 12 b, 13 a, 13 b, 14 a och 14 b §§, av följande lydelse.

Lydelse enligt prop. 2011/12:122 Föreslagen lydelse

2 kap. 12 a §

Förbudet i 12 § gäller inte diskriminering som har samband med ålder.

Förbudet mot diskriminering som har samband med kön hindrar inte att kvinnor och män behandlas olika i fråga om tjänster eller bostäder, om det har ett berättigat syfte och de medel som används är lämpliga och nödvändiga för att uppnå syftet.

För försäkringstjänster gäller dock att enskilda personers försäkringspremier eller försäkringsersättningar inte får skilja sig åt mellan kvinnor och män utifrån beräkningar baserade på kön. Trots detta får, om villkoren i andra stycket är uppfyllda, en persons könstillhörighet påverka bedömningen av andra faktorer som beräkningar av försäkringspremier baseras på.

Förbudet mot diskriminering i 12 § som har samband med kön hindrar inte att kvinnor och män behandlas olika i fråga om tjänster eller bostäder, om det har ett berättigat syfte och de medel som används är lämpliga och nödvändiga för att uppnå syftet.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

12 b §

Förbudet mot diskriminering i 12 § som har samband med ålder

1. hindrar inte tillämpning av bestämmelser i lag som föreskriver viss ålder,

2. gäller inte tillhandahållande av försäkringstjänster,

3. hindrar inte tillämpning av nedre åldersgränser för tillträde till serveringsställen för yrkesmässigt bedriven servering av spritdrycker, vin, starköl och andra jästa alkoholdrycker för vilka näringsidkaren har

serveringstillstånd, eller

4. hindrar inte annan särbehandling på grund av ålder om särbehandlingen har ett berättigat syfte och de medel som används är lämpliga och nödvändiga för att uppnå syftet.

13 §

Diskriminering är förbjuden i fråga om

1. hälso- och sjukvård och annan medicinsk verksamhet, *och*

2. verksamhet inom socialtjänsten *samt stöd i form av färdtjänst och riksfärdtjänst och bostadsanpassningsbidrag.*

1. hälso- och sjukvård och annan medicinsk verksamhet,

2. verksamhet inom socialtjänsten, *och*

3. *stöd i form av färdtjänst och riksfärdtjänst och bostadsanpassningsbidrag.*

Förbuden gäller dock inte diskriminering som har samband med ålder.

Förbudet som gäller hälso- och sjukvård och annan medicinsk verksamhet eller verksamhet inom socialtjänsten hindrar inte att kvinnor och män behandlas olika, om det har ett berättigat syfte och de medel som används är lämpliga och nödvändiga för att uppnå syftet.

13 a §

Förbudet mot diskriminering i 13 § 1 och 2 som har samband med kön hindrar inte att kvinnor och män behandlas olika, om det har ett berättigat syfte och de medel som används är lämpliga och nödvändiga för att uppnå syftet.

13 b §

Förbudet mot diskriminering i 13 § som har samband med ålder hindrar inte

1. *tillämpning av bestämmelser i lag som föreskriver viss ålder, eller*

2. *annan särbehandling på grund av ålder om särbehand-*

lingen har ett berättigat syfte och de medel som används är lämpliga och nödvändiga för att uppnå syftet.

14 §

Diskriminering är förbjuden i fråga om

1. socialförsäkringen och anslutande bidragssystem,
2. arbetslöshetsförsäkringen, och
3. statligt studiestöd.

Förbuden gäller dock inte diskriminering som har samband med ålder.

Förbudet mot diskriminering som har samband med kön i fråga om socialförsäkringen och anslutande bidragssystem hindrar inte heller tillämpning av bestämmelser om änkepension, hustrutillägg eller utbetalning av barnbidrag.

14 a §

Förbudet mot diskriminering i 14 § 1 som har samband med kön hindrar inte tillämpning av bestämmelser i lag om änkepension, hustrutillägg eller utbetalning av barnbidrag.

14 b §

Förbudet mot diskriminering i 14 § som har samband med ålder hindrar inte

1. tillämpning av bestämmelser i lag som föreskriver viss ålder, eller

2. annan särbehandling på grund av ålder om särbehandlingen har ett berättigat syfte och de medel som används är lämpliga och nödvändiga för att uppnå syftet.

17 §

Diskriminering är förbjuden även i andra fall än som avses i 5 eller 9–15 §§ när den som helt eller delvis omfattas av lagen (1994:260) om offentlig anställning

1. bistår allmänheten med upplysningar, vägledning, råd eller annan sådan hjälp, eller

2. på annat sätt i anställningen har kontakter med allmänheten.

Förbudet gäller dock inte diskriminering som har samband med ålder.

Lydelse enligt prop. 2011/12:122 Föreslagen lydelse

6 kap.

1 §

Mål om tillämpningen av 2 kap. 1, 2, 3 eller 18 § ska handläggas enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister. I sådana mål ska som arbetstagare anses också den som gör en förfrågan om eller söker arbete och den som söker eller fullgör praktik eller står till förfogande för att utföra eller utför arbete som inhyrd eller inlånad arbetskraft. Den hos vilken praktiken eller arbetet utförs eller skulle ha utförts ska anses som arbetsgivare. Detta gäller också när reglerna om tvisteförhandling i lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet tillämpas.

Mål om tillämpningen av 2 kap. 5, 6, 7, 9, 10, 11, 12, 12 a, 13, 14, 15, 16, 17, eller 19 § ska prövas av allmän domstol och handläggas enligt bestämmelserna i rättegångsbalken om rättegången i tvistemål när förlikning om saken är tillåten.

Mål om tillämpningen av 2 kap. 5, 6, 7, 9, 10, 11, 12, 12 a, 12 b, 13, 13 a, 13 b, 14, 14 a, 14 b, 15, 16, 17, eller 19 § ska prövas av allmän domstol och handläggas enligt bestämmelserna i rättegångsbalken om rättegången i tvistemål när förlikning om saken är tillåten.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2013.

3 Ärendet och dess beredning

Regeringen gav den 13 augusti 2009 en särskild utredare i uppdrag att föreslå hur ett skydd mot diskriminering på grund av ålder skulle införas på de samhällsområden – utom värnplikt och civilplikt – som i dag saknar ett sådant skydd i diskrimineringslagen (2008:567). Utredningen, som antog namnet Utredningen om stärkt skydd mot åldersdiskriminering, överlämnade i augusti 2010 betänkandet Ett utvidgat skydd mot åldersdiskriminering (SOU 2010:60).

En sammanfattning av betänkandet finns i *bilaga 1*. Utredningens förslagsförslag finns i *bilaga 2*. Betänkandet har remitterats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. En sammanställning av remissinstansernas synpunkter finns i lagstiftningsärendet (A2011/198/DISK).

4 Internationella åtaganden och gällande rätt

I detta avsnitt redovisas kortfattat några av de internationella konventioner som innehåller förbud mot diskriminering och som Sverige har ratificerat och därmed åtagit sig att följa. I den mån konventionerna innehåller förbud mot diskriminering på grund av ålder redovisas detta särskilt. Vidare redogörs kortfattat för några EU-rättsliga bestämmelser som har betydelse för frågor om diskriminering, särskilt i fråga om diskrimineringsgrunden ålder, samt nationella lagar och några andra bestämmelser som kan åberopas till skydd mot diskriminering eller annan missgynnande eller kränkande behandling. Slutligen behandlas kortfattat relevanta nationella lagbestämmelser. Inom straffrätten finns vissa bestämmelser som har betydelse för skyddet mot diskriminering. Ålder faller utanför dessa bestämmelsers tillämpningsområde och de redovisas därför inte.

4.1 FN

Principen om icke-diskriminering

Principen om icke-diskriminering är central i Förenta Nationernas (FN) konventioner om mänskliga rättigheter. Den har sin utgångspunkt i den grundläggande principen om alla människors lika värde och rättigheter. Principen om icke-diskriminering, som utgör en grundbult i det internationella systemet med olika instrument till skydd för de mänskliga rättigheterna, kom första gången till uttryck i FN-stadgans första artikel. Därefter har den utvecklad form i FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna från 1948. I den allmänna förklaringens första artikel slås fast att alla människor är födda fria och lika

i värde och rättigheter. Av andra artikelns diskrimineringsförbud följer att var och en är berättigad till alla de rättigheter och friheter som uttalas i förklaringen utan åtskillnad av något slag, såsom på grund av ras, hudfärg, kön, språk, religion, politisk eller annan uppfattning, nationellt eller socialt ursprung, egendom, börd eller ställning i övrigt. Diskrimineringsförbudet är sålunda generellt i den meningen att det gäller oavsett på vilken grund en person diskrimineras. Ålder nämns inte bland de diskrimineringsgrunder som upptas i andra artikeln, men uppräkningsdelen där är inte uttömmande. Å andra sidan gäller diskrimineringsförbudet endast i förhållande till de rättigheter som tas upp i förklaringens övriga artiklar. I sjunde artikeln stadgas vidare att alla är lika inför lagen och berättigade till samma skydd av lagen utan diskriminering av något slag samt till samma skydd mot alla former av diskriminering som strider mot förklaringen.

Den allmänna förklaringen är formellt sett en politisk deklaration. Den skapades ursprungligen inte som ett rättsligt bindande instrument, men stora delar av den anses med tiden ha blivit sedvanerättsligt bindande, däribland förbudet mot diskriminering. Det skydd för mänskliga rättigheter och principen om icke-diskriminering som kommer till uttryck i den allmänna förklaringen har sedermera utvecklats och förstärkts genom ett flertal bindande konventioner som också innehåller förbud mot diskriminering. Några av dessa konventioner beskrivs i det följande i relevanta delar.

1966 års FN-konvention om medborgerliga och politiska rättigheter

År 1971 ratificerade Sverige 1966 års FN-konvention om medborgerliga och politiska rättigheter. Enligt artikel 2.1 i konventionen förpliktar sig varje konventionsstat att respektera och tillförsäkra var och en, som befinner sig inom dess territorium och är underkastad dess jurisdiktion, de i konventionen inskrivna rättigheterna utan åtskillnad av något slag, såsom på grund av ras, hudfärg, kön, språk, religion, politisk eller annan åskådning, nationell eller social härkomst, egendom, börd eller ställning i övrigt. Diskrimineringskyddet enligt artikel 2.1 gäller alltså endast i förhållande till de rättigheter som skyddas enligt konventionen. Dessa rättigheter omfattar bl.a. att konventionsstaterna ska säkerställa att var och en vars fri- och rättigheter enligt konventionen kränkts ska ha tillgång till ett effektivt rättsmedel och att den som vill använda sådana rättsmedel ska få sina rättigheter prövade (artikel 2.3). Genom artikel 3 har konventionsstaterna åtagit sig att tillförsäkra män och kvinnor lika rätt att åtnjuta alla medborgerliga och politiska rättigheter som skrivits in i konventionen. Genom konventionen skyddas bl.a. rätten till rättvis och offentlig rättegång inför en behörig och oavhängig och opartisk domstol som inrättats enligt lag (artikel 14.1), rätten till mötes- och föreningsfrihet (artikel 21.1 och 22.1) och rätten till politiskt deltagande (artikel 25). Enligt artikel 26 i konventionen är alla lika inför lagen och har rätt till samma skydd av lagen utan diskriminering av något slag. I detta avseende ska lagen förbjuda all diskriminering och garantera var och en ett likvärdigt och effektivt skydd mot all slags diskriminering, såsom på grund av ras, hudfärg, kön, språk, religion, politisk eller annan uppfatt-

ning, nationell eller social härkomst, egendom, börd eller ställning i övrigt.

Kommittén för mänskliga rättigheter granskar staternas efterlevnad av konventionen. Kommittén har i en tolkningsförklaring (General Comment nr 18, 1989) yttrat sig om diskrimineringsförbudet enligt artikel 26 och dess förhållande till det diskrimineringsförbud som uttrycks enligt artikel 2.1. Enligt kommittén innebär stadgandet i artikel 26 inte endast en upprepning av diskrimineringsförbudet enligt artikel 2, utan uttrycker en självständig rättighet. En viktig skillnad mellan de två diskrimineringsförbuden är att artikel 26 omfattar en rätt till skydd mot diskriminerande rättsregler och handlingar inom alla samhällsområden, dvs. inte endast i förhållande till de rättigheter som skyddas av konventionen. Diskrimineringsgrunderna är vidare, i likhet med vad som är fallet i fråga om artikel 2.1, inte uttömmande angivna i artikel 26. I samband med sin prövning av enskilda klagomål har kommittén för mänskliga rättigheter förklarat att konventionens diskrimineringsförbud, förutom de uppräknade diskrimineringsgrunderna, bl.a. omfattar sexuell läggning och ålder. Med tanke på att diskrimineringsgrunderna inte är uttömmande angivna kan det framstå som att all skillnad i behandlingen mellan personer skulle vara konventionsstridig. Detta är dock inte fallet. I samband med sin prövning av enskilda klagomål har kommittén klargjort att en sakligt motiverad och rimlig åtskillnad inte strider mot artikel 26, under förutsättning att distinktionen står i proportion till sitt ändamål.

1966 års konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter

År 1971 ratificerade Sverige 1966 års FN-konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. Enligt artikel 2.2 förpliktar sig konventionsstaterna att garantera att de i konventionen inskrivna rättigheterna utövas utan diskriminering av något slag på grund av ras, hudfärg, kön, språk, religion, politisk eller annan åskådning, nationell eller social härkomst, förmögenhet, börd eller ställning i övrigt. Såsom framgår av artikeln är diskrimineringsgrunderna inte uttömmande angivna. Enligt artikel 3 förpliktar sig konventionsstaterna att tillförsäkra män och kvinnor lika rätt att åtnjuta de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter som omfattas av konventionen. Konventionsstaterna erkänner rätten till bl.a. arbete (artikel 6), rättvisa och gynnsamma arbetsvillkor bl.a. vad gäller lön och befordran (artikel 7), social trygghet och bästa uppnåeliga hälsa och utbildning (artikel 13).

Kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter granskar staternas rapporter om hur de följer konventionen. Kommittén har fastslagit att konventionen förbjuder diskriminering även på grund av sexuell läggning och funktionshinder.

1989 års FN-konvention om barnets rättigheter

FN-konventionen om barnets rättigheter (barnkonventionen) antogs 1989 av FN:s generalförsamling och ratificerades av Sverige 1990. I konventionen avses med barn varje människa under 18 år, om inte barnet blir

myndigt tidigare enligt den lag som gäller för barnet (artikel 1). Utgångspunkten för barnkonventionen är att barnet som individ ska respekteras. Konventionen innehåller fyra grundläggande principer som ska vara styrande för tolkningen av övriga artiklar i konventionen, samtidigt som de har en självständig betydelse. Principerna om icke-diskriminering, barnets bästa, rätten till liv och utveckling samt rätten att få komma till tals framgår av artiklarna 2, 3, 6 och 12. Enligt artikel 2 i konventionen förbinder sig konventionsstaterna att respektera och tillförsäkra varje barn inom deras jurisdiktion de rättigheter som anges i konventionen utan åtskillnad av något slag, oavsett barnets eller dess föräldrars eller vårdnadshavares ras, hudfärg, kön, språk, religion, politiska eller annan åskådning, nationella, etniska eller sociala ursprung, egendom, funktionshinder, börd eller ställning i övrigt. Konventionsstaterna ska vidare vidta alla lämpliga åtgärder för att säkerställa att barnet skyddas mot alla former av diskriminering eller bestraffning på grund av föräldrars, vårdnadshavares eller familjemedlemmars ställning, verksamhet, uttryckta åsikter eller tro. Artikel 3.1 anger att vid alla åtgärder som rör barn, vare sig de vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ, ska barnets bästa komma i främsta rummet. Konventionsstaterna erkänner vidare bl.a. att varje barn har en inneboende rätt till livet (artikel 6) och åtar sig att tillförsäkra det barn som är i stånd att bilda egna åsikter att fritt uttrycka dessa i alla frågor som rör barnet, varvid barnets åsikter ska tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad (artikel 12).

Kommittén för barnets rättigheter övervakar att konventionen efterlevs. Kommittén har i olika sammanhang slagit fast att konventionen också omfattar skydd mot diskriminering på grund av sexuell läggning.

ILO-konventionen (nr 168) om främjande av sysselsättning och skydd vid arbetslöshet

ILO-konventionen nr 168 om främjande av sysselsättning och skydd vid arbetslöshet ratificerades av Sverige 1990.

Enligt artikel 6 i konventionen ska varje medlemsstat säkerställa lika behandling av alla skyddade personer utan diskriminering på grund av ras, hudfärg, kön, religion, politisk uppfattning, nationell härkomst, medborgarskap, etniskt eller socialt ursprung, funktionsnedsättning eller ålder.

Bestämmelsen ska dock inte vara till hinder för att bl.a. vidta särskilda åtgärder som är avsedda att tillgodose specifika behov hos kategorier av personer som har särskilda problem på arbetsmarknaden, i synnerhet de sämst ställda grupperna.

4.2 Europarådet

Europarådets konvention om de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna

Den europeiska konventionen den 4 november 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europa-konventionen) ratificerades av Sverige 1952. Europakonventionen gäller som lag i Sverige sedan den 1 januari 1995 (lagen [1994:1219] om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna).

Artikel 14 i Europakonventionen innehåller ett förbud mot diskriminering. I artikeln föreskrivs att åtnjutandet av de fri- och rättigheter som anges i konventionen ska 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.

Konventionen innehåller inte någon definition av vad som avses med diskriminering, men enligt praxis från den Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (Europadomstolen) är olika behandling diskriminerande i konventionens mening om den saknar objektiv och saklig grund. En kränkning föreligger således om en olikhet i behandlingen av lika fall inte tjänar något godtagbart syfte eller om de medel som används för ett i och för sig godtagbart syfte inte står i rimlig proportion till syftet. Diskrimineringsförbudet kan inte tillämpas helt fristående från resten av konventionen utan endast i förhållande till sådana rättigheter som i sig omfattas av konventionens tillämpningsområde. Det innebär dock inte att artikel 14 skulle sakna självständigt värde. Europadomstolen har slagit fast att det är tillräckligt att de faktiska omständigheterna i målet faller inom ramen för någon av rättighetsartiklarnas tillämpningsområde.

Diskrimineringsförbudet i artikel 14 omfattar även de rättigheter som skrivits in i konventionens tilläggsprotokoll. Diskrimineringsgrunderna är inte uttömmande angivna. Därför kan även andra diskrimineringsgrunder såsom funktionshinder, sexuell läggning och ålder omfattas av artikel 14. Av praxis från Europadomstolen framgår att artikel 14 – i kombination med andra artiklar i konventionen – har ansetts vara tillämplig då en person diskrimineras på grund av sin sexuella läggning eller ålder (se t.ex. Karner mot Österrike, no. 40016/98, ECHR 1999-II och Schwitzgebel mot Schweiz, no. 25762/07, 10 juni 2010). Att diskrimineringsgrunderna i artikel 14 inte är uttömmande angivna innebär inte att varje åtskillnad eller olikhet i behandling mellan personer är att betrakta som diskriminering. I likhet med vad som gäller enligt bl.a. FN-konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter är en åtskillnad att anse som tillåten om den har en objektiv och godtagbar grund och om distinktionen står i proportion till sitt ändamål.

De fri- och rättigheter som omfattas av Europakonventionen är bl.a. rätten till en rättvis rättegång (artikel 6), rätten till skydd för privat- och familjeliv (artikel 8), rätten till föreningsfrihet (artikel 11), rätten till ett effektivt rättsmedel (artikel 13), skydd för egendom (tilläggsprotokoll 1, artikel 1), rätten till undervisning (tilläggsprotokoll 1, artikel 2) och rätten att röra sig fritt (tilläggsprotokoll 4, artikel 2).

Tilläggsprotokoll 12 till Europakonventionen innehåller ett generellt förbud mot diskriminering avseende alla rättigheter som erkänns i nationell lag. Vidare stadgas att ingen ska diskrimineras av offentliga myndigheter. Listan över förbjudna diskrimineringsgrunder nämner uttryckligen kön, ras, hudfärg, språk, religion, politisk eller annan uppfattning, nationellt eller socialt ursprung, tillhörighet till nationell minoritet, egendom, födsel eller annan ställning. Listan är dock inte uttömmande. Protokollet trädde i kraft den 1 april 2005. Sverige har inte undertecknat eller ratificerat protokollet. Omfattningen av protokollets diskrimineringsförbud är ännu oklar, bl.a. vad gäller statens skyldighet att vidta åtgärder mot sådan diskriminering som privata aktörer gör sig skyldiga till. Samtidigt kan påpekas att stora delar av protokollets diskrimineringsförbud redan följer av de FN-konventioner Sverige tillträtt, bl.a. konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter.

Enligt 2 kap. 19 § regeringsformen (RF) får lag eller annan föreskrift inte meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av Europakonventionen.

Europarådets reviderade sociala stadga

Europarådets sociala stadga är en motsvarighet till Europakonventionen inom området för ekonomiska och sociala rättigheter. Stadgan tillkom 1961 och ratificerades av Sverige 1962. Den omfattas inte av Europadomstolens jurisdiktion. Stadgan innehåller bestämmelser om bl.a. arbetsmarknadspolitik, arbetsvillkor, arbetarskydd, förenings- och förhandlingsrätt, socialförsäkring och andra sociala trygghetsanordningar samt socialpolitik. Den innehåller också särskilda bestämmelser till skydd för barn och ungdom och migrerade arbetstagare.

Under början av 1990-talet gjordes en genomgripande omarbetning av stadgan varvid en rad nya bestämmelser tillfördes (1996 års reviderade sociala stadga). Antalet artiklar utökades från 19 till 31. En artikel tillkom enligt vilken åtnjutandet av de rättigheter som anges i stadgan ska säkerställas utan någon åtskillnad såsom på grund av ras, hudfärg, kön, språk, religion, politisk eller annan uppfattning, nationell härstamning eller socialt ursprung, hälsa, tillhörighet till nationell minoritet, börd eller ställning i övrigt (DEL V, artikel E). Den reviderade sociala stadgan ratificerades av Sverige 1998.

Enligt artikel 1.2 åtar sig de undertecknade regeringarna bl.a. att effektivt värna om arbetstagarnas rätt att förtjäna sitt uppehälle i ett fritt valt förvärvsarbete. Artikel 4.3 anger att parterna åtar sig att erkänna manliga och kvinnliga arbetstagares rätt till lika lön för likvärdigt arbete.

Artikel 15 behandlar frågor kopplade till funktionshindrades rätt till oberoende, social integration och deltagande i samhällslivet.

För att säkerställa äldre människors rätt till socialt skydd åtar sig parterna i artikel 23 att anta eller främja, direkt eller i samarbete med offentliga eller privata organisationer, lämpliga åtgärder på ett antal områden.

4.3 Europeiska unionen

Principen om icke-diskriminering utgör en grundläggande byggsten i unionsbygget och unionsrätten. Den återkommer på flera olika nivåer och i många olika sammanhang, både som grundläggande princip och uttryckt i konkreta rättsakter. Med tiden har unionsrätten kommit att utvecklas betydligt när det gäller människors rätt att inte utsättas för diskriminering. Sammanfattningsvis finns numera i fördragen och i unionsrätten i övrigt ett flertal bestämmelser om icke-diskriminering på olika grunder och med olika räckvidd.

Grundläggande principer

Sedan Lissabonfördraget trädde i kraft den 1 december 2009 stadgas i fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget) att unionen ska bygga på värdena respekt för människors värdighet, frihet, demokrati, jämlikhet, rättsstaten och respekt för de mänskliga rättigheterna, inklusive rättigheter för personer som tillhör nationella minoriteter. Dessa värden ska vara gemensamma för medlemsstaterna i ett samhälle som kännetecknas av mångfald, icke-diskriminering, tolerans, rättvisa, solidaritet och principen om jämställdhet mellan kvinnor och män (artikel 2 EU-fördraget). Unionen ska vidare erkänna de rättigheter, friheter och principer som fastställs i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, som ska ha samma rättsliga värde som fördragen (artikel 6.1 EU-fördraget). De grundläggande rättigheterna, såsom de garanteras i Europakonventionen och såsom de följer av medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner, ska ingå i unionsrätten som allmänna principer (artikel 6.3 EU-fördraget). En väsentlig konsekvens av de aktuella stadgandena är att rättspraxis från Europadomstolen för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna kan få avgörande betydelse för tolkningen av unionsrättsliga bestämmelser inom EU.

Regler mot diskriminering återfinns i unionsrätten främst i olika direktiv som antagits med stöd av EU-fördraget. EU-domstolen har också slagit fast att en princip om förbud mot åldersdiskriminering utgör en allmän rättsprincip i unionsrätten (se bl.a. mål C-144/04, Werner Mangold mot Rüdiger Helm, [2005] ECCR I-9981 och C-555/07, Seda Küçükdeveci mot Swedex GmbH. & Co. KG, [ECJ 19 januari 2010]). Ett uttryckligt förbud mot diskriminering slås även fast i artikel 21 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, som har samma rättsliga värde som fördragen.

Lissabonfördraget

Genom Lissabonfördraget, som trädde i kraft den 1 december 2009, gjordes ändringar och tillägg i EU-fördraget och EG-fördraget bytte namn till fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). Genom fördraget infördes i unionsrätten en bestämmelse som innebär att unionen från och med nu, enligt artikel 10 i EUF-fördraget, vid utformningen och genomförandet av sin politik och verksamhet ska

söka bekämpa all diskriminering på grund av kön, ras eller etniskt ursprung, religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning (jämlighetsintegrering).

Artikel 19 i fördraget om Europeiska Unionens funktionssätt

I artikel 19 i EUF-fördraget återfinns den rättsliga grunden för rådet som gemenskapslagstiftare att besluta om rättsakter för att förbjuda diskriminering på grund av kön, ras, etniskt ursprung, religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning. Artikel 19 utgör på detta sätt grunden för både direktivet mot etnisk diskriminering (direktiv 2000/43/EG¹), som omfattar diskrimineringsgrunderna ras och etniskt ursprung, och arbetslivsdirektivet (direktiv 2000/78/EG²), som omfattar religion och övertygelse, funktionsnedsättning, sexuell läggning samt ålder, liksom för direktivet mot könsdiskriminering i fråga om varor och tjänster (direktiv 2004/113/EG³), se nedan.

Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna

Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna⁴ gäller för EU:s institutioner och för medlemsstaterna när de tillämpar unionsrätten. Stadgan skapar inte några nya rättigheter eller nya förpliktelser för medlemsstaterna utan ska enbart befästa dem som redan gäller. Stadgan betraktades länge endast som en politisk deklARATION, men i och med Lissabonfördragets ikraftträdande fick stadgan samma rättsliga status som fördragen (artikel 6.1 EU-fördraget). Bestämmelserna i stadgan får dock inte i sig utgöra rättslig grund för antagande av EU-rättsakter.

I artikel 20 i stadgan anges att alla människor är lika inför lagen. Av artikel 21.1 framgår att all diskriminering på grund av bl.a. kön, ras, hudfärg, etniskt eller socialt ursprung, genetiska särdrag, språk, religion eller övertygelse, politisk eller annan åskådning, tillhörighet till nationell minoritet, förmögenhet, börd, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning ska vara förbjuden. Artikel 23 rör jämställdhet mellan kvinnor och män. Enligt artikel 24 har barn rätt till det skydd och den omvårdnad som behövs för deras välfärd. De ska fritt kunna uttrycka sina åsikter och dessa ska beaktas i frågor som rör barnen i förhållande till deras ålder och mognad. Vidare ska vid alla åtgärder som rör barn, oavsett om de vidtas av offentliga myndigheter eller privata institutioner, barnets bästa komma i främsta rummet. I artikel 25 sägs att unionen erkänner och respekterar rätten för äldre att leva ett värdigt och oberoende liv och att delta i det sociala och kulturella livet. I artikel 26 behandlas rätten för personer med funktionshinder.

¹ EGT L 180, 19.7.2000, s. 22 (Celex 32000L0043).

² EGT L 303, 2.12.2000, s. 16, (Celex 32000L0078) och rättelse av rubriken i EGT L2, 5.1.2001, s. 42 (Celex 32000L0078R/01).

³ EGT L 373, 21.12.2004, s. 37 (Celex 32004L0113).

⁴ EUT C 83, 30.3.2010, s. 389.

Direktivet mot etnisk diskriminering och arbetslivsdirektivet

Rådets direktiv 2000/43/EG av den 29 juni 2000 om genomförandet av principen om likabehandling av personer oavsett deras ras eller etniska ursprung brukar kallas för direktivet mot etnisk diskriminering och rådets direktiv 2000/78/EG av den 27 november 2000 om inrättande av en allmän ram för likabehandling i arbetslivet brukar benämnas som arbetslivsdirektivet. Direktivet mot etnisk diskriminering omfattar diskrimineringsgrunderna ras och etniskt ursprung och arbetslivsdirektivet omfattar diskrimineringsgrunderna religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder och sexuell läggning.

Direktiven är utformade på ett likartat sätt. Båda direktiven innehåller förbud mot direkt och indirekt diskriminering. Trakasserier och föreskrifter att diskriminera definieras också som diskriminering. Medlemsstaterna måste även se till att det finns bestämmelser som skyddar mot repressalier på grund av att någon har framfört klagomål eller deltagit i ett rättsligt eller administrativt förfarande om diskriminering.

Förbuden mot diskriminering gäller enligt båda direktiven inom arbetslivet i vid mening i fråga om villkor för tillträde till anställning, till verksamhet som egenföretagare och till yrkesutövning, tillträde till yrkesvägledning, yrkesutbildning, högre yrkesutbildning, omskolning och yrkespraktik, anställnings- och arbetsvillkor samt medlemskap, medverkan och medlemsförmåner i arbetstagarorganisationer, arbetsgivarorganisationer och yrkesorganisationer.

Direktivet mot etnisk diskriminering, som alltså bara gäller för diskrimineringsgrunderna ras och etniskt ursprung, omfattar förutom arbetslivets område även socialt skydd, inklusive social trygghet samt hälso- och sjukvård, sociala förmåner, utbildning samt tillgång till och tillhandhållande av varor och tjänster, som är tillgängliga för allmänheten, inklusive bostäder.

Viss särbehandling, som föranleds av en egenskap som har samband med ras eller etniskt ursprung, religion eller övertygelse, funktionshinder, sexuell läggning eller ålder kan vara tillåten. Det krävs dock i så fall att denna egenskap utgör ett verkligt och avgörande yrkeskrav på grund av yrkesverksamhetens natur eller det sammanhang där den utförs. Målet med att uppställa ett sådant yrkeskrav måste vidare i sig vara legitimt och kravet proportionerligt. Båda direktiven är s.k. minimidirektiv. Detta innebär att medlemsstaterna får införa eller behålla bestämmelser som går längre när det gäller att ta tillvara principen om likabehandling än de som anges i direktiven. Genomförandet av direktiven får under inga omständigheter utgöra skäl för att inskränka det skydd mot diskriminering som redan finns i medlemsstaterna på de områden som omfattas av direktiven.

Arbetslivsdirektivet ställer vidare krav på att det i den nationella lagstiftningen ska finnas bestämmelser om att arbetsgivare, under vissa förutsättningar, ska vidta rimliga anpassningsåtgärder för personer med funktionsnedsättning för att göra det möjligt för dessa personer att få tillträde till, delta i eller göra karriär i arbetslivet eller att genomgå utbildning. Sådana åtgärder behöver dock inte vidtas om de skulle medföra en oproportionerlig börda för arbetsgivaren.

Medlemsstaterna ska säkerställa att alla som anser sig ha blivit diskriminerade ska ha tillgång till rättsliga eller administrativa förfaranden för att ta tillvara sin rätt. Talerätt i diskrimineringsmål måste också, under vissa förutsättningar, finnas för organisationer som har ett legitimt intresse av att likabehandlingsprincipen upprätthålls. Bevisregler måste finnas som innebär en bevislättning för den som påstår sig ha utsatts för diskriminering.

I direktivet mot etnisk diskriminering föreskrivs vidare att det ska finnas ett eller flera organ i varje medlemsstat för främjande av likabehandling av alla personer utan åtskillnad på grund av ras eller etniskt ursprung.

Medlemsstaterna ska se till att lagar och andra författningar som strider mot principen om likabehandling upphävs. Medlemsstaterna ska vidare se till att bestämmelser som strider mot principen om likabehandling i individuella avtal eller kollektivavtal, i interna regler för företag samt i regler för vinstdrivande eller icke-vinstdrivande föreningar, för fria yrkesutövare och för arbetstagar- och arbetsgivarorganisationer förklaras eller kan förklaras ogiltiga eller ändras.

Medlemsstaterna ska också se till att det finns effektiva, proportionerliga och avskräckande sanktioner vid överträdelser av de nationella bestämmelser som antagits för att genomföra direktiven i den nationella rättsordningen.

Direktivet om varor och tjänster

Rådets direktiv 2004/113/EG av den 13 december 2004 om genomförande av principen om likabehandling av kvinnor och män när det gäller tillgång till och tillhandahållande av varor och tjänster brukar benämnas som direktivet om varor och tjänster. Syftet med direktivet är att fastställa en ram för bekämpning av könsdiskriminering när det gäller tillgång till och tillhandahållande av varor och tjänster, för att i medlemsstaterna genomföra principen om likabehandling av kvinnor och män.

Direktivet innehåller förbud mot diskriminering på grund av kön. Förbuden gäller för alla personer som tillhandahåller varor och tjänster som är tillgängliga för allmänheten oberoende av den berörda personen, såväl inom den offentliga som inom den privata sektorn, inklusive offentliga organ. Vidare gäller att varorna och tjänsterna och därmed sammanhängande transaktioner ska erbjudas utanför området för privat- och familjeliv. Direktivet påverkar inte individens frihet att välja avtalspart så länge som valet inte grundar sig på avtalspartens kön.

Förbudet mot diskriminering gäller även vid tillhandahållande av försäkringar och andra finansiella tjänster. Enligt artikel 5.1 i direktivet ska medlemsstaterna se till att, i alla nya kontrakt som ingås senast efter den 21 december 2007, användningen av kön som en faktor vid beräkningen av premier och ersättningar i samband med försäkringar och därmed sammanhängande finansiella tjänster inte resulterar i att skillnader uppstår i enskilda personers premier och ersättningar. Enligt artikel 5.2 får dock medlemsstaterna, om de beslutar om det före den 21 december 2007, tillåta proportionerliga skillnader i enskilda personers premier och ersättningar om användningen av kön är en avgörande faktor vid en risk-

bedömning som grundas på relevanta och korrekta försäkringstekniska och statistiska uppgifter. Medlemsstaterna ska i så fall meddela kommissionen detta och se till att korrekta uppgifter som är relevanta för användningen av kön som en avgörande försäkringsteknisk faktor sammanställs, offentliggörs och regelbundet uppdateras. Undantaget gäller enligt direktivet utan tidsbegränsning, men de medlemsstater som utnyttjat möjligheten ska se över sitt beslut fem år efter nämnda datum.

EU-domstolen har beträffande undantaget uttalat att ett undantag utan tidsbegränsning är oförenligt med uppnåendet av det mål om lika-behandling av kvinnor och män som eftersträvas i direktivet och med artiklarna 21 och 23 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna (mål C-236/09, Association belge des Consommateurs Test-Achats ASBL m.fl. mot Conseil des ministres). Bestämmelsen ska därför enligt EU-domstolen anses ogiltig med verkan från och med den 21 december 2012.

Direktivet gäller inte utbildning eller medie- och reklaminnehåll. Direktivet utesluter inte skillnader i behandling om tillhandahållandet av varor och tjänster uteslutande eller främst till personer av ett kön motive-ras av ett berättigat mål och medlen för att uppnå detta mål är lämpliga och nödvändiga. Principen om likabehandling får inte hindra en medlemsstat från att behålla eller besluta om särskilda åtgärder för att förhindra eller kompensera könsrelaterat missgynnande (positiv sär-behandling). Medlemsstaterna får också införa eller behålla bestämmel-ser som är mer fördelaktiga än de som anges i direktivet. Genomförandet av direktivet får inte medföra att det skydd mot diskriminering på det aktuella området som redan finns i medlemsstaterna inskränks.

Medlemsstaterna ska säkerställa att alla som anser sig ha blivit diskri-minerade ska ha tillgång till rättsliga eller administrativa förfaranden. Medlemsstaterna ska också införa bestämmelser för att skydda personer mot repressalier på grund av att de framfört klagomål eller inlett ett rätts-ligt eller administrativt förfarande.

Regler om bevislättnad måste finnas för den som påstår sig ha varit ut-satt för diskriminering. Medlemsstaterna ska se till att det finns effektiva, proportionerliga och avskräckande påföljder vid överträdelser av de nationella bestämmelser som antagits med stöd av direktivet.

Europeiska kommissionens förslag till nytt direktiv mot diskriminering på grund av religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning (antidiskrimineringsdirektivet)

Europeiska kommissionen lämnade i juli 2008 ett förslag till direktiv om likabehandling av personer oavsett religion eller övertygelse, funktions-hinder, ålder eller sexuell läggning (KOM [2008] 426 slutlig). Förslaget förhandlas nu i EU:s ministerråd.

Det aktuella direktivförslaget grundar sig på artikel 19 i EUF-fördraget (tidigare artikel 13 i EG-fördraget) som ger rådet befogenhet att vidta lämpliga åtgärder för att bekämpa diskriminering på grund av kön, ras, etniskt ursprung, religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning.

Syftet med det föreslagna direktivet är att även utanför arbetslivet genomföra principen om likabehandling av personer oavsett religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning.

Direktivet ska tillämpas såväl inom den offentliga, som den privata sektorn. Det ska enligt förslaget tillämpas i fråga om socialt skydd, inklusive social trygghet och hälso- och sjukvård, sociala förmåner, utbildning samt tillgång till och tillhandahållande av varor och tjänster, som är tillgängliga för allmänheten, inklusive bostäder. När det gäller tillhandahållande av varor och tjänster, inklusive bostäder, föreslås förbudet gälla privatpersoner endast i den mån dessa utövar yrkesmässig kommersiell verksamhet. Direktivförslaget ska inte påverka tillämpningen av nationella lagar om civilstånd eller familjerättslig ställning och reproduktiva rättigheter.

Förslaget är uppbyggt på i huvudsak samma sätt som tidigare antidiskrimineringsdirektiv. I likhet med de direktiven innehåller förslaget till nytt direktiv, utöver förbud mot diskriminering, även regler om bl.a. rättsliga eller administrativa förfaranden, skydd mot repressalier och främjande av dialog med berörda intressenter. I direktivet föreslås också en särskild regel om bevislättnad för den som anser sig ha utsatts för diskriminering. Det innebär att om den som anser sig ha blivit diskriminerad lägger fram fakta som ger anledning att anta att diskriminering har förekommit, åligger det den som påstås ha diskriminerats att bevisa att inte är fallet. Förslaget innehåller också en bestämmelse av innebörd att personer med funktionshinder ska få icke-diskriminerande tillgång till de samhällsområden som direktivet tillämpas på.

Medlemsstaterna ska vidare enligt förslaget dels se till att lagar och andra författningar som strider mot principen om likabehandling upphävs, dels se till att bestämmelser som strider mot principen om likabehandling i avtalsbestämmelser, interna regler för företag och regler för vinstdrivande eller icke-vinstdrivande föreningar förklaras eller kan förklaras ogiltiga eller ändras.

I artikel 2.6 i det föreslagna direktivet, sägs att medlemsstaterna får föreskriva att särbehandling på grund av ålder inte ska utgöra diskriminering om särbehandlingen inom ramen för nationell rätt kan motiveras av ett berättigat mål och medlen för att uppnå detta mål är lämpliga och nödvändiga; i synnerhet utesluter inte direktivet att särskilda åldersgränser fastställs för tillgång till sociala förmåner, utbildning och vissa varor och tjänster. Vidare sägs i artikel 2.7 att medlemsstaterna inom sektorn för finansiella tjänster får tillåta proportionell särbehandling om ålder eller funktionshinder för den berörda produkten är en avgörande faktor vid riskbedömning på grundval av relevanta och korrekta försäkringstekniska och statistiska uppgifter.

Direktivet ska heller inte påverka sådana åtgärder som föreskrivs i nationell lagstiftning och som är nödvändiga i ett demokratiskt samhälle för den allmänna säkerheten, ordningens bevarande, förebyggande av brott samt skydd för hälsa och andra personers fri- och rättigheter.

4.4 Grundlagsbestämmelser

Den svenska grundlagen innehåller inte något allmänt förbud mot diskriminering. Enligt 1 kap. 2 § RF ska den offentliga makten utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet. Vidare ska det allmänna dels verka för att alla människor ska kunna uppnå delaktighet och jämlikhet i samhället och för att barns rätt tas till vara, dels motverka diskriminering av människor på grund av kön, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, språklig eller religiös tillhörighet, funktionshinder, sexuell läggning, ålder eller andra omständigheter som gäller den enskilde som person. Bestämmelsen i 1 kap. 2 § RF är ett s.k. program- eller målsättningsstadgande. Det innebär att den inte har karaktären av rättsligt bindande föreskrift. Enskilda kan alltså inte direkt stödja sig på bestämmelsen inför myndigheter och domstolar i enskilda ärenden. Den ger i stället uttryck för vissa fundamentala värderingar som är avsedda att vara vägledande för all offentlig verksamhet.

I 1 kap. 9 § RF stadgas att domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter, i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen och iaktta saklighet och opartiskhet. Denna bestämmelse är rättsligt bindande och kan användas av enskilda t.ex. för att begära rättsprövning av ett beslut eller resning i ett mål eller som grund för laglighetsprövning enligt kommunallagen.

Regeringsformens andra kapitel innehåller en katalog över grundläggande fri- och rättigheter som åtnjuter skydd enligt grundlag. Regeringsformens skydd för enskildas fri- och rättigheter gäller i huvudsak bara mot det allmänna och inte förhållanden mellan enskilda. I 2 kap. 12 § RF stadgas att lag eller annan föreskrift inte får innebära att någon medborgare missgynnas därför att han eller hon tillhör en minoritet med hänsyn till etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande eller med hänsyn till sexuell läggning. Av 2 kap. 13 § RF följer vidare att lag eller annan föreskrift inte får innebära att någon missgynnas på grund av sitt kön, om inte föreskriften utgör ett led i strävanden att åstadkomma jämställdhet mellan män och kvinnor eller avser värnplikt eller motsvarande tjänsteplikt.

Som framgår ovan (avsnitt 4.2) får föreskrifter inte meddelas i strid med Europakonventionen (2 kap. 19 § RF). Av bestämmelserna i 11 kap. 14 § och 12 kap. 10 § RF följer vidare att domstolar och andra offentliga organ som finner att en föreskrift står i strid med en bestämmelse i grundlag eller annan överordnad författning, inte får tillämpa den föreskriften (lagprövning).

4.5 Diskrimineringslagen

Diskrimineringslagen (2008:567) trädde i kraft den 1 januari 2009 och ersatte sju tidigare lagar mot diskriminering. Den har till ändamål att motverka diskriminering och på andra sätt främja lika rättigheter och möjligheter oavsett kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionshinder, sexuell läggning eller ålder. Lagen beskrivs närmare i avsnitt 5.

4.6 Avtalslagen

Avtalslagen – lagen (1915:218) om avtal och andra rättshandlingar på förmögenhetsrättens område – ger möjlighet att ogiltigförklara eller jämka rättshandlingar, avtal och avtalsvillkor. Generalklausulen i lagens 36 § anvisar generella bedömningsgrunder som gör det möjligt att åsidosätta eller jämka oskäligen avtalsvillkor. Enligt paragrafen kan ett eller flera avtalsvillkor som befinns vara oskäligen, antingen till sin typ eller på grund av omständigheterna i det enskilda fallet jämkas eller lämnas utan avseende. Vid bedömningen av om ett villkor är att anse som oskäligt, ska hänsyn tas till avtalets innehåll, omständigheterna vid avtalets tillkomst, senare inträffade förhållanden och omständigheterna i övrigt. Hänsyn tas till om ena avtalsparten är konsument eller på annat sätt intar en underlägsen ställning.

I förarbetena till 36 § avtalslagen anges flera olika typfall där jämkning av avtalsvillkor kan komma i fråga. Ett sådant är diskriminering. Som exempel nämns att en part tillämpar olika avtalsvillkor beroende på motpartens kön, ålder, ras, nationalitet osv. (prop. 1975/76:81 s. 121).

5 Diskrimineringslagen

5.1 Diskrimineringslagens ändamål och tillämpningsområde

Den 1 januari 2009 trädde diskrimineringslagen (2008:567) i kraft (prop. 2007/08:95, bet. 2007/08:AU7, rskr. 2007/08:219). Den ersatte då sju olika lagar mot diskriminering, nämligen 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 (1999:133) om förbud mot diskriminering i arbetslivet på grund av sexuell läggning, lagen (2001:1286) om lika-behandling 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.

Lagen har till ändamål att motverka diskriminering och på andra sätt främja lika rättigheter och möjligheter oavsett kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionshinder, sexuell läggning eller ålder (1 kap. 1 §). Lagen är tvingande, vilket innebär att ett avtal som inskränker någons rättigheter eller skyldigheter enligt lagen är utan verkan i den delen.

Lagens första kapitel innehåller definitioner och inledande bestämmelser. I andra kapitlet finns bestämmelser om förbud mot diskriminering och repressalier. Frågor om aktiva åtgärder regleras i tredje kapitlet. Fjärde kapitlet behandlar tillsynen över lagens tillämpning och i femte kapitlet regleras frågor om ersättning och ogiltighet. I sjätte kapitlet finns slutligen bestämmelser om rättegången.

Diskrimineringslagen gäller arbetslivet i vid mening, utbildningsverksamhet, arbetsmarknadspolitisk verksamhet och arbetsförmedling

utan offentligt uppdrag, start eller bedrivande av näringsverksamhet, yrkesbehörighet, medlemskap i vissa organisationer, tillhandahållande av varor, tjänster och bostäder, anordnande av allmän sammankomst och offentlig tillställning, hälso- och sjukvård, socialtjänsten, socialförsäkringen, arbetslöshetsförsäkringen, studiestöd, värn- och civilplikt samt i vissa avseenden för alla dem som har offentlig anställning.

Diskrimineringsförbuden på de olika samhällsområdena är inte absoluta utan gäller i varierande utsträckning med olika undantag. Det kan röra sig om specifika eller mer generellt utformade undantag för olika diskrimineringsgrunder. Till exempel gäller på alla samhällsområden utom ett (medlemskap i vissa organisationer 2 kap. 11 §) där ett åldersdiskrimineringsförbud regleras, ett generellt undantag för befogad sårbehandling på grund av ålder (2 kap. 2, 6, 9 och 10 §§).

Samtidigt som lagen trädde i kraft inrättades Diskrimineringsombudsmannen (DO). DO ersatte de fyra tidigare ombudsmännen mot diskriminering, det vill säga Jämställdhetsombudsmannen (JämO), Ombudsmannen mot etnisk diskriminering, Handikappombudsmannen (HO) och Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning (HomO). Enligt 4 kap. 1 § diskrimineringslagen ska DO utöva tillsyn över att lagen följs. Ombudsmannen ska i första hand försöka få dem som omfattas av lagen att frivilligt följa den. DO får dock, enligt 6 kap. 2 §, föra talan i domstol för en enskild som medger det. DO kan, med stöd av 4 kap. 4 §, i vissa situationer besluta om vitesföreläggande.

Ytterligare bestämmelser om DO:s uppgifter finns också i lagen (2008:568) om Diskrimineringsombudsmannen.

Nämnden mot diskriminering inrättades genom införandet av diskrimineringslagen och ersatte därmed de två tidigare nämnderna, Jämställdhetsnämnden och Nämnden mot diskriminering. Den nuvarande Nämnden mot diskriminering har till uppgift att pröva framställningar om och överklaganden av vitesförelägganden.

Den som bryter mot diskrimineringslagen ska betala diskrimineringsersättning till den som drabbats av överträdelsen (5 kap. 1 §). Diskrimineringsersättningen ska både utgöra en ersättning för den kränkning som överträdelsen inneburit och verka avskräckande mot diskriminering. En arbetsgivare kan också i vissa situationer bli ersättningskyldig för den ekonomiska förlust som uppkommit på grund av överträdelsen av diskrimineringslagen.

5.2 Diskrimineringsbegreppet

Diskrimineringslagens bestämmelser definierar diskriminering som både direkt och indirekt diskriminering, trakasserier och sexuella trakasserier, samt instruktioner att diskriminera. Innebörden av de olika formerna av diskriminering är i princip densamma oavsett vilket samhällsområde och vilken diskrimineringsgrund som avses. Lagens diskrimineringsbegrepp har sitt ursprung i de EU-rättsliga förbuden mot diskriminering.

5.2.1 Direkt diskriminering

Enligt 1 kap. 4 § 1 avses med direkt diskriminering att någon missgynnas genom att behandlas sämre än någon annan behandlas, har behandlats eller skulle ha behandlats i en jämförbar situation, om missgynnandet har samband med kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionshinder, sexuell läggning eller ålder. Det är således tre kriterier som avgör om det är fråga om direkt diskriminering, nämligen missgynnade, jämförelse och orsaksamband.

Missgynnandet

En första nödvändig förutsättning för direkt diskriminering är att någon missgynnas. Ett missgynnande innebär att någon t.ex. en arbetssökande, en arbetstagare, en kund, en student eller en patient försätts i ett sämre läge eller går miste om en förbättring, en förmån, en serviceåtgärd eller liknande. En behandling är missgynnande om den kan sägas medföra en skada eller nackdel för den enskilde. Det som typiskt sett är förenat med faktisk förlust, obehag eller liknande är missgynnande. Avgörande är att en negativ effekt inträder, inte vilken orsak som kan ligga bakom missgynnandet. Ett exempel på missgynnande i arbetslivet är att en arbetssökande inte kallas till en anställningsintervju eller att en arbetstagare går miste om en löneförhöjning eller en befordran. Exempel på missgynnande inom andra områden är att en sökande vägras tillträde till en utbildning eller att någon får tillgodogöra sig en vara, tjänst eller bostad genom köp eller hyra på sämre villkor än andra. Att en person nekas att köpa en bostad eller förvägras inträde på en restaurang är andra exempel. Även obehag och personligt lidande på grund av trakasserier kan utgöra missgynnande. Ett missgynnande kan bestå i både handlande och underlåtenhet att handla.

Jämförelsen

Hur den person som menar sig ha blivit diskriminerad har behandlats ska jämföras med hur någon eller några andra personer behandlas, har blivit behandlade eller skulle ha behandlats. Endast om jämförelsen visar en avvikelse från hur någon annan person som befinner sig i en jämförbar situation behandlas kan behandlingen bedömas som diskriminering.

Det är naturligt att jämförelsen i allmänhet görs med en annan faktiskt existerande person, t.ex. att en arbetstagare jämförs med en arbetskamrat, att en student som läser på en högskola jämför sig med en annan student eller att två kunder i en butik jämförs med varandra. I dessa fall sker jämförelsen med en faktisk jämförelseperson. Om det inte finns någon verklig person att jämföra med får jämförelsen göras med en tänkt jämförelseperson (en hypotetisk jämförelseperson). Jämförelsen blir dock rättvisande endast om personerna befinner sig i situationer där det är rimligt eller naturligt att jämföra dem med varandra. För att en rättvisande jämförelse ska kunna göras måste de personer som jämförs befinna sig i en jämförbar situation. Om det i det enskilda fallet kan

anses rimligt och naturligt att olika individer behandlas lika befinner sig dessa i en jämförbar situation. Detta kriterium – jämförbar situation – kan ha olika innebörd beroende på i vilken situation diskrimineringen påstås ha skett. I arbetslivet kan jämförbar situation ha betydelse t.ex. när det gäller att jämföra två arbetssökande, varav endast den ene har de kvalifikationer som krävs för att det sökta arbetet ska kunna utföras väl. Om de arbetssökandes meriter skiljer sig åt så klart att de båda personerna inte befinner sig i en jämförbar situation, kan inte jämförelsen utvisa att den som har de sämre meriterna diskriminerats. På andra samhällsområden får frågan om jämförbar situation en delvis annan karaktär och i några fall underordnad betydelse. På vissa områden kommer individens kvalifikationer eller uppfyllande av vissa icke-diskriminerande villkor att ha stor betydelse. Det gäller – exempelvis – beviljande av F-skattsedel, auktorisation av tolk, medlemskap i advokatsamfundet och arbetslöshetsersättning. I dessa och andra fall är det naturligt att vissa krav eller kriterier ska vara uppfyllda för att förmånen ska beviljas.

I andra fall kan en jämförbar situation utgå från människors behov. Så kan vara fallet t.ex. i fråga om hälso- och sjukvård och inom socialtjänsten. Där blir i första hand vård- eller stödbehovet styrande för om två personer kan anses vara i jämförbara situationer. Detta gäller de personer som i övrigt uppfyller grundläggande krav, t.ex. bosättning, för att få tillgång till vård eller en insats. I ytterligare andra fall är utgångspunkten att i princip alla befinner sig i en jämförbar situation i den meningen att alla – oavsett personliga egenskaper – har rätt att bli bemötta på ett icke-diskriminerande sätt. Så bör vara fallet t.ex. vid restaurangbesök, vid besök i nöjeslokaler, för kunder i butiker och för den som söker olika typer av samhällelig service. I situationer som dessa lär kriteriet jämför situation ha en underordnad praktisk betydelse.

Särskilt om jämförelsen vid påstådd åldersdiskriminering

En jämförelse mellan faktiska personer förutsätter inte att de som jämförs har samma ålder. Om två arbetstagare har samma kvalifikationer och personliga förutsättningar i övrigt är de – oberoende av deras respektive ålder – i en jämförbar situation. En jämförelse dem emellan kan därmed utvisa diskriminering. Det är en annan sak att en skillnad i ålder kan antas spegla också att arbetstagare nått olika befattningar, att det finns skillnad i erfarenhet och annat. Den typen av kriterier kan göra att skillnader i ålder försvårar eller omöjliggör en faktisk jämförelse med någon annan.

I praktiken kan det således vara svårt att nå framgång med ett påstående om åldersdiskriminering efter en konkret jämförelse. En hypotetisk jämförelse ligger närmare till hands. Ett exempel som kan nämnas är misstänkt lönediskriminering på grund av ålder. Frågan som ska ställas i det fallet blir då vilken lön arbetstagaren skulle ha haft om arbetsgivaren inte beaktat arbetstagarens ålder.

Orsakssambandet

Den tredje nödvändiga förutsättningen för direkt diskriminering är att det finns ett orsakssamband mellan missgynnandet och diskrimineringsgrunden. Ett sådant samband kan vara starkt eller svagt. Allra starkast är det om det finns en avsikt att missgynna en person på grund av någon av diskrimineringsgrunderna. I det fallet finns tydligt det nödvändiga orsakssambandet. En diskriminerande avsikt är emellertid inte nödvändig för att diskriminering ska kunna vara för handen. Om någon missgynnar någon annan för att tillmötesgå en tredje persons önskemål finns det nödvändiga orsakssambandet. Ett exempel är att en hyresvärd nekar en person med viss hudfärg att hyra en lägenhet på grund av andra hyresgästers motvilja mot att få en granne med annan etnisk tillhörighet än den de har själva. Även om avsikten till och med är att gynna eller bespara någon lidande eller obehag, men effekten blir att denne t.ex. nekas att hyra en lägenhet eller nekas inträde i en restaurang, finns orsakssambandet mellan handlingssättet och diskrimineringsgrunden.

Om hänsyn till någon av diskrimineringsgrunderna är en av flera orsaker till handlandet är detta tillräckligt. Den aktuella diskrimineringsgrunden behöver inte vara det enda eller det avgörande skälet för beslutet. Orsakssambandet är således för handen även när diskrimineringsgrunden är en av flera faktorer som utgör orsaken till den missgynnande behandlingen. Det behöver inte vara fråga om ett missgynnande på grund av diskrimineringsgrunden utan det räcker med att missgynnandet har samband med denna.

Orsakssambandet finns när en person diskrimineras av skäl som har samband med personens egen anknytning till någon av diskrimineringsgrunderna. Förbudet gäller även i ytterligare två fall. Det ena gäller felaktigt förmodad tillhörighet till någon av de skyddade grupperna. Om någon t.ex. nekas inträde i en nöjeslokal därför att nöjesarrangören tycker illa om homosexuella personer och felaktigt tror att personen i fråga är homosexuell, finns det ett orsakssamband mellan missgynnandet och diskrimineringsgrunden, även om antagandet om den sexuella läggningen är felaktigt. Det andra fallet är då en person diskrimineras på grund av att han eller hon har en anknytning till någon annans tillhörighet till en av diskrimineringsgrunderna. Ett exempel är att en hyresvärd nekar att hyra ut en lägenhet till en person på grund av att dennes make eller sambo har en viss etnisk tillhörighet eller för att en släkting är homosexuell.

Särskilt om orsakssambandet vid påstådd åldersdiskriminering

Om en arbetstagares ålder öppet åberopas som skäl för att tillämpa en bestämmelse i ett kollektivavtal som tar hänsyn till ålder, är orsakssambandet mellan den diskriminerande handlingen och diskrimineringsgrunden ålder klart. I andra fall kan sambandet med ålder vara indirekt och därför mindre tydligt. Om arbetsgivaren som skäl för ett visst handlande anför att erfarenhet, anställningstid, mognad eller liknande premie-rats, är detta omständigheter som typiskt sett gynnar den som är äldre. Om arbetsgivaren i stället hänför sig till sådant som fysisk styrka eller

smidighet, datakunskap eller beredskap att resa mycket i tjänsten, gynnas i praktiken många gånger yngre arbetstagare.

Nämnda omständigheter är normalt tecken på indirekt diskriminering. Det blir då i första hand en fråga om de omständigheter som åberopats typiskt sett missgynnar äldre respektive yngre personer och – i så fall – om de kan motiveras sakligt inom ramen för intresseavvägningen (prop. 2007/08:95 s. 486 f.)

5.2.2 Indirekt diskriminering

Med indirekt diskriminering avses enligt 1 kap. 4 § 2 att någon missgynnas genom tillämpning av en bestämmelse, ett kriterium eller ett förfaringsätt som framstår som neutralt, men som kan komma att särskilt missgynna personer med visst kön, viss könsöverskridande identitet eller uttryck, viss etnisk tillhörighet, viss religion eller annan trosuppfattning, visst funktionshinder, viss sexuell läggning eller viss ålder, såvida inte bestämmelsen, kriteriet eller förfaringsättet har ett berättigat syfte och de medel som används är lämpliga och nödvändiga för att uppnå syftet.

Vid indirekt diskriminering är missgynnande, jämförelse och intresseavvägning avgörande kriterier.

Missgynnandet

Med missgynnande i fråga om indirekt diskriminering menas detsamma som i fråga om direkt diskriminering – faktisk liden skada, obehag eller annan nackdel.

Missgynnande uppstår när någon tillämpar en bestämmelse, ett kriterium eller ett förfaringsätt som verkar neutralt, men som vid en närmare granskning i praktiken typiskt sett missgynnar personer som tillhör någon av de grupper som skyddas i lagstiftningen. Det tar sig uttryck i att de personerna jämfört med andra har svårare att uppfylla kriteriet eller bestämmelsen eller att förfaringsättet medför en negativ effekt för dem.

Jämförelsen

För att avgöra om ett krav kan komma att särskilt missgynna personer ur en viss grupp måste en jämförelse göras mellan den grupp som en person tillhör och någon annan grupp. Jämförelsen måste ta sikte på den andel som kan eller inte kan uppfylla kravet i de grupper som jämförs. Om jämförelsen visar en betydande skillnad i de båda gruppernas möjligheter att typiskt sett uppfylla kravet, talar detta för att indirekt diskriminering är för handen. Skillnaden mellan dem som kan respektive inte kan uppfylla kravet i de grupper som jämförs bör vara betydande för att någon ur en grupp ska anses ha missgynnats genom det uppställda kravet. EU-domstolen har i fråga om könsdiskriminering, flera gånger uttalat att det åligger de nationella domstolarna att bedöma om bestämmelsen drabbar en betydligt större procentandel av det ena könet. Innebörden är att vad

som utgör en betydande skillnad får överlämnas till domstolarna att avgöra i belysning av EU-domstolens avgöranden.

Det måste göras en faktisk jämförelse mellan de grupper som är aktuella. I detta sammanhang används inte hypotetiska jämförelsepersoner.

Intresseavvägningen

Det finns ett visst utrymme för tillämpning av ett kriterium, en bestämmelse eller ett förfarande, trots att detta har negativ effekt och särskilt kan komma att missgynna personer med anknytning till någon av diskrimineringsgrunderna. Denna s.k. intresseavvägning är avgörande för frågan om ett visst förfarande ska anses vara tillåtet eller om det utgör indirekt diskriminering. För att en åtgärd som typiskt sett har negativa effekter för en viss grupp ändå ska vara tillåten måste två krav vara uppfyllda. För det första måste syftet vara objektivt sett godtagbart. När det är fastställt att ett till synes neutralt kriterium typiskt sett missgynnar en viss grupp är frågan om den som tillämpar kriteriet eftersträvar att uppnå ett berättigat syfte. Detta syfte ska vara värt att skydda i sig och vara tillräckligt viktigt för att motivera att det ges företräde framför principen om ickediskriminering. För det andra måste åtgärden (medlet för att uppnå syftet) vara lämplig och nödvändig. Om det finns andra icke-diskriminerande handlingsalternativ eller medel för att uppnå ett i sig godtagbart syfte, utgör missgynnandet i princip indirekt diskriminering i strid med lagen.

Intresseavvägningen anses innebära att ett kriterium kan prövas utifrån verksamhetsbehovet hos arbetsgivaren, utbildningsanordnaren, myndigheten, näringsidkaren m.fl. Utöver ett godtagbart verksamhetsbehov bör även tillämpning av nationellt bestämda regler som är avsedda att tillgodose viktiga samhällseliga syften inom ramen för ett lands social- eller sysselsättningspolitik, godtas. Bestämmelser i lag med t.ex. krav på svenskt medborgarskap anses generellt vara berättigade, lämpliga och nödvändiga (prop. 2007/08:95, s. 490 f.).

5.2.3 Trakasserier och sexuella trakasserier

Enligt 1 kap. 4 § tredje punkten diskrimineringslagen avses med trakasserier ett uppträdande som kränker någons värdighet och som har samband med någon av diskrimineringsgrunderna kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionshinder, sexuell läggning eller ålder. Med sexuella trakasserier avses, enligt fjärde punkten i samma bestämmelse, ett uppträdande av sexuell natur som kränker någons värdighet.

För att ett beteende ska anses utgöra trakasserier eller sexuella trakasserier förutsätts att det innebär skada eller obehag och på så sätt kränker den enskildes värdighet. Den som trakasserar måste inse eller ha bort inse att beteendet är kränkande. Den trakasserade kan därför i vissa situationer behöva göra klart för den som trakasserar att så är fallet.

5.2.4 Instruktioner att diskriminera

Med instruktioner att diskriminera avses en order eller instruktion att diskriminera någon direkt, indirekt eller genom trakasserier eller sexuella trakasserier (1 kap. 4 § 5). För att vara otillåten ska instruktionen ha lämnats till någon som står i lydnds- eller beroendeförhållande till den som lämnar den eller till någon som gentemot denna åtagit sig att fullgöra ett uppdrag.

6 Ett utvidgat skydd mot åldersdiskriminering

6.1 Att skyddas mot diskriminering är en mänsklig rättighet

I FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna slås fast att alla människor är födda fria och lika i värde och rättigheter. I artikel 2 i den allmänna förklaringen förbjuds diskriminering. Enligt artikeln är envar berättigad till alla de fri- och rättigheter som omfattas av förklaringen utan åtskillnad av något slag såsom ras, hudfärg, kön, språk, religion, politisk eller annan uppfattning, nationellt eller socialt ursprung, egendom, börd eller ställning i övrigt. Förbudet mot diskriminering finns också inskrivet i ett stort antal konventioner om mänskliga rättigheter (se avsnitt 4.1).

Principen om alla människors lika värde kommer i svensk rätt till uttryck bl.a. i det s.k. program- och målsättningsstadgandet i 1 kap. 2 § regeringsformen. Där anges att den offentliga makten ska utövas med respekt för alla människors lika värde. Vidare ska det allmänna verka för att alla människor ska kunna uppnå delaktighet och jämlikhet i samhället och för att barns rätt tas till vara. Det allmänna ska också motverka diskriminering av människor på grund av kön, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, språklig eller religiös tillhörighet, funktionshinder, sexuell läggning, ålder eller andra omständigheter som gäller den enskilde som person. Enligt förarbetena till bestämmelsen är avsikten med den gjorda uppräknigen av olika otillåtna diskrimineringsgrunder att markera att målsättningen om delaktighet och jämlikhet är av störst betydelse för människor som tillhör grupper som jämfört med andra grupper har en utsatt position i samhället (prop. 2001/02:72 s. 49). Uppräkningen är dock inte uttömmande, utan ska ses som exempel på olika åtskillnadsgrunder som omfattar grupper av människor som för närvarande riskerar eller rent faktiskt utsätts för diskriminering eller omotiverad särbehandling i samhället (a. prop. s. 49).

Regeringen arbetar för att Sverige ska vara ett tolerant och humant samhälle präglad av mångfald och respekt för individens mänskliga fri- och rättigheter. Åtgärder som syftar till att förebygga och motverka diskriminering är grundläggande i en demokrati. Likhet inför lagen ska råda och människors lika värde ska respekteras på alla områden. Varje människa ska bemötas med respekt för sin person och sin särart. För att uppnå det måste samhället bygga på en gemensam förståelse och respekt för de mänskliga rättigheterna.

I detta sammanhang har diskrimineringslagen (2008:567) stor betydelse. Diskrimineringslagen syftar till att värna principen om alla människors lika värde och allas rätt att bli behandlade som individer på lika villkor. Ytterst är lagstiftningen ett uttryck för det fria demokratiska samhället och de värderingar som ligger till grund för samhällsordningen. Ett samhälle som slår vakt om alla människors lika värde är ett samhälle som ger alla möjligheter att utvecklas utifrån sina individuella egenskaper och förutsättningar och efter sin egen förmåga och sina egna val.

6.2 Diskrimineringsförbudet på grund av ålder utvidgas till fler samhällsområden

Regeringens förslag: Förbudet mot åldersdiskriminering ska utvidgas till fler samhällsområden.

Förbudet mot åldersdiskriminering ska förses med undantag dels för tillämpning av bestämmelser i lag som föreskriver viss ålder, dels för annan särbehandling på grund av ålder på vissa samhällsområden om det finns ett berättigat syfte och åtgärden är lämplig och nödvändig för att nå syftet.

Vissa redaktionella ändringar ska göras på så sätt att de undantag som gäller från diskrimineringsförbudet förs över till nya paragrafer.

Utredningens förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens. Utredningen föreslog dock att det generellt utformade undantaget för berättigade syften, även skulle omfatta författningsreglerade åldersgränser.

Remissinstanserna: En majoritet av de remissinstanser som yttrat sig generellt över utredningens förslag tillstyrker förslaget eller har inget att erinra mot det, däribland *Riksdagens ombudsmän*, *Justitiekanslern*, *Försäkringskassan*, *Socialstyrelsen*, *Boverket*, *Centrala Studiestödsnämnden* och *Diskrimineringsombudsmannen*. Flera av dessa remissinstanser uttrycker förhoppningen att ett förbud mot åldersdiskriminering på sikt kommer att förändra attityden mot åldersfrågor i samhället. Några av dessa remissinstanser har dock framfört synpunkter som i huvudsak tar sikte på den lagtekniska utformningen av utredningens förslag. Ett fåtal remissinstanser har synpunkter på utredningens förslag som helhet eller på vissa delar. *Statskontoret* framhåller t.ex. att det är positivt att diskrimineringslagstiftningen genom förslaget kommer att bidra till en mer enhetlig och samordnad lagstiftning, men det är oklart hur den föreslagna lagstiftningen kan komma att tillämpas i praktiken. Endast få remissinstanser avstyrker utredningens förslag, däribland *Regelrådet* som anser att konsekvensanalysen är bristfällig. *Svenskt Näringsliv* och *Företagarna* motsätter sig att förslaget genomförs eftersom det skulle innebära att svensk lagstiftning går längre än vad EU-rätten på området kräver.

Skälen för regeringens förslag

Förbudet mot åldersdiskriminering utvidgas

Målet för regeringens arbete med frågor om diskriminering är ett samhälle fritt från diskriminering. I dag är skyddet mot diskriminering på grund av kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionshinder och sexuell läggning mer omfattande än skyddet mot diskriminering på grund av ålder. Debatten om åldersdiskriminering har under senare år fått allt större uppmärksamhet. Resultaten från den nationella folkhälsoenkäten visar att ålder tillsammans med kön är de vanligaste grunderna för upplevd diskriminering i Sverige. Anmälningarna till Diskrimineringsombudsmannen om diskriminering på grund av ålder ökar trots att förbudet mot åldersdiskriminering i dag endast gäller för arbetslivsområdet och utbildningsområdet. För att jämna ut orättvisor och ändra attityder behöver skyddet mot åldersdiskriminering stärkas i diskrimineringslagen.

Regeringen anser att skyddet mot diskriminering ska vara så lika som möjligt på alla samhällsområden oavsett diskrimineringsgrund. Skyddet mot åldersdiskriminering behöver därför utvidgas till att omfatta ytterligare samhällsområden. Åldersdiskriminering uppstår när de fördomar, myter, attityder, uppfattningar och förväntningar som finns beträffande olika åldrar utgör hinder för att uppnå lika rättigheter och möjligheter. Det är regeringens uppfattning att en utvidgning också är av stor betydelse för att motverka fördomar och stereotypa föreställningar som utgår från en människas ålder och på sikt leda till förändrade attityder i samhället, vilket också flera remissinstanser framhållit. Ett starkare skydd mot åldersdiskriminering är ett uttryck för ett samhälle som slår vakt om alla människors lika värde och som ger alla möjlighet att utvecklas utifrån sina individuella egenskaper, förutsättningar och efter sin egen förmåga. Utgångspunkten bör vara att den enskilde ska bemötas utifrån sina särskilda förutsättningar och behov och inte utifrån sin ålder.

Genom att förbudet mot åldersdiskriminering utvidgas blir diskrimineringslagen mer enhetligt utformad och sammanhållen, vilket underlättar såväl förståelsen för som tillämpningen av lagen. Detta har också framhållits av Statskontoret.

Barnombudsmannen har anfört att det saknas ett barnperspektiv i utredningen. I diskrimineringslagen anges att med ålder avses uppnådd levnadslängd (1 kap. 5 § diskrimineringslagen). Regeringen vill understryka att det förbud mot åldersdiskriminering som nu föreslås gäller alla åldrar, även barn.

Det är endast ett fåtal remissinstanser som har framfört invändningar mot förslaget att utvidga skyddet mot åldersdiskriminering. *Företagarna* och *Svenskt Näringsliv* har anfört att det i dag saknas en skyldighet för medlemsstaterna inom EU att införa ett skydd mot åldersdiskriminering på de samhällsområden som faller utanför tillämpningsområdet för direktivet mot etnisk diskriminering och arbetslivsdirektivet (se avsnitt 4.3). Som redovisats i avsnitt 4.3 gäller ett förbud mot åldersdiskriminering som en allmän rättsprincip i unionsrätten, vilket slagits fast av EU-domstolen (se bl.a. mål C-555/07 Seda Kükükdeveci mot Swedex GmbH

& Co. KG, 2010 I-00365). Denna princip kommer också till uttryck i artikel 21 i den Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, som är rättsligt bindande. Vidare förhandlas i EU:s ministerråd för närvarande ett förslag till direktiv om likabehandling av personer oavsett religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning. En skyldighet för medlemsstaterna att införa regler mot åldersdiskriminering i nationell rätt kommer sannolikt att uppkomma på sikt.

Ett förbud mot åldersdiskriminering även på andra samhällsområden än dem som omfattas av direktivet mot etnisk diskriminering och arbetslivsdirektivet ligger således i linje med utvecklingen inom unionsrätten.

Behovet av undantag från förbudet

Berättigad särbehandling på grund av ålder förekommer i skilda sammanhang på flera samhällsområden, inte minst på arbetslivsområdet där det redan i dag råder ett förbud mot diskriminering på grund av ålder. Utredningen redovisar en omfattande kartläggning av åldersgränser som förekommer i författningar på de nu aktuella samhällsområdena och sådana som tillämpas utanför det författningsreglerade området. Åldersgränserna används många gånger för att tillgodose vällovliga och skyddsvärda syften. Som exempel kan nämnas alkohollagstiftningen vars åldersgränser har till syfte att skydda personer under en viss ålder från de skadeverkningar som förtäring av alkoholhaltiga drycker kan ha. Det är regeringens uppfattning att förbudet mot åldersdiskriminering därför bör förenas med undantag så att inte berättigad särbehandling förhindras.

Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet har påpekat att den generella utformningen av undantaget från diskrimineringsgrunden ålder som utredningen föreslog, medför att skyddet mot diskriminering inte kan sägas vara likvärdigt i jämförelse med andra diskrimineringsgrunder enligt diskrimineringslagen. Som nämnts ovan anser regeringen att skyddet mot diskriminering ska vara så lika som möjligt oavsett diskrimineringsgrund och samhällsområde. Skyddet måste dock utformas med beaktande av de speciella förutsättningar som råder för varje samhällsområde, men också för specifika diskrimineringsgrunder. Vad gäller diskrimineringsgrunden ålder, så skiljer den sig till sin karaktär från de flesta andra diskrimineringsgrunder. En människas ålder förändras genom livet. Behovet av skydd varierar för olika åldrar och situationer och måste därför anpassas till det. Liksom för övriga diskrimineringsgrunder gäller att förbudet mot diskriminering är avsett att skydda dem som bäst behöver det. Att skyddet mot diskriminering på grund av ålder är likvärdigt i jämförelse med andra diskrimineringsgrunder är därför i sig inte eftersträväsvärt. I likhet med utredningen menar regeringen att syftet med diskrimineringsförbudet är att förhindra särbehandling som är oberättigad och som därför kan anses kränkande.

Regeringen framhöll vid diskrimineringslagens tillkomst att om ett förbud mot åldersdiskriminering på arbetslivsområdet skulle gälla utan undantag, skulle det kunna innebära icke önskvärda nackdelar för både yngre och äldre arbetstagare (prop. 2007/08:95 s. 175). Beträffande det nu föreslagna förbudet menar regeringen att det inte kan anses givet att ett diskrimineringsförbud utan undantag innebär en starkare ställning för

yngre eller äldre än en förbudsregel som lämnar visst utrymme för avsteg från huvudregeln. Regeringen anser att ett undantag från diskrimineringsförbudet inte utan vidare ska uppfattas som en nackdel för vare sig yngre eller äldre.

I likhet med utredningen anser regeringen således att det finns behov av undantag från förbudet mot diskriminering på grund av ålder så att särbehandling med ett legitimt syfte tillåts. Därigenom säkerställs att endast sådan särbehandling som är oberättigad och som sådan kränkande träffas av förbudet. Att förbudet förses med undantag har också ett brett stöd bland remissinstanserna.

Åldersgränser i lag undantas från förbudet

Enligt utredningens förslag till undantag från förbudet mot åldersdiskriminering ska särbehandling på grund av ålder vara tillåten om den har ett berättigat syfte och de medel som används är lämpliga och nödvändiga för att uppnå syftet. Utredningen föreslår att undantaget ska gälla även för särbehandling på grund av ålder som följer av författning. Innebörden av utredningens förslag är att åldersgränser som stadgas i lag prövas mot diskrimineringslagens förbud mot åldersdiskriminering.

Så som *Stockholms tingsrätt* har anfört, uppkommer i en sådan situation svårhanterliga frågor om vilken lag som ska ges företräde i fall där särbehandling på grund av ålder tillåts enligt en lag men förbjuds enligt diskrimineringslagen. Enligt regeringens uppfattning erbjuder det generella undantag som utredningen föreslagit inte någon tillfredsställande lösning på denna fråga. Då förbudet mot åldersdiskriminering inom de samhällsområden som nu är aktuella inte har sin grund i ett EU-direktiv, finns inte tillräcklig ledning att söka i EU-domstolens praxis i frågan om en viss åldersgräns har ett berättigat syfte och är lämplig och nödvändig för att nå syftet. Flera remissinstanser har också invänt mot vissa specifika lagreglerade åldersgränser och ifrågasatt utredningens bedömning av dem. En utgångspunkt för förbudet mot åldersdiskriminering bör naturligen vara att den särbehandling på grund av ålder som föreskrivs genom åldersgränser i lag är noggrant avvägd, såväl vad gäller syfte som lämplighet och nödvändighet. Som närmare redovisats i avsnitt 4.4, ska den offentliga makten utövas med respekt för alla människors lika värde (1 kap. 2 § regeringsformen). Vidare ska det allmänna dels verka för att alla människor ska kunna uppnå delaktighet och jämlikhet i samhället, dels motverka diskriminering av människor på grund av kön, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, språklig eller religiös tillhörighet, funktionshinder, sexuell läggning, ålder eller annan omständighet som gäller den enskilde som person. Därtill kommer att åldersgränser i lag har varit föremål för riksdagens ställningstagande. De beslut riksdagen fattar är – per definition – uttryck för vägval och centrala prioriteringar i politiska, rättsliga, ekonomiska och inte minst praktiska hänseenden. Riksdagen har i sin lagstiftande kapacitet att iaktta grundlagarna. De lagreglerade åldersgränserna som redovisats av utredningen kan därför inte ses som uttryck för diskriminering som har samband med ålder i diskrimineringslagens mening. Det innebär att en myndighet eller annan aktör som tillämpar någon av lagarna inte heller kan anses göra sig

skyldig till åldersdiskriminering. För att undvika att tveksamhet uppstår i frågan om en i lag påbjuden särbehandling på grund av ålder är tillåten eller inte, anser därför regeringen att samtliga åldersgränser enligt lag ska undantas från förbudet mot åldersdiskriminering. En sådan regel har också föreslagits av *Försäkringskassan, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkring och Överklagandenämnden för studiestöd*.

Ålderskriterier förekommer även i viss utsträckning i förordning. Inte heller tillämpning av sådana regler bör anses stå i strid med förbudet mot diskriminering på grund av ålder. De skäl som anförts för att undanta lagreglerade åldersgränser motiverar emellertid inte motsvarande undantag för förordningar.

Några remissinstanser, bl.a. *Göta hovrätt, Statskontoret, Gotlands kommun och Kungsbacka kommun*, har anmärkt att den av utredningen föreslagna lagtexten inte ger någon påtaglig vägledning för hur den ska tillämpas, vilket leder till osäkerhet vid praktisk tillämpning av bestämmelsen, och att förarbetsuttalandena därför kommer att få stor betydelse. Regeringen anser att det nu föreslagna undantaget för åldersgränser i lag, innebär att lagstiftningen om åldersdiskriminering blir mer förutsebar och lättare att tillämpa, i synnerhet för de handläggare på myndigheter som dagligen tillämpar bestämmelser där åldersgränser regleras. Det är i sammanhanget viktigt att framhålla att det vid utarbetandet av nya lagförslag som föreskriver åldersgränser ska beaktas att syftet med åldersgränsen ska vara berättigat och åldersgränsen i sig ska vara lämplig och nödvändig för att nå syftet.

Flera remissinstanser har framfört synpunkter på om några i lag förekommande åldersgränser som anknyter till pensionsåldern, kan anses förenliga med det föreslagna förbudet mot åldersdiskriminering. I april 2011 tillsattes en utredning vars direktiv har tagits fram i samråd med Pensionsgruppen (dir. 2011:34). Utredningen har i uppdrag att, mot bakgrund av en ökande medellivslängd och ett förestående ökande antal äldre i förhållande till antalet förvärvsaktiva, analysera de pensionsrelaterade åldersgränserna samt de hinder och möjligheter som finns för ett längre arbetsliv. Därutöver ska utredaren ta fram förslag och alternativa strategier för hur de pensionsrelaterade åldersgränserna ska hanteras. Utredaren ska vidare lämna förslag till åtgärder inom arbetsmiljö eller andra områden som ger förbättrade förutsättningar att arbeta längre upp i åldrarna.

Ett generellt undantag för annan särbehandling på grund av ålder införs

Som utredningen konstaterar är användningen av åldersgränser i skilda sammanhang, utanför det lagreglerade området, på några samhällsområden tämligen utbredd. Även dessa åldersgränser kan ha vällovliga och skyddsvärda syften. Som angetts ovan är det därför viktigt att förbudet mot åldersdiskriminering utformas på ett sådant sätt att önskvärda förfaranden inte kommer i konflikt med förbudet. Endast oberättigad och därmed kränkande särbehandling ska omfattas av förbudet. I detta sammanhang framträder fördelarna med ett generellt utformat undantag, så som utredningen föreslagit, särskilt väl. Ett generellt hållet undantag låser inte tillämpningsområdet till specifika förhållanden. Reglerna kan

därmed anpassas till skilda förhållanden och skilda behov i olika tider. Regeln riskerar inte heller att genom en alltför stel lydelse utelägna situationer där ålder har saklig betydelse för den enskildes ställningstaganden och där diskrimineringsförbudet således inte borde gälla. Undantagsregelns lydelse knyter an till hur vissa undantagsbestämmelser i diskrimineringslagen formulerats.

Ett generellt utformat undantag för åldersgränser utanför det lagreglerade området och i enlighet med utredningens förslag bör således gälla inom de samhällsområden där det tillämpas åldersgränser som saknar stöd i lag.

Övriga undantag

Det finns också behov av enstaka mer specifika undantag vilka redovisas i avsnitt 7.

Redaktionella ändringar

Regeringens förslag om ett utvidgat skydd mot diskriminering på grund av ålder innefattar flera undantag. I syfte att den nu föreslagna regleringen mer lättillgänglig, föreslår regeringen vissa redaktionella ändringar. De undantag från diskrimineringsförbudet som gäller för respektive samhällsområde, flyttas till egna paragrafer.

7 Varor, tjänster och bostäder samt allmän sammankomst och offentlig tillställning

Regeringens förslag: Diskriminering som har samband med ålder ska vara förbjuden i fråga om varor, tjänster och bostäder samt anordnande av allmän sammankomst och offentlig tillställning.

Förbudet ska dock inte hindra tillämpning av bestämmelser i lag som föreskriver viss ålder. Förbudet ska inte gälla tillhandahållande av försäkringstjänster. Förbudet ska inte heller hindra tillämpning av nedre åldersgränser för tillträde till serveringsställen för yrkesmässigt bedriven servering av spritdrycker, vin, starköl och andra jästa alkoholdrycker för vilka näringsidkaren har serveringstillstånd.

Annan särbehandling på grund av ålder ska inte hindras av förbudet, om den har ett berättigat syfte och de medel som används är lämpliga och nödvändiga för att uppnå syftet.

Utredningens förslag: Överensstämmer med regeringens utom vad avser undantaget för tillträde till serveringsställen. Utredningen föreslog att det generellt utformade undantaget skulle gälla även författningsreglerade åldersgränser.

Remissinstanserna: Flera remissinstanser har yttrat sig särskilt om förslaget i denna del. Majoriteten av dessa tillstyrker i huvudsak utred-

ningens förslag eller har ingen erinran mot det, bl.a. *Statens Folkhälsoinstitut, Arbetsgivarverket, Länsstyrelsen i Västernorrlands län, Boverket och Sveriges Kommuner och Landsting, HSB:s riksförbund och Riksbyggen*. Flera av dessa delar dock inte den bedömning utredningen gjort i fråga om åldersgränser som tillämpas inom samhällsområdet. Några invänder mot utredningens bedömning av åldersgränser för vissa boenden, bl.a. *Boverket, Fastighetsägarna Sverige, Hyresgästföreningen, Kollektivhusföreningen Färdsnäppen och Seniorboende brf. Skogsblomman. Svenskt Näringsliv*, som motsätter sig utredningens förslag i stort, har synpunkter på utredningens bedömning av vissa åldersgränser inom området varor och tjänster. Ett fåtal remissinstanser avstyrker utredningens förslag i denna del, bl.a. *Företagarna, Näringslivets Regelnämnd* och *Sveriges Hotell- och restaurangföretagare. Svenskt Näringsliv* och *Sveriges Akademikers Centralorganisation* tillstyrker utredningens förslag om att försäkringstjänster ska undantas från förbudet. *Konsumentverket* avstyrker förslaget om ett särskilt undantag för tillhandahållande av försäkringstjänster.

Bakgrund

Gällande diskrimineringsförbud

Enligt 2 kap. 12 § 1 diskrimineringslagen (2008:567) är diskriminering förbjuden för den som utanför privat- och familjelivet tillhandahåller varor, tjänster eller bostäder till allmänheten.

Diskrimineringsgrunden ålder är undantagen från förbudet. Från förbudet gäller även ett undantag avseende kön med innebörd att förbudet inte gäller tillhandahållande av försäkringstjänster och inte heller hindrar att kvinnor och män i fråga om andra tjänster och bostäder behandlas olika, om det har ett berättigat syfte och de medel som används är lämpliga och nödvändiga för att uppnå syftet. Regeringen har i propositionen Diskriminering som har samband med kön i fråga om försäkringstjänster (prop. 2011/12:122) föreslagit att det specifika undantaget för tillhandahållande av försäkringstjänster tas bort. I stället föreslås att tillhandahållande av försäkringstjänster omfattas av det generella kravet på att särbehandling i ett enskilt fall ska vara ska ha ett berättigat syfte och att de medel som används ska vara lämpliga och nödvändiga. Dessutom föreslås att försäkringspremier och försäkringsersättningar ska vara könsneutrala. Lagändringen föreslås träda i kraft den 21 december 2012.

Den som i förhållande till allmänheten företräder den som tillhandahåller varorna, tjänsterna eller bostäderna likställs med denne.

I 2 kap. 12 § första stycket 2 diskrimineringslagen förbjuds också diskriminering för den som anordnar en allmän sammankomst eller en offentlig tillställning. Endast ålder undantas från förbudet.

Den som i förhållande till allmänheten företräder den som anordnar en allmän sammankomst eller en offentlig tillställning likställs med denne (2 kap. 12 § andra stycket).

Vad som avses med samhällsområdena

Av författningskommentaren till bestämmelsen framgår vad som avses bl.a. med begreppen vara, tjänst, bostad och tillhandahållande av bostad (prop. 2007/08:95 s. 518).

Med vara avses ett objekt som är omsättningsbart.

Med tjänst avses något som någon gör eller utför åt någon annan mot ersättning. Som exempel anges hantverks- och andra arbetsprestationer mot betalning, liksom lån och försäkringar. Hit hör också statliga lån, såsom lån enligt förordningen (1990:1361) om lån till hemutrustning för flyktingar och vissa andra utlänningar. Den som betalar för att gå en kurs eller utbildning hos ett utbildningsföretag eller en bilskola köper en tjänst. Sång- och musiklektioner eller annan privatundervisning i hemmet mot betalning är att anse som tjänster. Idrottsevenemang med skilda klasser eller villkor för medverkan för kvinnor och män är inte att betrakta som tjänster enligt diskrimineringslagen.

Med bostad avses alla former av boende, såväl permanenta bostäder som tillfälliga bostäder och fritidsbostäder. Begreppet bostad omfattar både fast och lös egendom. Upplåtelseformen har inte någon betydelse. Förbudet gäller oavsett om det är fråga om köp, hyra eller någon annan upplåtelseform.

Med tillhandahållande avses köp, byte, upplåtelse och gåva. Ett tillhandahållande kan vara momentant, såsom vid försäljning av en vara, eller mer utdraget t.ex. då någon genomgår en utbildning under viss tid. I tillhandahållande till allmänheten innefattas transaktioner som erbjuds till allmänheten i betydelsen en obestämd krets av personer. Transaktioner som sker på grund av ett erbjudande till allmänheten i t.ex. en tidningsannons eller ett anslag på offentlig anslagstavla omfattas av bestämmelsens tillämpningsområde. Utformningen av en annons eller ett meddelande träffas däremot inte av diskrimineringsförbudet.

Diskrimineringsförbudet innebär att det i princip är otillåtet att tillämpa olika priser eller andra villkor på något sätt som har samband med någon av diskrimineringsgrunderna. Detsamma gäller ogynnsamt bemötande eller mindre förmånliga villkor för tillträde till t.ex. restauranger, nöjeslokaler eller butiker.

Förbudet gäller tillhandahållande utanför privat- och familjelivet. I detta ligger att transaktioner som privatpersoner gör avseende varor, tjänster och bostäder normalt inte omfattas av förbudet, t.ex. uthyrning eller försäljning av den egna bostaden. Den som bedriver en mer stadigvarande verksamhet kan inte åberopa undantagsregeln.

Med allmän sammankomst och offentlig tillställning avses detsamma som i 16 kap. 9 § brottsbalken och i ordningslagen (1993:1617). Med allmän sammankomst avses således

– sammankomster som utgör demonstrationer eller som annars hålls för överläggning, opinionsyttring eller upplysning i allmän eller enskild angelägenhet,

– föreläsningar och föredrag som hålls för undervisning eller för att meddela allmän eller medborgerlig bildning,

– sammankomster som hålls för religionsutövning,

– teaterföreställningar, biograföreställningar, konserter och andra sammankomster för att framföra konstnärligt verk, samt

– andra sammankomster vid vilka mötesfriheten utövas.

För att en sammankomst ska anses som *allmän* krävs att den anordnas för allmänheten eller att allmänheten har tillträde till den eller att sammankomsten med hänsyn till de villkor som gäller för tillträde till den bör anses jämställd med en sådan sammankomst. Vad som sägs om allmänna sammankomster gäller även cirkusföreställningar.

Med offentlig tillställning avses

- tävlingar och uppvisningar i sport och idrott,
- danstillställningar,
- tivolinöjen och festtåg,
- marknader och mässor, samt
- andra tillställningar som inte är att anse som allmänna sammankomster eller cirkusföreställningar.

För att en tillställning ska anses som offentlig krävs att den anordnas för allmänheten eller att allmänheten har tillträde till den. En tillställning till vilken tillträdet är begränsat genom krav på inbjudan, medlemskap i en viss förening eller annat villkor är dock att anse som en tillställning som allmänheten har tillträde till, om tillställningen uppenbarligen är en del av en rörelse vars verksamhet uteslutande eller väsentligen består i att anordna tillställningar av detta slag. Detsamma gäller om tillställningen med hänsyn till omfattningen av den krets som äger tillträde, de villkor som gäller för tillträdet eller andra liknande omständigheter är att jämställa med sådan tillställning.

Skälen för regeringens förslag

Förbudet mot åldersdiskriminering på samhällsområdet

Utredningens kartläggning av åldersgränser inom dessa samhällsområden visar att det tillämpas åldersgränser i många olika situationer. För att motverka oberättigad särbehandling och säkerställa att skyddet mot diskriminering är så likartat som möjligt oavsett diskrimineringsgrund, finns ett behov av ett förbud mot åldersdiskriminering. En viktig följd av ett sådant förbud blir att de aktörer som tillhandahåller varor och tjänster, upplåter bostäder samt anordnar allmänna sammankomster och offentliga tillställningar, inte uppställer åldersvillkor i olika sammanhang utan noggranna överväganden. Flera remissinstanser som yttrat sig över utredningens förslag i denna del är positiva till ett förbud mot åldersdiskriminering inom området.

Undantaget från förbudet mot åldersdiskriminering

Som angetts i avsnitt 6.2, finns det behov av att tillåta viss särbehandling på grund av ålder. Samtliga skäl som anförts i det nämnda avsnittet görs gällande inom detta samhällsområde. Ett undantag har också föreslagits av utredningen, och fått brett stöd bland remissinstanserna. Syftet med förbudet mot åldersdiskriminering är att endast sådan särbehandling som är oberättigad och därmed kränkande ska träffas av det. För att berättigad särbehandling inte ska komma i konflikt med ett åldersdiskriminerings-

förbud måste det förenas med undantag i enlighet med de principer som redovisats i avsnitt 6.2.

Särskilt om lagreglerade åldersgränser

Av utredningens kartläggning framgår att det inom det aktuella samhällsområdet förekommer åldersgränser som regleras i lag, framför allt avseende försäljning och servering av alkohol, försäljning av tobak och nikotinläkemedel, receptfria läkemedel, sprutor, kanyler, flyktiga lösningsmedel samt brandfarliga och explosiva varor. Åldersgränser förekommer också i lagar som rör film som ska visas offentligt, lotterier, kasino och visst automatspel samt pantbanksverksamhet.

Samtliga nu berörda åldersgränser har till syfte att skydda unga och huvudsakligen motverka skada på ungas hälsa och utveckling. I likhet med utredningen, anser regeringen att dessa syften är vällovliga och väl avvägda. Ingen av remissinstanserna har invänt mot åldersgränserna.

Av de skäl som redovisats i avsnitt 6.2 föreslår regeringen, i motsats till utredningen, att de åldersgränser som föreskrivs i lagar med anknytning till samhällsområdet ska undantas från det föreslagna förbudet mot åldersdiskriminering. Som framhållits tidigare medför en sådan regel betydande fördelar när det gäller tillämpningen av såväl de författningar som föreskriver åldersgränser som diskrimineringslagen.

Åldersgränser utanför det lagreglerade området

För att tillgodose behovet av en flexibel tillämpning av undantaget med hänvisning till skilda förhållanden och behov i olika tider, anser regeringen i likhet med utredningen att undantaget såvitt gäller särbehandling utanför det lagreglerade området, bör ha en generell formulering. Annan särbehandling på grund av ålder än sådan som följer av lag ska vara tillåten om den har ett berättigat syfte och de medel som används är lämpliga och nödvändiga för att nå syftet.

När det gäller frågan om vilka syften för särbehandling som är berättigade, instämmer regeringen med utredningen i det att det inte är möjligt att redogöra för samtliga fall där ett berättigat syfte ska anses föreligga. Inte heller åldersgränserna som sådana kan bestämmas på förhand. En sådan utförlig redogörelse skulle också kunna motverka flexibiliteten i lagregeln. Europaparlamentets yttrande den 2 april 2009 (C137 E/68) med anledning av kommissionens förslag till nytt lika-behandlingsdirektiv, kan dock tjäna som vägledning för bedömningen. I ett av parlamentet föreslaget skäl sägs – i fråga om särbehandling på grund av ålder – att även främjandet av den ekonomiska, kulturella och sociala integreringen av unga och äldre kan vara ett berättigat mål samt att åtgärder för att ge äldre mer gynnsamma villkor än de villkor som gäller för allmänheten i övrigt, såsom inga eller lägre avgifter för kollektivtrafik, museer eller sportanläggningar, därför bör anses vara förenliga med principen om icke-diskriminering. Yttrandet bör enligt regeringens uppfattning vara vägledande för bedömningen av berättigade syften för särbehandling av såväl äldre som yngre. Några exempel på

berättigade syften ska ges i det följande, men exemplen ska inte ses som uttömmande.

Den kartläggning som utredningen har gjort visar att användningen av ålderskriterium som villkor för att t.ex. tillhandahålla en vara eller tjänst är tämligen utbrett utanför det författningsreglerade området. Ålder förekommer i varierande utsträckning som särskiljande kriterium vid erbjudande av reducerade priser, tillhandahållande av varor och tjänster, tillträde till nöjesetablissemang och semesterlogi i vissa fall samt upplåtelse av bostäder.

Särbehandling i syfte att gynna eller underlätta för åldersgrupper som typiskt sett är ekonomiskt svaga, anser regeringen bör tillåtas. Sådan särbehandling överensstämmer också med vad som anges i Europaparlamentets yttrande (se ovan). Att unga människor i allmänhet har en svagare ekonomisk ställning torde inte kunna ifrågasättas. Som utredningen konstaterar, är dock pensionärer inte en enhetlig grupp ur ekonomiskt perspektiv eftersom somliga har god ekonomi och andra lever med små ekonomiska marginaler. Särbehandling i form av rabatter och reducerade priser till olika åldersgrupper synes vara allmänt accepterade och brukar inte uppfattas som kränkande och därmed diskriminerande för den som inte kommer i åtnjutande av förmånen. Att uppställa åldersgränser för ett sådant syfte får också anses vara lämpligt och nödvändigt för att nå syftet, eftersom en individuell behovsprövning inte utgör något alternativ i sammanhanget.

Att uppställa en åldersgräns i syfte att skydda unga från risk för fysisk, psykisk eller ekonomisk skada bör enligt regeringen anses berättigat. Likaså om syftet är att skydda en ung person från konsekvenser av beslut som den unge kan ha svårt att överblicka eller vars resultat kan bli bestående.

De åldersgränser som förekommer för tillträde till restauranger och andra nöjeslokaler, för att åka på vissa kryssningar och för att bo på campingplats kan enligt utredningen ha kommersiella syften, men också uppställas av ordningsskäl och med hänvisning till alkohollagstiftningen. *Stockholms kommun* och *Sveriges Hotell- och restaurangföretagare* ifrågasätter utredningens slutsats att kommersiella skäl för en åldersgräns inte ska anses som ett berättigat syfte, bl.a. med hänvisning till skyddet för näringsfriheten. Sveriges Hotell- och restaurangföretagare framhåller också vikten av förutsebarhet och det orimliga i att överlåta på den enskilde näringsidkaren att avgöra när tillämpande av en åldersgräns i verksamheten kan anses lämplig och nödvändig. I detta sammanhang gör regeringen följande överväganden. Det föreslagna generella undantaget är avsett att tillämpas restriktivt. Godtagbar särbehandling är alltså endast sådan som utifrån objektiva grunder inte uppfattas som kränkande, stötande, orättvis, oskälig eller liknande. Syftet med särbehandlingen måste vara tillräckligt viktigt för att motivera att det ges företräde framför principen om likabehandling. Åldersgränsen måste därtill vara ett lämpligt och nödvändigt medel för att uppnå syftet. Vad som i en viss situation kan anses innebära en tillåten särbehandling, måste därför prövas i det enskilda fallet med de utgångspunkter som anges här och med beaktande av regeringsformens bestämmelser om förutsättningarna för att begränsa rätten att bedriva näring eller utöva yrke. Mot denna bakgrund anser regeringen att tillämpande av åldersgränser enbart på

grund av kommersiella skäl inte kan berättiga ett avsteg från principen om likabehandling. En annan sak är att en åldersgräns med ett i sig berättigat syfte kan medföra en kommersiellt gynnsam effekt för verksamheten. Så kan till exempel vara fallet om en näringsidkare tillämpar en åldersgräns i syfte att upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Ett sådant syfte får anses godtagbart. Det är också regeringens uppfattning att en näringsidkare som vill rikta sin verksamhet mot en viss kundgrupp kan göra detta genom att utforma verksamheten så att den tilltalar den avsedda kundkretsen. Ett förbud mot åldersdiskriminering bör inte ses som ett avgörande hinder mot att utforma verksamheten på det för näringsidkaren mest lönsamma sättet.

När det så gäller restauranger och annan verksamhet där alkohol serveras gör regeringen följande överväganden. Det finns ett väl dokumenterat samband mellan konsumtion av alkohol och olika typer av skador. Skadorna kan drabba den som dricker men också andra. Det finns också undersökningar som visar att unga personer har den högsta alkoholkonsumtionen i befolkningen. Alkoholberusning är en riskfaktor som tillsammans med andra omständigheter kan leda till utsatthet för brott men också till delaktighet i brott. Detta gäller i stor utsträckning i offentliga miljöer i anslutning till serveringsställen. Även om åldersgränser enligt regeringens uppfattning, med stöd av den generellt utformade undantagsregeln kan tillämpas i syfte att upprätthålla allmän ordning och säkerhet inom och i nära anslutning till serveringsstället, är det inte rimligt att den enskilde näringsidkaren vid varje tillfälle ska bedöma behovet av åldersgräns för att motverka våldsbrott och oordning. Regeringen föreslår därför att förbudet mot åldersdiskriminering inte ska hindra tillämpning av nedre åldersgränser för tillträde till serveringsställen för vilka näringsidkaren har serveringstillstånd.

Särskilt om bostäder

Som framgått av utredningens kartläggning förekommer vissa ålderskriterier när det gäller tillgång till bostäder. Som exempel kan nämnas att man, för att komma i fråga för s.k. ungdomslägenhet som förmedlas genom Stockholms stads bostadsförmedling, ska vara mellan 18 och 25 år. Nedre åldersgränser för att få bo i ett s.k. trygghetsboende, dvs. bostäder för äldre där det finns personal dagligen som på olika sätt kan stödja de boende under vissa angivna tider, följer av villkoren för investeringsstöd till sådana bostäder. När det gäller seniorboenden uppställs i regel en nedre åldersgräns om 55 eller 65 år. Även övre åldersgränser förekommer för dessa boenden, t.ex. 72 eller 75 år. Det finns också boenden som riktar sig till personer i en viss livsfas, exempelvis s.k. ”40+ boenden”. Vad gäller studentlägenheter förekommer åldersgräns för att få hyra en sådan.

Flera remissinstanser har framfört synpunkter på utredningens bedömning av om ålderskriterier som tillämpas för vissa boenden kan anses ha berättigade syften. Både unga och äldre har svårigheter på bostadsmarknaden och olika insatser görs för att förbättra dessa gruppers bostadssituation. I likhet med utredningen anser regeringen att intresset

att underlätta för dessa grupper måste anses berättigat och tillämpandet av åldersgränser i detta syfte i och för sig lämpligt och nödvändigt.

Vad härefter gäller det närmare valet av åldersgräns kan sägas följande. Att olika åldersgränser inom ett visst spann förekommer, behöver inte vara oförenligt med ett åldersdiskrimineringsförbud i fråga om bostäder. Här kan nämnas att den övre åldersgränsen för ungdomspolitikens målgrupp är 25 år (skr. 2009/10 53. s. 6).

Vad sedan gäller åldersgränser för gruppen äldre anser regeringen i likhet med utredningen, att någon kritik inte kan riktas mot de vanligt förekommande nedre åldersgränserna 55 eller 65 år för seniorboende, liksom åldersgränsen 70 år för trygghetsboende som följer av förordningen (2007:159) om investeringsstöd till äldreboendestäder m.m. Som flera *bostadsrättsföreningar* som upplåter lägenheter till äldre (seniorboenden) har pekat på, har seniorboendet ett betydande socialt värde för de äldre som bor där. Boendeformen fyller också en funktion som komplement till den mer traditionella äldreomsorgen. Föreningarna menar att åldersgränser har stor betydelse för urvalet av de boende.

Vissa av föreningarna framhåller att boendeformen förutsätter även en övre åldersgräns, eftersom det förutsätts att alla kan hjälpa till med olika sysslor. Andelen mycket äldre som inte klarar detta får därför inte bli för stor. Som redovisas i utredningen finns exempel på att man inte får ha fyllt 72 eller 75 år för att få flytta till vissa seniorboenden. Det är emellertid mycket tveksamt om en övre åldersgräns för att få komma i fråga för dessa boenden är förenlig med likabehandlingsprincipen. Behovet av att medlemmarna ska kunna hjälpa till med olika sysslor bör enligt regeringens mening inte kunna berättiga föreningen att neka medlemskap med hänvisning till bara personens ålder.

Den typ av boenden som riktar sig till personer som passerat den yngre livsfasen, dvs. sådana boenden som ibland brukar benämnas ”mitt i livet boenden” har på senare tid blivit alltmer vanliga. För att komma i fråga för sådant boende kan en åldersgräns om t.ex. 40 år uppställas. Som nyss redovisats anser regeringen att det är rimligt och ändamålsenligt att tillämpa vissa nedre åldersgränser för boenden som riktar sig till äldre med hänsyn till de svårigheter på bostadsmarknaden som äldre kan ha. Några skäl av motsvarande vikt kan dock enligt regeringens uppfattning inte göras gällande för en 40-årsgräns för ”mitt i livet boende”. Som utredningen framhåller finns det en betydande risk med kategoriboenden som bygger på allt lägre åldersgränser, eftersom effekten kan bli att vissa åldersgrupper kommer att få det än svårare på bostadsmarknaden. Regeringen instämmer med utredningen i att det kan ifrågasättas om ålderskriteriet är nödvändigt för att uppnå syftet med verksamheten. Här torde andra kriterier kunna tillämpas för urvalet.

Vad slutligen gäller studentlägenheter och bostadsköer förekommer i regel en nedre åldersgräns, normalt 18 år för att hyra och eventuellt en något lägre ålder för att få stå i kö. Några invändningar mot sådana åldersgränser anser regeringen inte kunna resas. Avsaknaden av åldersgränser kan enligt regeringen missgynna unga som t.ex. byter bostadsort för arbete eller studier eller som kommer till Sverige från ett annat land och som därmed inte kunnat stå i bostadskö under en längre tid. Vilken ålder som ska gälla för att få stå i kö får bestämmas med hänsyn till lämplighet och nödvändighet för att uppnå syftet.

Särskilt om försäkringar

Utredningen har föreslagit att tillhandahållande av försäkringstjänster ska undantas från förbudet mot åldersdiskriminering.

Som framgår av utredningens redovisning, förekommer ålder som parameter både vid premiesättning och vid utbetalning av försäkringsbelopp. Ålder kan också vara avgörande för möjligheten att teckna en viss försäkring och även ha betydelse för självriskens storlek. I dag förekommer särbehandling på försäkringsområdet inte bara på grund av ålder utan också på grund av annat, t.ex. kön.

En korrekt prissättning i förhållande till försäkringsrisken är avgörande bl.a. för att förhindra s.k. moturval. Ett moturval börjar med att premien är för lågt satt för vissa försäkringssökande. Detta kan leda till att denna grupp kommer att teckna försäkring i större omfattning än de skulle ha gjort om risken och därmed premien hade varit korrekt beräknad. För att de totala premieintäkterna ska vara tillräckliga måste det övriga försäkringskollektivet betala en premie som är högre än den risk dessa faktiskt representerar; deras försäkring får därmed ett överpris. Följden av överpriset kan bli att fler ur det övriga försäkringskollektivet faktiskt avstår från att teckna försäkring. Att höja premierna, för att ha tillräckliga tillgångar för att betala ersättning vid försäkringsfall, leder till att moturvalsprincipen förstärks. De försäkringssökande som har en i förhållande till risken för låg premie kan alltså finna försäkringen fördelaktig, medan än färre ur det övriga försäkringskollektivet är intresserade av att teckna försäkringen. Till slut uppstår en situation när premieintäkterna inte täcker de utbetalningar försäkringsbolaget har åtagit sig att stå för.

Ett huvudargument för att beakta ålder och kön i försäkringssammanhang har ofta framförts vara att det är stabila och objektiva parametrar. Risker mäts på ett entydigt sätt till låga kostnader genom att använda dessa faktorer. Det har i olika sammanhang också påpekats att det skulle innebära svårigheter för bolagen att verifiera och administrera andra alternativa föränderliga faktorer som bygger på individens livsföring, t.ex. alkohol- och tobaksvanor och att det även kan medföra att försäkringsbolagen behöver inhämta känsliga uppgifter om den enskildes person som alternativ till faktorerna ålder och kön.

Såvitt gäller kön, stadgas i direktivet om varor och tjänster (direktiv 2004/113/EG) en skyldighet för medlemsstaterna att se till att, i alla nya kontrakt som ingås efter den 21 december 2007, användningen av kön som en faktor vid beräkningen av premier och ersättningar i samband med försäkringar och därmed sammanhängande finansiella tjänster inte resulterar i att skillnader uppstår i enskilda personers premier och ersättningar. Samtidigt följer av direktivet att medlemsstaterna, trots det nyss sagda, före den 21 december 2007 fick besluta att tillåta proportionerliga skillnader i enskilda personers premier och ersättningar, om användningen av kön är en avgörande faktor vid en riskbedömning som grundas på relevanta och korrekta försäkringstekniska och statistiska uppgifter (art. 5.2). Undantaget gäller enligt direktivet utan tidsbegränsning, men de medlemsstater som utnyttjat möjligheten ska se över sitt beslut fem år efter nämnda datum.

EU-domstolen har i ett avgörande prövat detta undantag (mål C-236/09 Test-Achats⁵). Domstolen uttalade att undantaget enligt art. 5.2 att utan tidsbegränsning upprätthålla ett undantag från regeln om könsneutrala premier och ersättningar, är oförenlig med uppnåendet av det mål om likabehandling av kvinnor och män som eftersträvas i direktivet och med artiklarna 21 och 23 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna. Bestämmelsen ska därför anses ogiltig med verkan från och med den 21 december 2012. Sverige har utnyttjat möjligheten till undantag enligt art. 5.2, vilket föranlett regeln i 2 kap. 12 § tredje stycket diskrimineringslagen (2008:567). Enligt bestämmelsen gäller inte diskriminering som har samband med kön för tillhandahållande av försäkringstjänster. Regeringen föreslår i propositionen Diskriminering som har samband med kön i fråga om försäkringstjänster (prop. 2011/12:122) att det generella undantaget i diskrimineringslagen (2008:567) från förbudet mot diskriminering som har samband med kön vid tillhandahållande av försäkringstjänster tas bort. I stället föreslås ett särskilt förbud mot att ha olika försäkringspremier och ersättningar för kvinnor och män om skillnaderna grundas på beräkningar där kön använts som en faktor.

När det så gäller frågan om ålder ska tillåtas utgöra en avgörande faktor vid riskbedömning som grundas på relevanta och korrekta försäkringstekniska och statistiska uppgifter, gör regeringen följande överväganden.

Försäkringstanken bygger på att olika kundkollektiv gemensamt delar på kostnader för de skador som uppkommer. Grundprincipen är att varje grupp ska bära sina egna kostnader. Med anledning av EU-domstolens dom i mål C-236/09 presenterade kommissionen den 22 december 2011 ett meddelande om riktlinjer för tillämpningen av direktiv 2004/113/EG på försäkringsområdet Kommissionens uppfattning, vilken delas av regeringen i proposition 2011/12:122, är att användningen av kön som en riskbedömningsfaktor inte är förbjuden i alla avseenden, utan att sådan användning är tillåten vid beräkningen av premier och ersättningar på aggregerad nivå, förutsatt att den inte leder till differentiering på individnivå. Detta medför att osäkerheten blir lägre gällande sammansättningen av försäkringskollektivet än om principen om könsneutralitet även skulle gälla den inre riskanalysen. En konsekvens av EU-domstolens dom är att försäkringsföretagen måste identifiera andra variabler än kön som möjliggör en rättvis riskbedömning utifrån kollektivets perspektiv och som samtidigt inte innebär integritetsintrång. Att kön ses som förhållandevis oproblematiskt ur ett integritetsperspektiv förklaras av att det vanligen inte är bekymmersamt för den enskilde att uppge kön i motsats till exempelvis sexuell läggning. Vidare är kön en variabel som lätt kan vederläggas och bevisas i motsats till mer livsstilsrelaterade faktorer (såsom rökning eller farliga fritidsaktiviteter). En annan liknande variabel är ålder som kan förväntas få än större betydelse mot bakgrund av EU-domstolens utslag. Variabeln ålder är redan i dag en viktig faktor bl.a. vid fastställandet av premier, särskilt när det gäller motorförsäkring där en bilförare över 55 år betalar nästan hälften av vad en förare under

⁵ Mål C-326/09 Association belge des Consommateurs Test-Achats ASBL m.fl. mot Conseil des ministres.

25 år gör. Det är dessutom uppenbart att ålder har stor betydelse vad gäller liv- och sjukförsäkringar. Ett förbud mot diskriminering på grund av ålder är svårt att föreställa sig beträffande många försäkringstyper och skulle vad gäller många andra uppenbarligen kräva en omfattande översyn av gällande avtal och bedömningskriterier, vilket kan antas ta tid och resurser i anspråk. Det nu sagda talar starkt för att försäkringar bör undantas från det föreslagna förbudet mot diskriminering.

Såsom *Konsumentverket* har påpekat, kan det ifrågasättas om inte viss särbehandling på grund av ålder i samband med tillhandahållande av försäkringstjänster kan anses omfattas av det generella undantag som föreslås på området. Utredningen har uttryckt att förutsättningarna för särbehandling på grund av ålder i fråga om försäkringstjänster bör komma till tydligare uttryck och att det därför i och för sig är lämpligare att klargöra dessa förutsättningar i en särskild undantagsbestämmelse. Någon sådan närmare precisering av förutsättningarna för särbehandling föreslås inte av utredningen, bl.a. med hänsyn till arbetet med det nya antidiskrimineringsdirektivet. Mot bakgrund härav och av att ålder sannolikt kommer att få ökad betydelse som variabel för en rättvis riskbedömning utifrån kollektivets perspektiv, instämmer regeringen i utredningens förslag om att tillhandahållande av försäkringstjänster genom en uttrycklig regel ska undantas från förbudet mot åldersdiskriminering.

8 Hälso- och sjukvården

Regeringens förslag: Diskriminering som har samband med ålder ska vara förbjuden i fråga om hälso- och sjukvården.

Förbudet ska dock inte hindra tillämpning av bestämmelser i lag som föreskriver viss ålder, eller annan särbehandling på grund av ålder om den har ett berättigat syfte och de medel som används är lämpliga och nödvändiga för att uppnå syftet.

Utredningens förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens. Utredningen föreslog att det generellt utformade undantaget skulle gälla även författningsreglerade åldersgränser.

Remissinstanserna: Endast ett fåtal remissinstanser har yttrat sig över utredningens förslag i denna del, t.ex. *landstingen i Hallands, Dalarnas och Västernorrlands län, Sveriges Läkarförbund* och *Sveriges Tandläkarförbund*. Samtliga remissinstanser som yttrat sig tillstyrker utredningens förslag eller har ingen erinran mot det. *Umeå kommun* är positiv till en sammanhållen lagstiftning, men ifrågasätter utredningens bedömning av en viss åldersgräns förenlighet med det föreslagna diskrimineringsförbudet.

Bakgrund

Gällande diskrimineringsförbud

I 2 kap. 13 § 1 diskrimineringslagen (2008:567) föreskrivs att diskriminering är förbjuden i fråga om hälso- och sjukvård och annan medicinsk verksamhet.

Diskrimineringsgrunden ålder är undantagen från förbudet. Från förbudet gäller även ett undantag avseende kön med innebörd att förbudet inte hindrar att kvinnor och män behandlas olika, om det har ett berättigat syfte och de medel som används är lämpliga och nödvändiga för att uppnå syftet.

Vad som avses med hälso- och sjukvården

Samhällsområdet hälso- och sjukvården och annan medicinsk verksamhet omfattar främst åtgärder enligt hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) för att medicinskt förebygga, utreda och behandla sjukdomar samt insatser enligt tandvårdslagen (1985:125). Vidare ingår annan medicinsk verksamhet, varmed avses åtgärder exempelvis med anledning av abortlagen (1974:595), lagen (2006:351) om genetisk integritet m.m. och lagen (2001:499) om omskärelse av pojkar, i den mån denna verksamhet inte kan anses som hälso- och sjukvård. Även åtgärder med anledning av steriliseringslagen (1975:580), lagen (1944:133) om kastrering och lagen (1972:119) om fastställande av könstillhörighet i vissa fall kan höra hit. Verksamhet inom detaljhandel med läkemedel och frågor om privata sjukvårdsförsäkringar faller däremot utanför bestämmelsens tillämpningsområde.

Diskrimineringsförbudet gäller oberoende av finansiering och driftsform och omfattar såväl handläggning av ett ärende som faktiska handlingar. Det kan avse sådant som tillgången till vård, dess räckvidd och innehåll samt avgiftsbetalning.

Särskilt om hälso- och sjukvårdslagen

Hälso- och sjukvårdslagen innehåller inte några bestämmelser med uttryckliga åldersgränser när det gäller åtgärder att förebygga, utreda och behandla sjukdomar, med undantag från bestämmelsen om betalningsansvar i 26 § hälso- och sjukvårdslagen. Som framgår nedan får ålder inte vara avgörande vid prioriteringar inom sjukvården.

Till grund för prioriteringar inom hälso- och sjukvården har riksdagen beslutat om nationella riktlinjer (prop. 1996/97:60, bet. 1996/97:SoU14, rskr. 1996/97:186). Enligt beslutet ska patienter med de största behoven ges företräde i vården. Riksdagsbeslutet innehåller bl.a. en etisk plattform. Den etiska plattformen grundas på tre etiska principer: människovärdesprincipen, enligt vilken alla människor har lika värde och samma rätt oberoende av personliga egenskaper och funktioner i samhället, behovs- och solidaritetsprincipen, enligt vilken resurserna bör satsas på områden (verksamheter eller individer) där behoven är störst, och kostnadseffektivitetsprincipen, enligt vilken en rimlig relation mellan

kostnader och effekt, mätt i hälsa och livskvalitet, bör eftersträvas vid valet mellan olika verksamheter eller åtgärder.

Principerna är rangordnade. Människovärdesprincipen går före behovs- och solidaritetsprincipen, som i sin tur går före kostnadseffektivitetsprincipen. Konkret innebär detta att svåra sjukdomar går före lindrigare även om vården av de svåra sjukdomarna kostar mycket mer. Det är oförenligt med de etiska principerna att låta en människas behov stå tillbaka på grund av hans eller hennes ålder, födelsevikt, livsstil eller ekonomiska och sociala förhållanden. Däremot är det möjligt att i det enskilda fallet ta hänsyn till omständigheter som begränsar nyttan av de medicinska åtgärderna.

Människovärdesprincipen och behovs- och solidaritetsprincipen återspelas i 2 § hälso- och sjukvårdslagen. Enligt denna bestämmelse är målet för hälso- och sjukvården en god hälsa och en vård på lika villkor för hela befolkningen. Vården ska ges med respekt för alla människors lika värde och den enskilda människans värdighet. Den som har det största behovet av hälso- och sjukvård ska ges företräde till vården.

Kostnadseffektivitetsprincipen har lagts fast i 28 § hälso- och sjukvårdslagen som anger att ledningen av hälso- och sjukvård ska vara organiserad så att den tillgodoser hög patientsäkerhet och god kvalitet av vården samt främjar kostnadseffektivitet.

Lagstadgade åldersgränser inom detta samhällsområde återfinns framförallt i den verksamhet som är hänförlig till ”annan medicinsk verksamhet”. De åldersrelaterade bestämmelserna innebär främst vissa avvikelser eller preciseringar av föräldrabalkens regler om föräldrarnas rätt att bestämma över ett underårigt barn och fastställande av en högre åldersgräns än myndighetsåldern för beslut av livsavgörande eller särskilt betydande karaktär.

I hälso- och sjukvårdslagen och i patientsäkerhetslagen (2010:659) har under senare tid införts bestämmelser som särskilt tar sikte på barn. Där finns bl.a. bestämmelser om krav på samverkan med andra organ i frågor om barn som far illa eller riskerar att fara illa och bestämmelser vari markeras hälso- och sjukvårdens ansvar för barns behov av information, råd och stöd bl.a. vid psykisk störning eller psykisk funktionsnedsättning eller allvarlig psykisk sjukdom eller skada hos förälder eller motsvarande (2 f och 2 g §§ hälso- och sjukvårdslagen och 6 kap. 5 § patientsäkerhetslagen).

Patientsäkerhetslagen innehåller vidare en bestämmelse som anger att vid tillsyn som rör barns förhållanden, får barnet höras om det kan antas att barnet inte tar skada av samtalet. Barnet får höras utan vårdnadshavarens samtycke och utan att vårdnadshavaren är närvarande enligt 7 kap. 5 § patientsäkerhetslagen.

Skälen för regeringens förslag

Förbud mot åldersdiskriminering på samhällsområdet

Som framgått ovan föreskriver hälso- och sjukvårdslagen att hälso- och sjukvården ska vara behovsstyrd och att det inte är tillåtet att låta behovet av vård stå tillbaka av åldersrelaterade skäl. Som utredningen anfört utesluter inte detta att det kan förekomma att ålder i vissa fall tillmäts betydelse inom hälso- och sjukvårdsverksamheten.

Utredningens genomgång visar att det förekommer åldersgränser såväl i författningar som styr verksamheten inom hälso- och sjukvården, som utanför det författningsreglerade området. För att motverka oberättigad särbehandling och säkerställa att skyddet mot diskriminering är bli så likartat som möjligt oavsett diskrimineringsgrund, bör ett förbud mot åldersdiskriminering införas på detta samhällsområde. Samtliga remissinstanser som har yttrat sig särskilt om detta samhällsområde, tillstyrker utredningens förslag.

Undantaget från förbudet mot åldersdiskriminering

Som framgår av avsnitt 6.2 kan i vissa fall åldersgränser användas för syften som är legitima och skyddsvärda. Samtliga skäl som anförts i avsnitt 6.2 för ett undantag från förbudet mot åldersdiskriminering, har giltighet också för verksamheten inom hälso- och sjukvården. Att undanta berättigad särbehandling på grund av ålder stöds också av remissinstanserna. För att sådan berättigad särbehandling inte ska komma i konflikt med ett åldersdiskrimineringsförbud måste därför förbudet förenas med undantag i enlighet med de principer som redovisats i avsnitt 6.2.

Särskilt om lagreglerade åldersgränser

Av utredningens kartläggning framgår att flera författningar på området föreskriver åldersgränser, framför allt när det gäller annan medicinsk verksamhet. Dessa regler handlar bl.a. om vilken ålder som gäller för beslutskompetens i fråga om vissa beslut av livsavgörande eller särskilt betydande karaktär. Det finns också regler som fastställer vilka som åtnjuter kostnadsfri tandvård och statligt tandvårdsstöd. Andra av Socialstyrelsen beslutade författningar reglerar åldersgränser för utbyte av kanyler och för blodgivare.

Utmärkande för de nu nämnda reglerna om åldersgränser är att de syftar till att skydda ungas hälsa i olika avseenden. Det finns också högre åldersgränser som utgår från skyddssyften. Ingen av remissinstanserna har ifrågasatt de författningsreglerade åldersgränserna på detta område. Regeringen anser att de syften som nu redogjorts för är berättigade och väl avvägda. Särbehandling på grund av ålder bör alltså få förekomma i enlighet med dessa regler.

Av de skäl som redovisats i avsnitt 6.2 föreslår regeringen i motsats till utredningen att de åldersgränser som föreskrivs i lagar med anknytning till samhällsområdet ska undantas från det föreslagna förbudet mot

åldersdiskriminering. Som framhållits tidigare medför en sådan regel betydande fördelar när det gäller tillämpningen av såväl de lagar som föreskriver åldersgränser, som diskrimineringslagen.

Åldersgränser utanför det lagreglerade området

Det förekommer enligt utredningen också att det inom hälso- och sjukvårdens område tillämpas åldersgränser som inte föreskrivs i någon författning. Utredningen anför att friheten för ett landsting att utforma insatser med hänsynstagande till lokala behov bör kunna medföra ett visst utrymme för att tillämpa åldersgränser, t.ex. i fråga om avgifter och vissa insatser av preventiv karaktär. Regeringen instämmer i detta. Ett undantag för åldersgränser utanför det författningsreglerade området bör därför ha en sådan generell utformning som angetts i avsnitt 6.2 av de skäl som anges där.

Utredningen har kartlagt ett fåtal åldersgränser av detta slag. En sådan åldersgräns tar sikte på avgifter för hälso- och sjukvård. I de flesta landsting är hälso- och sjukvård avgiftsfri för barn och ungdomar som inte har fyllt 20 år, andra landsting kan ha en reducerad avgift för denna grupp. Syftet anges av utredningen vara att säkerställa barnets tillgång till hälso- och sjukvård. Regeringen anser i likhet med utredningen att detta syfte bör omfattas av det nu föreslagna undantaget.

Att avgifter inte tas ut av äldre för vaccinationer mot influensa torde motiveras av att vaccination mot influensa är av värde för denna åldersgrupp enligt Socialstyrelsens allmänna råd (SOSFS 1997:21). Även denna särbehandling har sin grund i ett särskilt behov av skydd för vissa åldersgrupper. Det är regeringens uppfattning att också denna åldersgräns bör kunna omfattas av undantagsregeln.

Utredningen pekar vidare på, vilket även några remissinstanser framfört synpunkter kring, att det förekommer skillnader avseende bl.a. i vilka åldrar kvinnor inbjuds till mammografiscreening i olika landsting. Utredningen hänvisar till att det enligt en undersökning genomförd 2008 endast var knappt hälften av alla landsting som erbjöd mammografiscreening till hela den åldersgrupp (40–74 år) som omfattas av Socialstyrelsens rekommendationer. Utredningen ger vidare uttryck för uppfattningen att det förhållandet att vissa landsting inte fullt ut följer Socialstyrelsens rekommendationer utan erbjuder screening till en mer begränsad åldersgrupp, inte innebär att landstingen tar otillåten hänsyn till ålder. Utredningen anför härvid att den kommunala självstyrelsen och hälso- och sjukvårdslagens karaktär av ramlag får anses ge landstingen visst utrymme att själva bestämma vilka åldersgrupper som ska omfattas av den screening som erbjuds. *Umeå kommun* har ifrågasatt denna bedömning. Regeringen konstaterar, som också utredningen anför, att för det fall en enskild begär men förvägras en undersökning med hänvisning till vederbörandes ålder, kan det vara fråga om diskriminering. Enbart det förhållandet att en person inom den rekommenderade åldersgruppen inte kallas till undersökning, bör emellertid inte anses strida mot förbudet mot åldersdiskriminering. Det undantag som nu är fråga om ska tolkas restriktivt och motverka att särbehandling inte förbjuds. Vidare måste syftet med särbehandlingen vara berättigat och målet för att nå

syftet ska vara lämpligt och nödvändigt för att nå målet. Ytterst ankommer det emellertid på rättstillämpningen att i det enskilda fallet bedöma om särbehandling i ett visst fall utgör diskriminering eller inte.

9 Socialtjänsten

Regeringens förslag: Diskriminering som har samband med ålder ska vara förbjuden i fråga om verksamhet inom socialtjänsten samt stöd i form av färdtjänst och riksfärdtjänst och bostadsanpassningsbidrag.

Förbudet ska dock inte hindra tillämpning av bestämmelser i lag som föreskriver viss ålder, eller annan särbehandling på grund av ålder, om den har ett berättigat syfte och de medel som används är lämpliga och nödvändiga för att uppnå syftet.

Utredningens förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. Utredningen föreslog att det generellt utformade undantaget skulle omfatta författningsreglerade åldersgränser.

Remissinstanserna: *Socialstyrelsen, Barnombudsmannen, Stockholms stad, Haparanda kommun, Sveriges Kommuner och Landsting och Sveriges Antidiskrimineringsbyråer* tillstyrker förslaget i denna del. *Umeå kommun* tillstyrker också utredningens förslag och anser att det är viktigt att det generella undantaget från åldersdiskriminering är tydligt och att ett eventuellt utvidgat skydd mot åldersdiskriminering inte står i kontrast till socialtjänstlagens rådande lagstiftning. *Sveriges Kommuner och Landsting* berör frågan om en lagstadgad övre åldersgräns vid adoption. *Sveriges Antidiskrimineringsbyråer* efterlyser fler exempel på vilken typ av situationer som kan anses vara giltiga undantag från diskrimineringsförbudet eller ett förtydligande av vilka skäl som är godtagbara för att särbehandling på grund av ålder ska vara tillåten. *Pensionärernas Riksorganisation (PRO)* tillsammans med ett antal andra organisationer som företräder äldre i Sverige och *Gröna Seniorer* har synpunkter på några lagstadgade åldersgränser inom socialtjänstens område.

Bakgrund

Gällande diskrimineringsförbud

Enligt 2 kap. 13 § 2 diskrimineringslagen (2008:567) är diskriminering förbjuden i fråga om verksamhet inom socialtjänsten samt stöd i form av färdtjänst och riksfärdtjänst och bostadsanpassningsbidrag.

Diskrimineringsgrunden ålder är undantagen från förbudet. Från förbudet gäller även ett undantag avseende kön med innebörd att förbudet som gäller verksamhet inom socialtjänsten inte hindrar att kvinnor och män behandlas olika, om det har ett berättigat syfte och de medel som används är lämpliga och nödvändiga för att uppnå syftet.

Vad som menas med socialtjänsten

Samhällsområdet socialtjänsten omfattar i huvudsak verksamhet enligt socialtjänstlagen (2001:453) och anslutande lagstiftning.

Med verksamhet inom socialtjänsten avses för det första verksamhet enligt socialtjänstlagen, lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall och lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga. Därutöver avses sådan verksamhet som anges i lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten, dvs. verksamhet som i annat fall enligt lag handhas av socialnämnd, verksamhet som i övrigt bedrivs av Statens institutionsstyrelse, verksamhet hos kommunala invandrarbyråer, verksamhet enligt lagstiftningen om stöd och service till vissa funktionshindrade, handläggning av ärenden om bistånd som lämnas av socialnämnd enligt lagstiftning om mottagande av asylsökande m.fl., handläggning av ärenden om introduktionsersättning för flyktingar och vissa andra utläningar (se dock nedan), handläggning av ärenden om tillstånd till parkering för rörelsehindrade och verksamhet enligt lagen (2007:606) om utredningar avseende barn som har avlidit i anledning av brott m.m. (se dock nedan). Diskrimineringsförbudet gäller vidare i fråga om färdtjänst och riksfärdtjänst enligt lagen (1997:736) om färdtjänst respektive lagen (1997:735) om riksfärdtjänst, vilka områden inte brukar anses vara en del av socialtjänsten. Vidare gäller förbudet hantering av bidrag för anpassning och återställning av bostäder enligt lagen (1992:1574) om bostadsanpassningsbidrag m.m.

Med verksamhet förstås inte enbart handläggning av ett ärende utan även rent faktisk verksamhet, som t.ex. handlingar och uppgifter i övrigt som gäller uppsökande verksamhet, social hemhjälp, vård och behandling vid behandlingshem, servicehus och annan social service som lämnas av socialnämnden. Även tillsyn, uppföljning, utvärdering, kvalitets-säkring och administration av sådan verksamhet omfattas. Här avses framför allt Socialstyrelsens arbete med bl.a. tillsyn och kommunernas arbete med kvalitet i verksamheten. Tidigare hade även länsstyrelsen ett tillsynsansvar, men den 1 januari 2010 fördes länsstyrelsernas tillsyns- och tillståndsverksamhet enligt socialtjänstlagen och lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, förkortad LSS, över till Socialstyrelsen och samordnades med Socialstyrelsens tillsyn av hälso- och sjukvården.

Här ska observeras att lagen (1992:1068) om introduktionsersättning för flyktingar och vissa andra utläningar upphävts genom lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare som trädde i kraft den 1 december 2010. Lagen om introduktionsersättning gäller dock fortfarande i vissa fall. Enligt den nya lagen kan nyanlända som uppfyller vissa villkor ha rätt till ersättning. Ärenden om sådan ersättning ska inte handläggas av kommunen utan bl.a. av Arbetsförmedlingen, varför handläggningen kommer att falla utanför det nu aktuella diskrimineringsförbudets tillämpningsområde (förordningen [2010:407] om ersättning till vissa nyanlända invandrare) Vidare ska observeras att från och med 1 januari 2012 har bestämmelser om utredningar avseende kvinnor och män som har avlidit med anledning av brott av närstående eller tidigare närstående införts i den tidigare lagen om utredningar avseende barn som avlidit i anledning av brott m.m. Lagens

rubrik är numera lagen (2007:606) om utredningar avseende vissa dödsfall (prop. 2011/12:4).

Vissa begrepp

Bestämmelser som tar sikte på olika åldersgrupper förekommer både i socialtjänstlagen och i annan lagstiftning som hör till detta samhällsområde. I vissa fall innehåller bestämmelserna uttryckliga åldersgränser medan bestämmelserna i andra fall kan vara riktade till en åldersgrupp som inte är närmare definierad såsom t.ex. unga eller äldre människor. Här ska kort beröras några begrepp.

I samband med att ett barnperspektiv tillförts olika lagar har även i några av dessa intagits en definition av begreppet barn, bl.a. finns en sådan i socialtjänstlagen (1 kap. 2 §). Där sägs att med barn avses varje människa under 18 år.

Begreppet unga finns i såväl socialtjänstlagen som lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga, men någon uttrycklig definition ges inte i dessa lagar. Här kan nämnas att den övre åldersgränsen för ungdomspolitikens målgrupp är 25 år (skr. 2009/10 53 s. 6).

Beträffande begreppet äldre anfördes i propositionen Nationell handlingsplan för äldrepolitiken (prop. 1997/98:113 s. 16 f.) att vad som menas med äldre beror av sammanhanget. Människor åldras i olika takt och de flesta människor känner sig sannolikt oftast unga till sinnet oavsett kronologisk ålder. I formella sammanhang är man vanligen hänvisad till att använda en kronologisk gränsdragning. En sådan gräns som ofta används utgör inträdet i folkpensionssystemet vid 65 år. Vid den tidpunkten slutar de flesta, som inte redan gjort det, att aktivt delta i förvärvslivet. Men begreppet äldre kan i vissa sammanhang också ta sikte på personer äldre än så. Detta innebär att situationen i många fall får avgöra var gränsen ska dras.

Skälen för regeringens förslag

Förbud mot åldersdiskriminering på socialtjänstens område

Utredningens kartläggning visar att det förekommer uttryckliga åldersgränser i författningar som gäller på området och som uppställts av t.ex. kommuner vid fullgörande av skyldigheter enligt socialtjänstlagen.

För att motverka oberättigad särbehandling och säkerställa att skyddet mot diskriminering blir så lika som möjligt för alla diskrimineringsgrunder inom samtliga samhällsområden, bör som utredningen föreslagit ett förbud mot åldersdiskriminering införas på socialtjänstens område. Förslaget har starkt stöd bland remissinstanserna.

Undantaget från åldersdiskrimineringsförbudet

De övergripande målen för socialtjänsten är enligt socialtjänstlagen att främja människors ekonomiska och sociala trygghet, jämlikhet i levnadsvillkor och aktiva deltagande i samhällslivet. Beträffande äldre ska

socialtjänstens insatser underlätta för den enskilde att leva och bo självständigt under trygga förhållanden och ha en aktiv och meningsfull tillvaro i gemenskap med andra, ge äldre kvinnor och män stöd och hjälp i hemmet och annan lättåtkomlig service samt inrätta särskilda boendeformer för dem som behöver särskilt stöd.

Socialtjänsten har också ett övergripande ansvar för att barn och unga växer upp under trygga och goda förhållanden. I det arbetet ingår att utreda barns behov av stöd och skydd när det kan finnas behov av åtgärder från samhällets sida. Vid behov ska socialtjänsten tillhandahålla barn, unga och familjer insatser.

Utredningens kartläggning av åldersgränser visar att ålder kan ha betydelse vid verksamhet på socialtjänstens område. I vissa fall följer direkt av författning att ålder ska beaktas, i andra fall kan åldersrelaterade hänsyn ha sin grund t.ex. i kommunala riktlinjer för fullgörandet av kommunens skyldigheter.

På socialtjänstområdet är det – liksom på hälso- och sjukvårdens område – den enskildes behov som ska styra insatserna. I likhet med utredaren anser regeringen att hänsynstagandet till ålder i vissa fall måste anses befogat, bl.a. mot bakgrund av att behovet av skydd, stöd och omsorg i regel skiljer sig åt beroende på vilken ålder man befinner sig i. Det finns således situationer där särbehandling på grund av ålder måste anses berättigad. För att sådan berättigad särbehandling inte ska komma i konflikt med ett åldersdiskrimineringsförbud, måste därför förbudet förenas med undantag i enlighet med de principer som redovisats i avsnitt 6.2. Remissinstanserna har tillstyrkt att förbudet förses med undantag.

Särskilt om lagreglerade åldersgränser

Det förekommer ett antal uttryckliga åldersgränser i författningar på socialtjänstens område, bl.a. i socialtjänstlagen, lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga och lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade. De regler som tar sikte på särskilt anpassad vård och rehabilitering av unga, åldersgränser som närmare slår fast barnets rättsliga ställning i vissa avseenden, t.ex. i fråga om talerätt, processbehörighet och barnets rätt att säga nej till vissa åtgärder eller insatser, kan enligt regeringens uppfattning inte anses diskriminerande.

Som framgår av avsnitt 6.2 föreslår regeringen, i motsats till utredningen, att de åldersgränser som föreskrivs i lagar med anknytning till samhällsområdet generellt sett ska undantas från det föreslagna förbudet mot åldersdiskriminering. En sådan regel medför betydande fördelar när det gäller tillämpningen av såväl de lagar som föreskriver åldersgränser som diskrimineringslagen. Det blir därmed tydligt att det utvidgade skyddet mot åldersdiskriminering inte står i strid med socialtjänstlagens bestämmelser, så som *Umeå kommun* efterfrågat, men inte heller med bestämmelserna i lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga och lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade.

Åldersgränser utanför det lagreglerade området

Genom utredningens kartläggning av åldersgränser utanför det författningsreglerade området framkommer att ålder har betydelse när en kommun utformar sin verksamhet för att uppfylla sina skyldigheter på socialtjänstens område. Regeringen anser i likhet med utredningen, att åldersrelaterade kriterier bör få användas för att anpassa och utforma insatser för och på bästa sätt tillgodose den enskildes behov av stöd och hjälp. Här finns sålunda också ett behov av undantag från det föreslagna förbudet mot åldersdiskriminering. Ett särskilt undantag för åldersgränser utanför det författningsreglerade området bör av de skäl som anförts i avsnitt 6.2 ha en generell utformning och tillämpas på det sätt som anges där. Det innebär att särbehandling på grund av ålder utan författningsstöd endast är tillåten om den har ett berättigat syfte och de medel som används är lämpliga och nödvändiga för att nå syftet.

Sveriges Antidiskrimineringsbyråer har efterfrågat exempel på vilka skäl som kan anses vara godtagbara för att särbehandling på grund av ålder ska kunna ske. Som framhållits tidigare är det inte möjligt att uttömmande ange alla de syften som kan vara berättigade för särbehandling. Några exempel ska ges i det följande. Utredningen har pekat på att det förekommer att olika kommuner tillämpar olika åldersgränser i fråga om en viss typ av tjänst eller insats, t.ex. olika åldersgränser för att komma i fråga för daglig verksamhet enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade som ska riktas till personer i yrkesverksam ålder. Olika kommuner har tolkat begreppet yrkesverksam ålder olika, vilket fått till följd att rätten till insats kan skilja sig åt mellan kommuner för olika åldersgrupper. Socialstyrelsen har dock i sin tillsyn över kommunernas verksamhet inom socialtjänsten uttalat att med personer inom yrkesverksam ålder bör förstås åldersgruppen 16–67.

En annan synpunkt som anförts av några remissinstanser rör den genom praxis etablerade åldersgränsen för medgivande av adoption av barn med hemvist utomlands. *Sveriges Kommuner och Landsting* anser att någon lagstadgad åldersgräns för medgivande av adoption inte behövs eftersom flexibiliteten i bedömningen riskerar att minska med en fast åldersgräns. Reglerna om adoption beskrivs utförligt av utredningen. Socialnämnden får lämna medgivande till adoption om någon är lämpad att adoptera. I lämplighetsbedömningen tas bl.a. hänsyn till sökandens ålder, men någon uttrycklig åldersgräns anges inte i lagbestämmelsen. Regeringen har i förarbetena till bestämmelsen uttalat, med hänvisning till ett avgörande av Regeringsrätten (RÅ 1995 ref. 67), att ett generellt medgivande i allmänhet inte bör ges till personer över 45 år. En riktpunkt bör vara att sökanden inte bör vara äldre än 42 år vid ansökningstillfället, vilket i praktiken innebär att sökanden är upp mot 45 år när barnet anländer. I enskilda ärenden kan det dock finnas anledning att göra en annan bedömning. Att sökandens ålder har betydelse för medgivande till adoption har i förarbetena motiverats med hänsyn till barnets bästa.

Europadomstolen för de mänskliga rättigheterna har i en dom prövat frågan om det kan anses utgöra diskriminering att inte medge tillstånd till adoption med hänvisning till sökandens ålder (Schwizgebel mot Switzerland, no. 25762/07). Europadomstolen framhöll att den nationella domstolen hade tillämpat ålderskriteriet flexibelt och med beaktande av

omständigheterna i det enskilda fallet och att de skäl som legat till grund för avgörandet inte framstod som orimliga eller godtyckliga. Den nationella domstolen hade fäst avseende vid barnets bästa, både med hänsyn till det tilltänkta adoptivbarnet och till det barn sökanden adopterat sedan tidigare. Europadomstolen fann att den nationella domstolens avgörande inte var diskriminerande. Det är regeringens uppfattning att barnets bästa måste anses vara ett berättigat syfte för att beakta ålder inom ramen för lämplighetsbedömningen som föregår ett medgivande till adoption. Vilken åldersgräns som är lämplig och nödvändig får avgöras i det enskilda fallet med utgångspunkt i den praxis som råder.

I likhet med utredningen, anser regeringen sammanfattningsvis att det bör finnas ett visst utrymme för skillnader mellan kommunerna med avseende på exempelvis vilka som ska komma i fråga för en insats. En prövning av om en enskild utsatts för otillåten särbehandling i ett visst fall ska ta sin utgångspunkt i om syftet med den uppställda åldersgränsen är berättigat eller inte och om åldersgränsen är lämplig och nödvändig för att nå syftet. Tillämpningen av det undantag som nu föreslås ska ske restriktivt och åldersrelaterade kriterier bör få användas endast för att tillgodose godtagbara syften och då det framstår som proportionerligt i förhållande till syftet.

10 Socialförsäkringen

Regeringens förslag: Diskriminering som har samband med ålder ska vara förbjuden i fråga om socialförsäkringen och anslutande bidragssystem.

Förbudet ska dock inte hindra tillämpning av bestämmelser i lag som föreskriver viss ålder, eller annan särbehandling på grund av ålder om den har ett berättigat syfte och de medel som används är lämpliga och nödvändiga för att uppnå syftet.

Utredningens förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens. Utredningen föreslog att ett generellt utformat undantag skulle gälla och ett särskilt undantag för bestämmelser om bilstöd.

Remissinstanserna: Ett mindre antal remissinstanser har yttrat sig över utredningens förslag i denna del och samtliga tillstyrker att ett förbud mot åldersdiskriminering införs på området, t.ex. *Arbetsgivarverket*. Några av dessa remissinstanser har dock invändningar mot utredningens förslag om ett särskilt undantag för bilstöd. *Stockholms tingsrätt* anser att det föreslagna undantaget för bilstöd framstår som väl kasuistiskt i en generell diskrimineringslag och ifrågasätter om detaljeringsgraden i lagstiftningen ligger på rätt nivå. Även *Socialstyrelsen*, *Tankesmedjan Seniorskraft m.fl.* och *Sveriges Antidiskrimineringsbyråer* invänder mot det föreslagna undantaget för tillämpning av bestämmelser om bilstöd, som de anser innehåller en åldersgräns som är diskriminerande. *Inspektionen för socialförsäkringen* ifrågasätter om de åldersgränser inom socialförsäkringen som bygger på en pensionsålder vid 65 år bör anses omfattas av det generella undantaget för en befogad särbehandling

inom socialförsäkringen på grund av ålder. Även *Tankesmedjan Seniorkraft m.fl.* framför liknande synpunkter.

Bakgrund

Gällande diskrimineringsförbud

I 2 kap. 14 § första punkten diskrimineringslagen (2008:567) stadgas att diskriminering är förbjuden i fråga om socialförsäkringen och anslutande bidragssystem.

Diskrimineringsgrunden ålder är undantagen från förbudet. Därutöver gäller ytterligare ett undantag; förbudet mot diskriminering som har samband med kön hindrar inte tillämpning av bestämmelser om änkepension, hustrutillägg eller utbetalning av barnbidrag.

Vad som avses med socialförsäkringen och anslutande bidragssystem

I förarbetena till diskrimineringslagen (prop. 2007/08:95 s. 525) anges att vilka förmåner och vem som omfattas av socialförsäkringen framgår av den tidigare gällande socialförsäkringslagen (1999:799). Som exempel på vilka förmåner som avses anges ersättning för sjukvård, föräldrapenning, barnbidrag och verksamhet enligt tidigare gällande lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring.

Den 1 januari 2011 trädde socialförsäkringsbalken i kraft (prop. 2008/09:200 och 2009/10:69, bet. 2009/10:SfU11, rskr. 2009/10:194). Socialförsäkringsbalken ersätter ungefär 30 tidigare gällande socialförsäkringslagar. Tillämpningsområdet för den nya balken omfattar i princip samtliga de socialförsäkringsförmåner som administreras av Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket. Den nya lagstiftningen innebär bl.a. en lagteknisk och språklig bearbetning, men innehåller få materiella ändringar. I några fall har praxis kodifierats.

Utöver det som i socialförsäkringsbalken definieras som socialförsäkring finns det vissa anslutande bidragssystem som administreras av Försäkringskassan. Dessa är t.ex. statligt personskadeskydd enligt socialförsäkringsbalken och lagen (1977:266) om statlig ersättning vid ideell skada m.m., krigsskadeersättning till sjömän och ersättning till smittbärare enligt socialförsäkringsbalken samt olika former av ersättningar enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt. Vidare handhar Försäkringskassan olika former av ersättningar enligt lagen (1991:1488) om handläggning av vissa ersättningar till den som tjänstgör inom totalförsvaret. I 11 kap. förordningen (1995:239) om förmåner till totalförsvarspliktiga anges att Totalförsvarets rekryteringsmyndighet beslutar och betalar ut bidrag (10 §), att den myndighet, den kommun eller det landsting där den totalförsvarspliktiga tjänstgör beslutar och betalar ut annan förmån än dagpenning, familjebidrag, ekonomiskt stöd i form av bidrag och grupplivförsäkring till totalförsvarspliktiga (12 §) och att Arbetsförmedlingen beslutar och betalar viss ersättning enligt 8 kap. 4 § lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt (13 §). Dessa förmåner som ges till totalförsvarspliktiga omfattas av begreppet anslutande bidragssystem även i de fall där andra än Försäkringskassan handhar förmånerna.

Diskriminering i fråga om dessa förmåner som har anknytning till totalförsvarspunkten är avsedd att omfattas av förbudet i förevarande 2 kap. 14 §, och inte av det diskrimineringskydd som följer av 2 kap. 15 § (värnplikt och civilplikt).

Skälen för regeringens förslag

Förbud mot åldersdiskriminering på samhällsområdet

Inom socialförsäkringen förekommer det ett stort antal författningsreglerade åldersgränser. Utredningen har föreslagit att förbudet mot åldersdiskriminering utvidgas också till socialförsäkringens område. Samtliga remissinstanser som har yttrat sig över förslaget i denna del, tillstyrker att ett förbud mot åldersdiskriminering införs. För att motverka oberättigad särbehandling och säkerställa att skyddet mot diskriminering är så likartat som möjligt oavsett diskrimineringsgrund anser regeringen, i likhet med utredningen, att diskrimineringslagen ska kompletteras med ett förbud mot diskriminering på grund av ålder inom socialförsäkringen.

Undantaget från förbudet mot åldersdiskriminering

Socialförsäkringens syfte är att ge ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning, vid ålderdom samt till barnfamiljer och efterlevande. Genom socialförsäkringarna sker, förutom en omfördelning mellan olika grupper i samhället, också en omfördelning individuellt genom en fördelning över livsrytmen. Många av de författningsreglerade åldersgränserna har till syfte att avgränsa olika förmåner inom socialförsäkringssystemet från varandra, men också i förhållande till stöd från andra system, t.ex. studiestödet. Det är regeringens uppfattning att åldersgränser av detta slag i regel inte kan anses vara diskriminerande.

Det förekommer emellertid även åldersgränser med andra syften än den ovan nämnda, som i många fall kan vara legitima och proportionerliga i förhållande till sitt ändamål. För att inte också befogat hänsynstagande till ålder ska träffas av det föreslagna förbudet mot åldersdiskriminering bör det förses med undantag. Det ska här nämnas att det förslag till nytt EU-direktiv (antidiskrimineringsdirektivet) som är under utarbetande inte är avsett att utgöra hinder mot bestämda åldersgränser när det gäller tillgång till sociala förmåner.

Utredningen har föreslagit att undantaget ska ges en generell utformning på så sätt att särbehandling på grund av ålder ska vara tillåten om den har ett berättigat syfte och de medel som används är lämpliga och nödvändiga för att uppnå syftet. Av de skäl som framgår av avsnitt 6.2 föreslår regeringen emellertid att beträffande lagreglerade åldersgränser, undantaget ska utformas på så sätt att diskrimineringsförbudet inte hindrar tillämpning av bestämmelser i lag som föreskriver viss ålder inom socialförsäkringsområdet.

Några remissinstanser har invänt mot vissa åldersgränser som förekommer i lag. Flera av dessa invänder mot åldersgränsen 65 år för rätt till bilstöd, enligt 52 kap. 10 § socialförsäkringsbalken, för vilken utredningen har föreslagit ett särskilt undantag. Den aktuella bestämmelsen

undantas från förbudet mot åldersdiskriminering i likhet med alla andra lagreglerade åldersgränser på området. Regeringens förslag innebär att en särreglering för en specifik åldersgräns undviks.

Enligt utredningen förekommer inte några åldersgränser på detta område utöver dem som regleras i författning. Förutom de bestämmelser i lag som föreskriver viss ålder, finns i viss utsträckning motsvarande bestämmelser i förordning. Dessa förordningar har ofta meddelats i anslutning till lagar på området och bör därför i allmänhet inte anses diskriminerande. För att inte varje särbehandling på grund av ålder ska hindras genom förbudet bör ett generellt utformat undantag, enligt de principer som anges i avsnitt 6.2, gälla vid sidan av undantaget för lagregler.

11 Arbetslöshetsförsäkringen

Regeringens förslag: Diskriminering som har samband med ålder ska vara förbjuden i fråga om arbetslöshetsförsäkringen.

Förbudet hindrar dock inte tillämpning av bestämmelser i lag som föreskriver viss ålder, eller annan särbehandling på grund av ålder om den har ett berättigat syfte och de medel som används är lämpliga och nödvändiga för att uppnå syftet.

Utredningens förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens. Utredningen föreslog att det generellt utformade undantaget skulle gälla för såväl författningsreglerade åldersgränser, som åldersgränser utanför det författningsreglerade området.

Remissinstanserna: Endast ett fåtal remissinstanser har yttrat sig särskilt över utredningens förslag i denna del och en majoritet tillstyrker förslagen, t.ex. *Arbetsförmedlingen* och *Landsorganisationen Sverige*. *Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen* har i princip inget att invända mot att åldersdiskriminering ska vara förbjuden i fråga om arbetslöshetsförsäkringen, men myndigheten har synpunkter på åldersgränser enligt lagen om arbetslöshetsförsäkring.

Bakgrund

Gällande diskrimineringsförbud

I 2 kap. 14 § 2 diskrimineringslagen (2008:567) stadgas att diskriminering är förbjuden i fråga om arbetslöshetsförsäkringen. Förbudet gäller dock inte diskriminering som har samband med ålder.

Vad som menas med samhällsområdet

Samhällsområdet arbetslöshetsförsäkringen avser i första hand bestämmelser i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring jämte förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring. Försäkringen handhas av arbetslöshetskassor. Bestämmelser om arbetslöshetskassor finns i lagen

(1997:239) om arbetslöshetskassor och i förordningen (1997:836) om arbetslöshetskassor.

Bestämmelsen i diskrimineringslagen omfattar arbetslöshetskassornas handhavande av alla frågor som gäller försäkringen, t.ex. ansökan och beviljande av ersättning, ersättningens storlek, karenstid, ersättningstidens längd, avdrag på dagpenningen, avstängning från rätt till ersättning, nedsättning av ersättning och utfärdande av intyg. Uppräkningen är inte uttömmande. Vidare omfattas frågor om medlemskap i en arbetslöshetskassa, medlemsavgifter och s.k. särskild uttaxering till en arbetslöshetskassa.

Diskrimineringsförbudet omfattar också Arbetsförmedlingens arbete med t.ex. information om villkoren för ersättning och kontroll av att arbets sökande uppfyller dessa villkor. Vidare omfattas Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, som svarar för den samlade tillsynen över arbetslöshetskassorna och som också granskar Arbetsförmedlingens arbete med information till och kontroll av arbetssökande.

Utanför diskrimineringsförbudets räckvidd faller i princip övriga frågor som omfattas av lagen om arbetslöshetskassor. Frågor om föreningarnas bildande, registrering, tillsyn över arbetslöshetskassorna och statsbidrag till kassorna, vilka regleras i den lagen, rör inte den enskildes förhållanden och omfattas inte av lagens diskrimineringsförbud. Förbudet avser beslutsfattande, all formell och informell handläggning av ärenden, information och rådgivning, underlåtenhet att agera eller omotiverat förhållande av beslut eller åtgärder samt faktiskt handlande och trakasserande bemötanden.

Skälen för regeringens förslag

Förbud mot åldersdiskriminering på samhällsområdet

Utredningens kartläggning av åldersgränser inom arbetslöshetsförsäkringens område, visar att det förekommer vissa författningsreglerade åldersgränser. Särbehandling på grund av ålder förekommer således inom området. Utredningen har föreslagit att förbudet mot åldersdiskriminering utvidgas till arbetslöshetsförsäkringens område. De flesta remissinstanser som har yttrat sig om utredningens förslag i denna del har tillstyrkt det. Mot bakgrund av att oberättigad särbehandling på grund av ålder ska motverkas och skyddet mot diskriminering så långt som möjligt ska vara lika oavsett diskrimineringsgrund, instämmer regeringen i att förbudet mot åldersdiskriminering ska utvidgas till att omfatta även arbetslöshetsförsäkringen.

Undantaget från förbudet mot åldersdiskriminering

Samhällsområdet är i hög grad författningsreglerat. De åldersgränser som förekommer regleras i lagen om arbetslöshetsförsäkringen och lagen om arbetslöshetskassor.

Enligt lagen om arbetslöshetsförsäkring gäller en åldersgräns om 20 år för rätt till ersättning från grundförsäkringen. Skälet för åldersgränsen är att kommuner och inte staten, har det grundläggande ansvaret för arbets-

lösa ungdomar under 20 år. Vidare gäller att rätten till arbetslöshetsersättning upphör vid 65 års ålder. Motivet till denna åldersgräns är att försörjningen från och med denna tidpunkt får anses vara tillfredsställande ordnad genom olika former av pensioner. Såsom utredningen anför, motiveras dessa åldersgränser av behovet av avgränsningar mellan olika skyddssystem. *Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen* har ifrågasatt om 20-årsgränsen för rätt till ersättning från grundförsäkringen inte ska anses diskriminerande. Eftersom det primärt är kommunen som ansvarar för arbetslösa ungdomar under 20 år har de rätt till ersättning genom andra skyddssystem än arbetslöshetsförsäkringen. Enligt regeringens uppfattning är det inte fråga om diskriminering när en person under 20 år ansöker om och nekats ersättning enligt grundförsäkringen. De övre åldersgränser som beskrivits har sin grund i att försörjningen för äldre tryggas genom olika former av pensioner. Inte heller dessa åldersgränser kan därför enligt regeringens uppfattning anses diskriminerande. Där rätten till arbetslöshetsersättning upphör, tar andra trygghetssystem vid.

För att underlätta beslutsfattandet i de många ärenden inom arbetslöshetsförsäkringen som Arbetsförmedlingen och arbetslöshetskassorna handlägger, föreslår regeringen att samtliga åldersgränser som följer av lag uttryckligen ska undantas för förbudet mot åldersdiskriminering. En sådan regel har fördelar även på detta område på det sätt som beskrivits i avsnitt 6.2. Förbudet mot åldersdiskriminering ska därför förses med ett undantag för lagreglerad särbehandling på grund av ålder.

Enligt utredningen förekommer inte några åldersgränser utöver dem som regleras i författning. Vid sidan av de åldersgränser som föreskrivs i lag förekommer motsvarande regler i förordning. Dessa har ofta meddelats i anslutning till en lag och kan därför i allmänhet inte anses diskriminerande. För att säkerställa att inte varje särbehandling på grund av ålder ska hindras av förbudet, bör ett generellt utformat undantag för berättigad särbehandling gälla vid sidan av undantaget för åldersgränser i lag.

12 Studiestöd

Regeringens förslag: Diskriminering som har samband med ålder ska vara förbjuden i fråga om statligt studiestöd.

Förbudet hindrar dock inte tillämpning av bestämmelser i lag som föreskriver viss ålder, eller annan särbehandling på grund av ålder om den har ett berättigat syfte och de medel som används är lämpliga och nödvändiga för att uppnå syftet.

Utredningens förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens. Utredningen föreslog att det generella undantaget skulle gälla även avseende författningsreglerade åldersgränser.

Remissinstanserna: Endast ett fåtal remissinstanser har yttrat sig över utredningens förslag i denna del och samtliga tillstyrker förslaget i huvudsak, t.ex. *Stockholms universitet* och *Diskrimineringsombuds-*

mannen. Centrala studiestödsnämnden (CSN) tillstyrker förslaget, men ifrågasätter om inte ålderskriteriet 25 år vid prövningen av tilläggs lån kan anses vara åldersdiskriminerande. Överklagandenämnden för studiestöd anser att utredningens bedömning av hur vissa åldersgränser i lagstiftningen om studiestöd skulle stå sig i en prövning enligt de föreslagna reglerna, inte är helt invändningsfri.

Bakgrund

Gällande diskrimineringsförbud

I 2 kap. 14 § tredje punkten diskrimineringslagen (2008:567) föreskrivs att diskriminering är förbjuden i fråga om statligt studiestöd. Förbudet gäller dock inte diskriminering som har samband med ålder.

Vad som avses med statligt studiestöd

Samhällsområdet statligt studiestöd omfattar studiehjälp och studiemedel enligt studiestödslagen (1999:1395) jämte studiestödsförordningen (2000:655), bidrag till elever med hörselskador och svårt rörelsehinder enligt förordningen (1995:667) om bidrag till vissa funktionshindrade elever i gymnasieskolan, ersättning till deltagare i teckenspråksutbildning enligt förordningen (1997:1158) om statsbidrag för teckenspråksutbildning för vissa föräldrar och utbildningsbidrag enligt förordningen (1995:938) om utbildningsbidrag för doktorander.

Förbudet avser beslutsfattande, all formell och informell handläggning av ärenden, information och rådgivning, underlåtenhet att agera eller omotiverat förhållande av beslut eller åtgärder samt faktiskt handlande och trakasserande bemötanden. Förbudet omfattar också möjligheter att ta del av stöd, dessas räckvidd och innehåll och i förekommande fall betalning av avgifter.

Skälen för regeringens förslag

Förbud mot åldersdiskriminering på samhällsområdet

Utredningens kartläggning visar att det inom samhällsområdet statligt studiestöd förekommer ett antal åldersrelaterade bestämmelser som har betydelse för bl.a. möjligheten att få olika former av ekonomiskt stöd vid studier. Utredningen har föreslagit att förbudet mot åldersdiskriminering ska omfatta också detta område. De remissinstanser som yttrat sig över utredningens förslag i denna del har tillstyrkt förslagen. För att motverka otillbörlig särbehandling och för att skyddet mot diskriminering så långt som möjligt ska vara likartat oavsett diskrimineringsgrund, anser regeringen att ett förbud mot åldersdiskriminering ska införas på samhällsområdet.

Undantaget från förbudet mot åldersdiskriminering

Studiestödsområdet är i mycket hög grad författningsreglerat. Det förekommer ett flertal åldersgränser som föreskrivs i författningar.

Studiestödet i form av bidrag och lån är en del av utbildningspolitiken och ska bidra till att förverkliga målen för detta område. Målen för studiestödet slogs fast i samband med studiestödsreformen 2001. Studiestödet ska verka rekryterande och därmed bidra till ett högt deltagande i utbildningen. Det ska ha en utjämnande verkan mellan individer och grupper i befolkningen och således bidra till ökad social rättvisa. Studiestödet ska också ha en god effekt på samhällets ekonomiska hushållning över tiden (prop. 1999/2000:10, s. 76 f., bet. 1999/2000:UbU7, rskr. 1999/2000:96). Studiestödet för äldre studerande syftar till att ge fler människor möjlighet till utbildning och möjlighet till ett livslångt lärande (prop. 2004/05:111 s. 20). När det gäller studiestödets nivå sägs i först nämnda proposition att studiestödet ska täcka rimliga levnadsomkostnader för den studerande själv och i princip vara lika stort för alla. För vissa äldre studerande som normalt har högre fasta kostnader än ungdomsstuderanden bör dock möjligheter till tilläggsån finnas.

Bidragets uppgift inom studiestödet är att stärka rekryteringsinslaget och hålla nere skuldsättningen. Ett högre bidrag bör enligt propositionen kunna ges i första hand till de grupper som har behov av grundläggande och överbyggande utbildning. Principen för lånesystemet bör vara att lån ska betalas tillbaka och att systemet ska bära sina egna kostnader (prop. 1999/2000:10 s. 77).

Utifrån dessa utgångspunkter används bl.a. ålder som särskiljande kriterium inom studiestödssystemet. Vissa förekommande nedre åldersgränser motiveras av behovet av avgränsningar mellan olika system. En del av dessa åldersgränser utgår från när elever i allmänhet fullgjort grundskolan respektive gymnasieskolan. Studiehjälpen utgör vidare en del av samhällets stöd till barnfamiljer. Rätten till studiehjälp tar vid när rätten till barnbidrag upphör. Regler av detta slag, som har till syfte att avgränsa studiestödssystemet från andra skyddssystem, kan enligt regeringen inte anses utgöra diskriminering.

Sammantaget anser regeringen att också studiestödsområdet är betjänt av att undantaget från förbudet mot åldersdiskriminering är tydligt och förutsebart. Av de skäl som framgår av avsnitt 6.2 föreslår regeringen att samtliga åldersgränser som stadgas i lag ska undantas från förbudet. En sådan regel har också föreslagits av *Överklagandenämnden för studiestöd*.

Utredningens kartläggning har visat att det inom samhällsområdet inte tillämpas ålderskriterier som inte har stöd i lag. Däremot förekommer andra föreskrifter på området, t.ex. föreskrifter som utfärdats av Centrala studiestödsnämnden, där ålderskriterier kan förekomma. Sådana ålderskriterier kan i allmänhet inte anses utgöra diskriminering. För att säkerställa att inte varje särbehandling på grund av ålder hindras av förbudet, bör emellertid ett generellt utformat undantag för berättigad särbehandling gälla vid sidan av undantaget för åldersgränser i lag.

13 Offentlig anställning

Regeringens förslag: Diskriminering som har samband med ålder ska vara förbjuden i fråga om offentlig anställning.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Samtliga remissinstanser som yttrat sig över utredningens förslag i denna del tillstyrker det, t.ex. *Länsstyrelsen i Östergötlands län, Stockholms universitet, Umeå kommun, Norrköpings kommun, Sveriges Akademikers Centralorganisation* och *Sveriges Antidiskrimineringsbyråer*.

Bakgrund

Lagen om offentlig anställning

I lagen (1994:260) om offentlig anställning (LOA) finns särskilda föreskrifter om arbetstagare hos i första hand riksdagen och dess myndigheter samt hos myndigheterna under regeringen. Vissa bestämmelser i lagen gäller även arbetstagare hos kommuner, landsting och kommunalförbund. Lagen gäller inte statsråden, riksdagens ombudsmän, riksrevisorerna, arbetstagare som är lokalanställda av svenska staten utomlands och som inte är svenska medborgare, eller arbetstagare som är anställda med särskilt anställningsstöd, i skyddat arbete eller i utvecklingsanställning. För justitiekanslern och justitieråden gäller endast vissa bestämmelser i lagen som avser bedömningsgrunder vid anställning, bisysslor, arbetskonflikter, interimistiskt beslut och vissa undantag från lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet. Lagens föreskrifter om disciplinansvar gäller slutligen inte dem som kan meddelas disciplinpåföljd enligt lagen (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m., för förseelser som omfattas av den lagen, hälso- och sjukvårdspersonal, som i sin yrkesutövning står under Socialstyrelsens tillsyn, för sådana förseelser i denna yrkesutövning som ska prövas av Socialstyrelsen eller Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd eller djurhjälsopersonal för sådana förseelser i yrkesutövningen som ska prövas av Ansvarsnämnden för djurens hälso- och sjukvård.

Av bestämmelserna i 14 och 15 §§ LOA om tjänsteförseelse och disciplinpåföljder följer att en arbetstagare, som uppsåtligen eller av oaktsamhet åsidosätter sina skyldigheter i anställningen, får meddelas disciplinpåföljd för tjänsteförseelse. Är felet med hänsyn till samtliga omständigheter ringa, får någon påföljd inte meddelas. Disciplinpåföljd får inte meddelas en arbetstagare för att han har deltagit i en strejk eller i en därmed jämförlig stridsåtgärd. Disciplinpåföljder är varning och löneavdrag.

Skadeståndslagen

Skadeståndslagen (1972:207) innehåller i 3 kap. bestämmelser om skadeståndsansvar för arbetsgivare och det allmänna. Enligt 3 kap. 1 § ska den som har arbetstagare i sin tjänst ersätta bl.a. skada på grund av att arbetstagaren kränker någon annan på sätt som anges i 2 kap. 3 § genom fel eller försummelse i tjänsten. Härmed avses att arbetstagaren allvarligt kränker någon genom brott som innefattar ett angrepp mot dennes person, frihet, frid eller ära. Detsamma gäller enligt 3 kap. 2 § för staten eller en kommun.

Enligt 3 kap. 3 § gäller vidare att staten eller en kommun ska ersätta ren förmögenhetsskada som vållas av att en myndighet genom fel eller försummelse lämnar felaktiga upplysningar eller råd, om det med hänsyn till omständigheterna finns särskilda skäl. I sammanhanget ska särskilt beaktas upplysningarnas eller rådets art, deras samband med myndighetens verksamhetsområde och omständigheterna när de lämnades.

Gällande diskrimineringsförbud

Enligt 2 kap. 17 § diskrimineringslagen (2008:567) är diskriminering förbjuden även i andra fall än som avses i 5 och 9–15 §§. I de nämnda bestämmelserna regleras förbud mot diskriminering i fråga om bl.a. utbildning, arbetsmarknadspolitisk verksamhet och arbetsförmedling utan offentligt uppdrag, start eller bedrivande av näringsverksamhet yrkesbehörighet, medlemskap i vissa organisationer, varor, tjänster och bostäder, hälso- och sjukvården, socialtjänsten, socialförsäkringssystemet, arbetslöshetsförsäkringen och studiestöd samt värnplikt och civilplikt.

Diskrimineringsförbudet gäller när den som helt eller delvis omfattas av lagen (1994:260) om offentlig anställning bistår allmänheten med upplysningar, vägledning, råd eller annan sådan hjälp eller på annat sätt i anställningen har kontakter med allmänheten.

Förbudet gäller dock inte diskriminering som har samband med ålder.

Vad som avses med förbudet

Medan de andra förbudsreglerna i diskrimineringslagen tar sikte på viss verksamhet, tar förbudet i bestämmelsen om offentlig anställning generellt sikte på offentlig förvaltnings kontakter med enskilda. Avsikten är att förbudet ska komplettera de andra diskrimineringsförbuden på så sätt att bemötande av en företrädare för det allmänna som inte fångas upp av något av de andra förbuden faller under denna bestämmelses tillämpningsområde.

Förbudet gäller som framgått dem som helt eller delvis omfattas av lagen om offentlig anställning. Hit hör, med vissa undantag, anställda vid riksdagen och dess myndigheter, vid myndigheterna under regeringen och hos kommuner, landsting och kommunalförbund.

Diskrimineringsförbudet tar i första hand sikte på hur anställda vid statliga eller kommunala myndigheter uppträder och bemöter allmänheten eller enskilda personer. Utanför förbudet faller sådant som hur arbetstagaren tolkar och tillämpar en bestämmelse eller över huvud taget

bedömningar som han eller hon gör eller åtgärder som han eller hon vidtar för att fullgöra sina skyldigheter i anställningen. Diskrimineringsförbudet är därmed väsentligen ett förbud mot kränkande uppträdande och trakasserier. Att låta någon vänta extra länge på viss service eller att vägra att lämna ut en handling eller att inte svara i telefon av skäl som har samband med någon av diskrimineringsgrunderna, är exempel på vad som kan omfattas av förbudet.

Med upplysningar, vägledning, råd eller annan sådan hjälp avses sådant som omfattas av myndigheternas serviceskyldighet enligt i första hand förvaltningslagen (1986:223) och offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Här avses vad som förekommer vid kontakter mellan myndighetsföreträdare och medborgarna, t.ex. vid telefonsamtal, besök vid en myndighet eller en kommun. Myndighetsföreträdarens uppträdande vid rådgivning, information, utlämnande av allmän handling eller expediering av fattade beslut är några exempel på vad som avses. Innehållet i råden eller informationen, eller vilken bedömning i sak som gjorts vid utlämnande av allmän handling, omfattas däremot inte.

Diskrimineringsförbudet gäller också när den som omfattas av förbudet, på annat sätt än i fråga om upplysningar, vägledning, råd eller annan sådan hjälp, har kontakter med enskilda inom ramen för anställningen. Här avses sådant som telefonsamtal, personliga möten eller sammanträffanden med enskilda personer eller grupper ur allmänheten.

Skälen för regeringens förslag

Utredningen har föreslagit att skyddet mot diskriminering på grund av ålder ska införas också inom området offentlig anställning.

Regeringen uttalade vid diskrimineringslagens tillkomst att ett diskrimineringsförbud som särskilt tar sikte på hur anställda i offentlig verksamhet bemöter enskilda är en viktig markering av det allmännas avståndstagande från diskriminering. Det kan också antas ha stor praktisk betydelse och bidra till ökat förtroende för det allmänna och ökad samhörighet i samhället (prop. 2007/08:94 s. 283). Förbudet mot diskriminering på detta område gäller i dag inte grunden ålder, men de argument som nyss nämnts gör sig emellertid lika starkt gällande också för ett förbud mot åldersdiskriminering. Detta gäller i synnerhet som utredningens kartläggning av förekommande åldersgränser visar att det förekommer att ålder tillämpas som särskiljande kriterium i förhållandevis stor omfattning i allmän verksamhet, utan att åldersgränserna har stöd i lag. Då ett förbud mot åldersdiskriminering föreslås på samtliga andra samhällsområden där ett sådant saknas i dag, förutom inom civil- och värnplikt, finns det enligt regeringens mening skäl att också införa ett motsvarande förbud som gäller hur företrädare för det allmänna uppträder och bemöter allmänheten. Ett sådant förbud bidrar också till att skyddet mot diskriminering på detta samhällsområde blir lika oavsett diskrimineringsgrund.

Ett förbud i offentlig anställning mot åldersdiskriminering kompletterar de nu föreslagna förbuden på övriga samhällsområden på så sätt att bemötande av en företrädare för det allmänna som inte fångas upp av något av de andra diskrimineringsförbuden, faller under tillämpnings-

området för denna regel. Bestämmelsen tar generellt sikte på offentliga förvaltningskontakter med enskilda.

Utredningen har föreslagit att förbudet mot åldersdiskriminering på detta område ska gälla utan undantag, vilket remissinstanserna har tillstyrkt. Regeringen instämmer i att förbudet mot åldersdiskriminering ska gälla utan undantag.

Viss kommunal verksamhet

Norrköpings kommun anser att det är viktigt att belysa frågan om alla som företräder en kommun, oavsett om de har en offentlig anställning eller inte, ska omfattas av förbudet. I detta sammanhang vill regeringen framhålla följande. Kommuner och landsting har i inte obetydlig utsträckning frihet att välja driftsform för sin verksamhet. Förbudet mot diskriminering enligt diskrimineringslagen (2008:567) träffar på det kommunala området personer som har anställning i en kommun, ett landsting eller ett kommunalförbund. Den som är anställd i ett företag som ägs av kommunen omfattas inte. Inte heller omfattas de som är anställda i ett privat företag som genom entreprenadavtal utför verksamhet åt en kommun, ett landsting eller ett kommunalförbund. Avgränsningen till den som helt eller delvis omfattas av lagen om offentlig anställning innebär alltså att delar av vad som för en utomstående kan uppfattas som kommunal verksamhet faller utanför det i fråga varande förbudets räckvidd. Detta är en oundviklig följd av den variation av driftsformer som förekommer på det kommunala området.

14 Ikraftträdande m.m.

Regeringens förslag: Lagen ska träda i kraft den 1 januari 2013.

Utredningens förslag: Utredningen föreslog att lagen skulle träda i kraft den 1 januari 2012 och att äldre bestämmelser ska gälla för diskriminering som skett före ikraftträdandet.

Remissinstanserna: Ingen remissinstans har yttrat sig över förslaget.

Skälen för regeringens förslag: Den nya lagen bör träda i kraft så snart som möjligt. Regeringen föreslår att tillämpning av bestämmelser som i lag föreskriver vissa åldersgränser ska undantas från diskrimineringslagens förbud. Regeringens förslag påverkar därför inte arbetet i de myndigheter som i sin verksamhet tillämpar sådana bestämmelser.

Förslagen innebär en förändring för aktörer på samtliga samhällsområden som berörs, särskilt områdena varor, tjänster, bostäder, allmän sammankomst och offentlig tillställning, hälso- och sjukvård samt socialtjänsten. En viss omställning torde krävas i dessa verksamheter, bl.a. för att se över rutiner och åldersgränser som tillämpas i dag. Med hänsyn härtill bör de föreslagna lagändringarna träda i kraft den 1 januari 2013.

Förslaget innebär att undantaget för åldersdiskriminering tas bort på alla områden där ett sådant gäller nu, förutom området värnplikt och civilplikt. Omvänt kan sägas att ett förbud mot åldersdiskriminering införs från och med lagens ikraftträdande. Några bestämmelser som reglerar åldersdiskriminering på dessa områden finns alltså inte nu. Mot denna bakgrund anser regeringen att en sådan övergångsbestämmelse som utredningen föreslagit inte behövs.

15 Konsekvenser

15.1 Ett utvidgat skydd mot åldersdiskriminering

Skyddet mot diskriminering på grund av ålder stärks

I dag finns inget heltäckande förbud mot diskriminering på grund av ålder. Diskrimineringslagen innebär att ett mer långtgående skydd mot diskriminering gäller för kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionshinder och sexuell läggning, än för ålder. Regeringen anser att skyddet mot diskriminering i princip ska vara lika oavsett diskrimineringsgrund, dock med beaktande av de speciella förutsättningar som gäller för olika samhällsområden.

Regeringen föreslår att ett förbud mot åldersdiskriminering ska införas på de samhällsområden – utom värnplikt och civilplikt – som i dag saknar ett sådant skydd i diskrimineringslagen. Dessa områden är varor, tjänster och bostäder, allmän sammankomst och offentlig tillställning, hälso- och sjukvården, socialtjänsten, socialförsäkringen, arbetslöshetsförsäkringen, studiestöd och offentlig anställning. Från förbuden föreslås, förutom i fråga om offentlig anställning, att det undantas bestämmelser i lag som föreskriver viss åldersgräns, eller annan särbehandling på grund av ålder, om den har ett berättigat syfte och de medel som används är lämpliga och nödvändiga för att uppnå syftet. Förbudet ska vidare inte gälla tillämpning av åldersgränser för tillträde till ett serveringsställe för yrkesmässigt bedriven servering av spritdrycker, vin, starköl och andra jästa alkoholdrycker för vilken näringsidkaren har serveringstillstånd, och inte heller tillhandahållande av försäkringstjänster.

Syftet med regeringens förslag till ett utvidgat skydd mot åldersdiskriminering är att stärka individers rättigheter och bidra till att människor som diskriminerats får upprättelse och ekonomisk ersättning för liden skada. Att skyddas mot diskriminering är en mänsklig rättighet och lagstiftningen bör utformas så att den får ett tydligt genomslag. Förslaget kommer inte bara att ha betydelse för den enskilde som i dag riskerar att utsättas för åldersdiskriminering, utan kan förhoppningsvis också på sikt bidra till en förändrad attityd i samhället vad gäller åldersfrågor. Åldersgränser kommer inte slentrianmässigt att kunna läggas till grund för olika ställningstaganden på de berörda samhällsområdena, vilket i sin tur bör kunna leda till att ooberättigad särbehandling minskar.

Effekterna för jämställdheten

Ett jämställdhetsperspektiv är relevant även för diskrimineringsgrunden ålder. Lagförslagen är könsneutralt utformade och gäller lika för kvinnor och män. Förhållandena och villkoren kan dock skilja sig åt mellan könen i samma ålder. För sådana situationer finns dock redan ett skydd mot diskriminering genom diskrimineringsgrunden kön.

Förhållandet till EU-rätten och internationella åtaganden

Sverige har genom medlemskapet i EU förbundit sig att genomföra de direktiv som antas av unionen och även i övriga avseenden följa EU-rätten. I EU:s ministerråd pågår för närvarande förhandlingar om ett nytt direktiv mot diskriminering. Förslaget till direktiv innebär bl.a. att skyddet mot åldersdiskriminering utvidgas till att omfatta samma områden där det i dag finns skydd för övriga diskrimineringsgrunder. Sveriges inställning i förhållande till det förslagna direktivet är att skyddet ska vara så likt som möjligt oavsett diskrimineringsgrund. Även om den här föreslagna svenska regleringen går längre än vad som krävs enligt nu gällande EU-direktiv, stämmer den väl överens med det förslag till nytt EU-direktiv om likabehandling som för närvarande förhandlas i EU:s ministerråd och Sveriges linje i förhandlingarna om det nya direktivet. I tillägg kan nämnas att det i vissa andra EU länder redan i dag finns förbud mot åldersdiskriminering som är i linje med det nya direktivet som för närvarande förhandlas. Sverige är således varken först ut eller ensam om ett skydd mot åldersdiskriminering inom andra områden än arbetslivet i vid mening och utbildning.

Flera internationella konventioner, som Sverige har åtagit sig att följa, innehåller förbud mot diskriminering. Det är regeringens uppfattning att förslaget att utvidga skyddet mot åldersdiskriminering och därmed sammanhängande undantag inte står i strid med Sveriges internationella åtaganden vad gäller skydd mot diskriminering.

Konsekvenser för offentlig och privat verksamhet

För bl.a. myndigheter, kommuner, näringsidkare, enskilda och andra som har att följa diskrimineringsförbuden innebär förslagen en del nya åligganden genom att invanda handlingssätt och rutiner som relaterar till användningen av åldersgränser, och som inte följer av lag, måste omprövas. Ändrade vanor eller handlingssätt kräver tid och kan medföra vissa kostnader. Den som bryter mot ett diskrimineringsförbud kan dessutom åläggas att betala diskrimineringsersättning. Vid en tvist kan kostnader uppkomma för experthjälp från t.ex. advokat eller en branschorganisation eller för rättegångskostnader. Redan i dag omfattas dock statliga myndigheter, kommuner och företag av diskrimineringslagstiftningen; kostnader för den uppgiften torde därför finnas redan i dag.

Förutom myndigheter verkar många enskilda organisationer genom bl.a. information och upplysningar i frågor om diskriminering och lika rättigheter. En central roll har de fackliga organisationerna, organisationen Sveriges Kommuner och Landsting och arbetsgivarorganisatio-

nerna samt de lokala verksamheter mot diskriminering som med sina respektive kontaktnät över hela landet informerar om och debatterar lagar som berör dem och deras medlemmar. Inte minst i fråga om den nya diskrimineringslagstiftningen som trädde ikraft 2009, då bl.a. ålder introducerades som diskrimineringsgrund för första gången, spelade organisationerna en stor roll för att sprida information. Vidare tillskötts Diskrimineringsombudsmannen, i samband med 2009 års lagstiftnings- ärende, medel för information och kunskapsöverföring om den nya lagstiftningen och bl.a. den nya diskrimineringsgrunden ålder.

Även om tillämpningsområdet för diskrimineringsgrunden ålder utvidgas i detta lagstiftningsärende är inte diskrimineringsgrunden ålder i sig ny. Inom nu aktuella samhällsområden gäller dessutom redan i dag ett förbud mot diskriminering vad gäller övriga grunder i diskrimineringslagen. Viss kännedom om hur invanda handlingssätt och rutiner kan behöva omprövas torde således finnas redan i dag. Det borde också finnas möjlighet för aktörer inom såväl det offentliga som det privata att använda liknande metoder för att undvika diskriminering vad gäller diskrimineringsgrunden ålder som de enligt nu gällande lagstiftning ska använda för övriga diskrimineringsgrunder. Regeringen bedömer därför att sådana kostnader kan antas bli begränsade och därför bör kunna rymmas inom befintliga ramar.

Arbetsbelastningen för Diskrimineringsombudsmannen och domstolarna

Under 2009 mottog Diskrimineringsombudsmannen (DO) 70 anmälningar om åldersdiskriminering på de samhällsområden där skydd saknas i dag. Som jämförelse kan nämnas att det samma år kom in 166 anmälningar om åldersdiskriminering som gällde arbetslivet i vid mening. Regeringens förslag kan förväntas medföra att antalet anmälningar avseende åldersdiskriminering inom nu aktuella områden ökar något inledningsvis, men med ökad kunskap om lagstiftningen hos berörda aktörer, torde anmälningsfrekvensen sjunka igen. Den ökade ärendetillströmningen bedöms därför kunna hanteras inom ramen för befintliga resurser. Regeringen avser dock att följa utvecklingen.

Förslagen till utvidgat förbud mot diskriminering på grund av ålder kommer sannolikt att påverka domstolarnas arbetsbörda. Det gäller såväl de allmänna domstolarna som förvaltningsdomstolarna. Det är dock svårt att med någon precision ange graden av ökad belastning. Viss ledning kan hämtas av de utökade skydd mot diskriminering som följt av förstärkt lagstiftning i 1999, 2003, 2005 respektive 2009 års lagstiftnings- ärenden. Erfarenheterna ger vid handen att arbetsbördan mätt i antal mål och ärenden inte ökar i särskilt stor utsträckning.

Sammantaget gör regeringen bedömningen att den föreslagna lagstiftningen inte medför någon sådan ökning av arbetsbördan vid de allmänna respektive förvaltningsdomstolarna som inte kan tas om hand med befintliga resurser. Regeringen avser dock att följa utvecklingen.

Miljön

Förslagen väntas inte ha miljökonsekvenser.

15.2 Särskilt om regelförenkling och företagens villkor

Regeringen har som målsättning att de administrativa kostnaderna för företagen på grund av de statliga regelverken ska minska. Arbetet med regelförenklingen är ett av medlen för att regeringens mål om flera jobb ska uppnås. Med anledning av det pågående regelförenklingsarbetet finns det skäl att särskilt analysera konsekvenserna av regeringens förslag om ett utvidgat skydd mot åldersdiskriminering i förhållande till företagens arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga och villkor i övrigt.

En stor mängd företag berörs

Storleken på företag kan bedömas utifrån antalet anställda eller efter omsättning. Statistik visar att majoriteten av Sverige företag är små eller medelstora och har en relativt låg omsättning. Vid en konsekvensanalys ska dock hänsyn tas även till strukturen hos olika branscher. För det fall det finns ett fåtal stora företag på ett område, kan alla övriga företag – även sådana som inte kan betecknas som små med hänsyn till t.ex. antal anställda – betraktas som små i detta sammanhang.

Regeringens förslag berör en stor mängd företag på en rad samhällsområden. I fråga om tillämpningsområdet för förbudet som gäller varor, tjänster och bostäder förekommer en mängd inom detaljhandel, hotell- och restaurang, transporter m.m. som kan betecknas som små, både med hänsyn till faktisk storlek och till situationen inom respektive bransch. Även på andra områden kommer små företag att beröras av förslagen. På det sociala området finns enskilda som bedriver rörelse i verksamhet som omfattas av socialtjänstlagstiftningen. Det finns privata företag som är verksamma inom hälso- och sjukvården. Såvitt avser konsekvenserna av regeringens förslag är det inte görligt att mer än översiktligt ge en bild av de företag som avses med en analys av detta slag.

När regler införs som påverkar små företag ska beaktas att ett mindre företag i jämförelse med ett stort måste använda en proportionellt större del av sina resurser för att uppfylla administrativa åtaganden. Vidare är tidsåtgången för att hantera regler proportionellt större i små företag än i större företag.

I dag gällande diskrimineringsförbud är reglerade genom lag bl.a. mot bakgrund av att regeringen inte ansett det som en möjlig väg att uppnå ett heltäckande skydd mot diskriminering genom reglering som bygger enbart på frivillighet. För flera av diskrimineringsförbuden är också en ordning baserad på frivillighet eller överenskommelser utesluten med hänsyn till Sveriges förpliktelser enligt unionslagstiftningen. För att skapa tydlighet och enhetlighet kring diskrimineringsförbuden och för att regeringens målsättning att skyddet mot diskriminering bör vara så lika som möjligt oavsett diskrimineringsgrund ska nås, anser regeringen att det inte är lämpligt att använda en annan regleringsform än lag för det utvidgade skyddet mot åldersdiskriminering. Att regleringen är samlad och enhetlig skapar också en tydlighet och förutsägbarhet som är nödvändig för att underlätta för företagen.

Många företag berörs redan i dag av diskrimineringslagens förbud mot diskriminering inom här aktuella områden. Den huvudsakliga delen av

förslagen innebär inte mer än marginellt nya åligganden eller krav på att bl.a. näringsidkare ska vidta vissa åtgärder. Företagen bör orientera sig om innebörden av de nya reglerna, men det kan finnas visst behov av rådgivning och utbildning. Företagen torde redan i dag ha vissa kunskaper om hur diskrimineringsfrågor ska hanteras och exempelvis hur invanda handlingssätt och rutiner kan behöva omprövas. Det kommer dock att finnas möjlighet till stöd till företag från t.ex. intresseorganisationer. Vissa branschorganisationer kan också bidra med stöd till företag i arbetet med diskrimineringsfrågor. Vidare ingår det i Diskrimineringsombudsmannens uppdrag att sprida kunskap och information om förbuden mot diskriminering, både till dem som riskerar att diskriminera och till dem som riskerar att diskrimineras. Det innebär att myndigheten erbjuder rådgivning och metodutveckling till bland annat företag. Genom olika kunskapshöjande insatser ska DO också se till att alla människor känner till sina rättigheter.

Vad gäller områdena varor, tjänster och bostäder, allmän sammankomst och offentlig tillställning, hälso- och sjukvården, socialtjänsten, socialförsäkringen, arbetslöshetsförsäkringen, studiestöd och offentlig anställning, undantas åldersgränser som förekommer i lag helt från förbudet mot åldersdiskriminering. Förutom att en tydlig avgränsning av tillämpningsområdet gör det mer överskådligt, underlättar undantaget också för dem som har att förhålla sig till förbuden.

Förslagen innebär inte krav på investeringar och kan inte förutses påverka produktionsmöjligheter för företagen.

Föreningsstadgar som strider mot de nya reglerna om förbud mot åldersdiskriminering i fråga om bostäder bör givetvis ändras så snart som möjligt.

16 Författningskommentar

2 kap.

12 a §

Undantaget i första stycket för diskrimineringsgrunden ålder utgår. Ändringen innebär att diskriminering är förbjuden oavsett diskrimineringsgrund för den som utanför privat- och familjelivet tillhandahåller varor, tjänster eller bostäder till allmänheten, eller anordnar en allmän sammankomst eller en offentlig tillställning. Vad som närmare avses med samhällsområdet framgår av avsnitt 7. Vissa undantag från förbudet mot diskriminering på grund av ålder regleras i en nyl 2 b §.

12 b §

Paragrafen är ny och innehåller de undantag som gäller från förbudet mot diskriminering på grund av ålder, såvitt avser diskrimineringsförbudet i 12 §.

Av *första punkten* framgår att förbudet inte hindrar tillämpning av bestämmelser i lag som föreskriver viss ålder. De författningar som avses gäller t.ex. försäljning och utlämning av alkoholdrycker, handel med drycker, servering av alkoholdrycker, tobaksförsäljning, försäljning av läkemedel och flyktiga lösningsmedel, hantering av brandfarliga och explosiva varor, film som ska visas offentligt, deltagande i vissa spel och lotterier, pantbanksverksamhet, trygghetsbostäder samt tillstånd att inneha skjutvapen och överlåtelse av knogjärn, kaststjärnor eller andra s.k. gatustridsvapen. Den som tillämpar en bestämmelse i lag som är tillämplig på samhällsområdet, gör sig alltså inte skyldig till diskriminering enligt 12 §.

Av *andra punkten* framgår att tillhandahållande av försäkringstjänster undantas från förbudet mot åldersdiskriminering.

I *tredje punkten* föreskrivs att förbudet mot åldersdiskriminering inte gäller tillämpning av nedre åldersgränser för tillträde till serveringsställen för yrkesmässigt bedriven servering av spritdrycker, vin, starköl och andra jästa alkoholdrycker för vilka näringsidkaren har serveringstillstånd. Näringsidkaren kan således tillämpa åldersgränser för tillträde till restaurangen eller krogen eller liknande utan att göra sig skyldig till diskriminering på grund av ålder. Undantaget omfattar enbart tillträde till serveringsstället. Den som har uppnått föreskriven ålder för att serveras alkoholdryck får inte nekas servering enbart med hänvisning till för hög ålder.

Av *fjärde punkten* framgår att också annan särbehandling som har samband med ålder är tillåten, om den har ett berättigat syfte och de medel som används är lämpliga och nödvändiga för att nå syftet. Regeln kan beskrivas som en avvägningsnorm. Avgörande är om andra intressen i det enskilda fallet kan väga tyngre eller i vart fall lika tungt som lika-behandlingsprincipen. När det är fastställt att en person missgynnats genom ett visst handlingssätt eller underlåtenhet och att missgynnandet

har samband med ålder, är frågan om den som tillämpar villkoret eftersträvar att uppnå ett angeläget syfte som är objektivt godtagbart. Det ska vara värt att skydda i sig och vara tillräckligt angeläget för att ges företräde framför principen om icke-diskriminering. Vidare måste åtgärden, dvs. det medel som används för att uppnå syftet, vara lämplig och nödvändig. Om det finns andra icke diskriminerande handlingsalternativ eller medel för att uppnå syftet, utgör missgynnandet i princip diskriminering i strid med lagen.

När det gäller särbehandling på grund av ålder kan förhållandena skilja sig från fall till fall. Varje situation måste bedömas för sig. Några exempel på vad som kan anses som berättigat syfte är följande. Rabatter eller reducerade priser för unga och äldre, t.ex. på olika transportmedel, museer, teatrar, bio och andra kulturevenemang liksom för olika fritidsaktiviteter, som har till syfte att gynna eller underlätta för dessa pga. att de typiskt sett är ekonomiskt svaga, kan normalt undantas med stöd av denna bestämmelse. Även åldersgränser som har till syfte att främja den ekonomiska, kulturella eller sociala integreringen av unga eller äldre bör anses berättigade. Åldersgränser som syftar till att skydda unga från risk för fysisk, psykisk eller ekonomisk skada är andra exempel på när undantag kan göras. Även ett syfte att skydda en ung person från konsekvenser av beslut som den unge kan ha svårt att överblicka eller vars resultat kan bli bestående, eller att skydda den unge från sociala skadeverkningar kan falla inom undantagets tillämpningsområde. En särbehandling som görs för att beakta enbart näringsidkarens egna rent kommersiella intressen omfattas inte av undantagsregeln.

Även för tillhandahållande av vissa bostäder kan det finnas berättigade syften att uppställa åldersgränser. Om syftet är att underlätta situationen för äldre eller unga på bostadsmarknaden kan en viss åldersgräns vara lämplig och nödvändig.

Som anges i avsnitt 7 är det mycket tveksamt om en övre åldersgräns för att få komma i fråga för s.k. seniorboenden är förenlig med lika-behandlingsprincipen. Behovet av att medlemmarna ska kunna hjälpa till med olika sysslor bör inte kunna berättiga föreningen att neka medlemskap med hänvisning enbart till personens ålder.

Regeringens överväganden finns i avsnitt 7.

13 §

Undantaget i andra stycket för diskrimineringsgrunden ålder utgår. Paragrafen innebär att diskriminering är förbjuden, oavsett diskrimineringsgrund i fråga om hälso- och sjukvård, annan medicinsk verksamhet, verksamhet inom socialtjänsten och stöd i form av färdtjänst, riks-färdtjänst och bostadsanpassningsbidrag. I syfte att förtydliga har en del av den tidigare punkten två förts över till en tredje punkt. Undantaget för diskriminering som har samband med kön i tredje stycket flyttas till en ny 13 a §. Undantag från förbudet mot åldersdiskriminering framgår av 13 b §. Regeringens överväganden finns i avsnitt 8 och 9.

13 a §

Paragrafen är ny. Bestämmelsen, som föreskriver undantag från förbud mot diskriminering på grund av kön, framgick med i allt väsentligt

samma lydelse tidigare av tredje stycket i 13 §. Ingen förändring i sak föreslås.

13 b §

Paragrafen är ny och föreskriver de undantag som gäller från förbudet mot åldersdiskriminering.

Av *första punkten* följer att förbudet inte hindrar tillämpning av lag som föreskriver viss ålder. De författningar som avses inom hälso- och sjukvården behandlar bl.a. hälso- och sjukvård åt asylsökande, tandvård, kastrering, sterilisering, fastställande av könstillhörighet, transplantation, biobanker i hälso- och sjukvården, omskärelse, abort, alternativ medicinsk behandling, läkemedelsförmåner och sprututbyte. Författningar på socialtjänstens område som omfattas av bestämmelsen är sådana som tar sikte på vissa grupper, t.ex. bestämmelser som tydliggör barnperspektivet i socialtjänstlagen (2001:453) och patientsäkerhetslagen (2010:659). Vidare omfattas bestämmelser om socialnämndens särskilda ansvar för barn, mottagande av barn, anmälan om missförhållande till skydd för barn, socialnämndens särskilda ansvar för äldre och anmälan om missförhållanden i äldreomsorgen. Bestämmelser med uttryckliga åldersgränser handlar t.ex. om talerätt för barn, kontaktperson i personliga angelägenheter, medling, ekonomiskt bistånd, vård av unga, stöd och service till vissa funktionshindrade, personlig assistans, mottagande av asylsökande, kommunalt vårdnadsbidrag och kommunens befogenheter att tillhandahålla servicetjänster åt personer som fyllt 67 år.

I *andra punkten* föreskrivs att också annan särbehandling som har samband med ålder är tillåten, om den har ett berättigat syfte och de medel som används är lämpliga och nödvändiga för att nå syftet. Regeln kan beskrivas som en avvägningsnorm. Avgörande är om andra intressen i det enskilda fallet kan väga tyngre eller i vart fall lika tungt som likabehandlingsprincipen. När det är fastställt att en person missgynnats genom ett visst handlingssätt eller underlåtenhet och att missgynnandet har samband med ålder, är frågan om den som tillämpar villkoret eftersträvar att uppnå ett angeläget objektivet godtagbart syfte. Det ska vara värt att skydda i sig och vara tillräckligt angeläget för att ges företräde framför principen om icke-diskriminering. Vidare måste åtgärden, dvs. det medel som används för att uppnå syftet, vara lämplig och nödvändig. Om det finns andra icke diskriminerande handlingsalternativ eller medel för att uppnå syftet utgör missgynnandet i princip diskriminering i strid med lagen.

Utrymmet för avsteg från likabehandlingsprincipen är litet. Undantagsregeln ska tolkas och tillämpas snävt. Några exempel på vad som kan anses som berättigat syfte inom hälso- och sjukvården är följande. Att tillhandahålla avgiftsfri sjukvård till barn och ungdomar för att säkerställa barnets tillgång till hälso- och sjukvård faller inom undantagets tillämpningsområde. Likaså om åldersgränsen har sin grund i ett särskilt behov av skydd för vissa åldersgrupper, t.ex. fri vaccination mot influensa för äldre eller att främja hälsan hos äldre eller yngre. Exempel på berättigade syften inom socialtjänstens område kan vara att insatser anpassas och utformas för en målgrupp i viss ålder för att på bästa sätt tillgodose den enskildes behov av stöd och hjälp.

Regeringens överväganden finns i avsnitt 8 och 9.

14 §

Undantaget i andra stycket för diskrimineringsgrunden ålder utgår. Paragrafen innebär att diskriminering är förbjuden oavsett diskrimineringsgrund i fråga om socialförsäkringen och anslutande bidragssystem, arbetslöshetsförsäkringen och statligt studiestöd. Undantaget från förbudet mot diskriminering som har samband med kön i tredje stycket har flyttats till en ny 14 a §. I en ny 14 b § framgår undantag från förbudet mot åldersdiskriminering.

Regeringens överväganden finns i avsnitt 10, 11 och 12.

14 a §

Paragrafen är ny. Bestämmelsen, som föreskriver undantag från förbud mot diskriminering som har samband med kön, framgick med i allt väsentligt samma lydelse tidigare av tredje stycket i 14 §. Ingen förändring i sak föreslås.

14 b §

Paragrafen är ny och föreskriver det undantag som gäller från förbudet mot åldersdiskriminering inom socialförsäkringen och anslutande bidragssystem, arbetslöshetsförsäkringen och statligt studiestöd.

Förbudet hindrar inte tillämpning av lag som föreskriver viss ålder. Författningar på socialförsäkringens område som omfattas av undantaget är sådana som t.ex. behandlar föräldrapenningsförmåner, allmänt barnbidrag, förlängt barnbidrag, underhållsstöd, bidrag vid adoption av utländska barn, vårdbidrag, sjukpenning, rehabilitering, sjukersättning och aktivitetsersättning, arbetsskadeersättning statligt personskadeskydd, ersättning till arbetstagare till följd av olycksfall i arbetet, handikappersättning, assistansersättning, bilstöd, förmåner vid ålderdom, äldre försörjningsstöd, efterlevandepension och efterlevandestöd, barnpension, bostadsbidrag och bostadstillägg.

Exempel på lagar på arbetslöshetsförsäkringens område som undantas är sådana som reglerar arbetslöshetsersättning och medlemskap i arbetslöshetskassor.

Inom området statligt studiestöd undantas lagar som reglerar t.ex. rätt till studiehjälp och studiemedel, avtrappning av lånemöjligheten, tilläggsbidrag, tilläggs lån, återbetalning av studielån och återkrav av studiestöd.

Annan särbehandling på grund av ålder som inte föreskrivs i lag är tillåten endast om den har ett berättigat syfte och de medel som används är lämpliga och nödvändiga för att nå syftet. Innebörden av undantaget är densamma som motsvarande undantag i 12 b och 13 b §§.

Regeringens överväganden finns i avsnitt 10, 11 och 12.

17 §

Undantaget i andra stycket beträffande diskrimineringsgrunden ålder utgår. Paragrafen innebär att det särskilda diskrimineringsförbud som gäller för myndigheternas företrädare i kontakter med enskilda, gäller oavsett diskrimineringsgrund. Diskrimineringsförbudet gäller utan undantag och kompletterar, såvitt avser grunden ålder, bestämmelserna i 12–14 b §§. Diskrimineringsförbudet är väsentligen ett förbud mot

kränkande uppträdande och trakasserier som har samband med någon av diskrimineringsgrunderna. Det tar i första hand sikte på hur anställda vid statliga eller kommunala myndigheter uppträder och bemöter allmänheten eller enskilda personer.

Regeringens överväganden finns i avsnitt 13.

6 kap 1 §

Paragrafen har ändrats genom att 2 kap. 12 b, 13 a, 13 b, 14 a och 14 b §§ har lagts till i andra styckets uppräkningsavdelning av de tvister som ska prövas av allmän domstol och handläggas enligt bestämmelserna i rättegångsbalken om rättegången i dispositiva tvistemål.

Förteckning över remissinstanserna

Riksdagens ombudsmän, Göta hovrätt, Stockholms tingsrätt, Göteborgs tingsrätt, Kammarrätten i Stockholm, Förvaltningsrätten i Luleå, Förvaltningsrätten i Jönköping, Justitiekanslern, Domstolsverket, Försäkringskassan, Socialstyrelsen, Statens folkhälsoinstitut, Statens institutionsstyrelse, Hjälpmedelsinstitutet, Inspektionen för socialförsäkring, Barnombudsmannen, Arbetsgivarverket, Statskontoret, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Östergötlands län, Länsstyrelsen i Väster-norrlands län, Boverket, Centrala studiestödsnämnden, Överklagandenämnden för studiestöd, Stockholms universitet (Juridiska fakulteten), Uppsala universitet (Juridiska fakulteten), Transportstyrelsen, Tillväxtverket, Regelrådet, Diskrimineringsombudsmannen, Nämnden mot diskriminering, Ungdomsstyrelsen, Konsumentverket, Statens kulturråd, Arbetsförmedlingen, Arbetsdomstolen, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, Stockholms läns landsting, Landstinget i Kronobergs län, Landstinget i Hallands län, Landstinget i Dalarnas län, Landstinget i Västernorrlands län, Landstinget i Norrbottens län, Sundbybergs kommun, Stockholms kommun, Heby kommun, Nyköpings kommun, Norrköpings kommun, Vadstena kommun, Gnosjö kommun, Helsingborgs kommun, Lunds kommun, Malmö kommun, Ystads kommun, Kungsbacka kommun, Dals-Eds kommun, Sotenäs kommun, Filipstads kommun, Karlstads kommun, Smedjebackens kommun, Ockelbo kommun, Sollefteå kommun, Ragunda kommun, Norsjö kommun, Umeå kommun, Haparanda kommun, Övertorneå kommun, Rädda Barnen, Pensionärernas Riksorganisation, Sveriges Kommuner och Landsting, Sveriges advokatsamfund, Svensk Handel, Svenskt Näringsliv, Företagarna, Sveriges Försäkringsförbund, Svenska Turistföreningen, Tjänstemännens Centralorganisation, Landsorganisationen i Sverige, Näringslivets Regelnämnd, Arbetslöshetskassornas samorganisation, Coompanion Sverige, Fastighetsägarna Sverige, Fonden för mänskliga rättigheter, HSB Riksförbund, Hyresgästföreningen Riksförbundet, Konsumenternas Försäkringsbyrå, LSU – Sveriges Ungdomsorganisationer, Riksbyggen, Stockholms Kooperativa Bostadsförening, Svenska Bankföreningen, Svenska kommunal pensionärer Riksförbund, Sveriges Allmännyttiga bostadsföretag, Sveriges Antidiskrimineringsbyråer, Sveriges Bostadsrättscentrum AB (SCB), Sveriges förenade studentkårer, Sveriges Hotell- och Restaurangföretagare, Sveriges konsumentråd, Sveriges Pensionärers Riksförbund.

Uppdraget och dess bakgrund

I svensk lagstiftning finns i dag inget heltäckande förbud mot diskriminering på grund av ålder. Diskrimineringslagen (2008:567), som trädde i kraft den 1 januari 2009, innebär att ett mer långtgående skydd mot diskriminering gäller för kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionshinder och sexuell läggning än för ålder. Vid lagens tillkomst avstod regeringen från att föreslå ett förbud avseende diskrimineringsgrunden ålder på de samhällsområden som inte omfattades av arbetslivsdirektivet. Detta motiverades med att Diskrimineringskommitténs överväganden inte gav ett tillräckligt underlag för att gå vidare med frågan om ett åldersdiskrimineringsförbud på dessa områden och att EU-rätten inte heller krävde ett sådant förbud. Regeringen framhöll dock i det sammanhanget att man avsåg att återkomma till frågan.

Det är mot den bakgrunden som vi har haft i uppdrag att föreslå ett stärkt skydd mot åldersdiskriminering. Vår uppgift har varit att föreslå hur ett skydd mot åldersdiskriminering ska införas på de samhällsområden – utom värnplikt och civilplikt – som i dag saknar ett sådant skydd. Dessa områden är varor, tjänster och bostäder, allmän sammankomst och offentlig tillställning, hälso- och sjukvården, socialtjänsten, socialförsäkringen, arbetslöshetsförsäkringen, studiestöd och offentlig anställning. Syftet har varit att säkerställa samma nivå av skydd mot diskriminering oavsett diskrimineringsgrund. I uppdraget har ingått att kartlägga vilka åldersgränser som tillämpas inom de olika samhällsområdena. Vi har också haft i uppdrag att analysera om och i vilka avseenden som undantag från ett förbud behövs.

Övervägande och förslag

Utgångspunkter

En utgångspunkt för de förslag som vi lämnar i detta betänkande har varit att de ska vara förenliga med det förslag till rådets direktiv som Europeiska kommissionen i juli 2008 lämnade om genomförande av principen om likabehandling av personer oavsett religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning (KOM (2008) 426 slutlig).

En annan utgångspunkt har varit att göra en så noggrann kartläggning som möjligt av befintliga åldersgränser såväl i författningar som i praktiken. Eftersom åldersgränser förekommer i vitt skilda sammanhang och i mycket stor utsträckning har det emellertid inte varit möjligt att göra en heltäckande kartläggning. Ambitionen med kartläggningen har i stället varit att få ett så gott underlag som möjligt för att kunna analysera om och i vilka avseenden som undantag från ett åldersdiskrimineringsförbud behövs.

En tredje utgångspunkt har varit att det inte ligger inom ramen för vårt arbete att föreslå ändringar i författningar som innehåller åldersgränser. I den mån vi har ansett att sådana åldersgränser kan ifrågasättas ur ett diskrimineringsperspektiv har vi redovisat detta och beaktat det vid våra överväganden om behov av undantag.

Slutligen har ytterligare en utgångspunkt varit att undantag från förbudet mot åldersdiskriminering, om möjligt, bör vara utformade på ett enhetligt sätt och ha en avfattning som inte låser tillämpningsområdet till specifika förhållanden i alltför stor utsträckning. I dag finns i diskrimineringslagen sådana generella undantagsbestämmelser för ålder.

Varor, tjänster och bostäder samt allmän sammankomst och offentlig tillställning

Gällande diskrimineringsförbud tar på dessa samhällsområden sikte på den som utanför privat- och familjelivet tillhandahåller varor, tjänster och bostäder till allmänheten samt den som anordnar en allmän sammankomst eller offentlig tillställning.

Vår kartläggning har visat att det på dessa samhällsområden förekommer ett mycket stort antal åldersgränser. I vissa fall har de sin grund i författningar, i en del fall bygger de på regler, riktlinjer eller rekommendationer av branschorganisationer och i andra fall är det den som tillhandahåller en vara, tjänst eller bostad eller anordnar en allmän sammankomst eller offentlig tillställning som själv beslutat om gränserna.

För att stärka skyddet mot åldersdiskriminering på aktuella samhällsområden föreslår vi att ålder får samma grundskydd som övriga diskrimineringsgrunder. Vi föreslår således att gällande diskrimineringsförbud kompletteras så att det även innefattar diskriminering som har samband med ålder.

Många av de åldersgränser som förekommer är emellertid i hög grad berättigade. Det gäller t.ex. förbudet för ungdomar under 18 respektive 20 år att inhandla tobak och alkohol. För att inte sådant berättigat hänsynstagande till ålder ska träffas av det förbud som vi föreslår måste förbudet förses med undantag. Vi anser att undantaget bör utformas på samma sätt som de nu generella undantagen för ålder i diskrimineringslagen, det vill säga att förbudet inte hindrar särbehandling på grund av ålder om den har ett berättigat syfte och de medel som används är lämpliga och nödvändiga för att uppnå syftet. Utgångspunkten vid tillämpningen bör vara att de syften som identifieras ska vara värda att skydda i sig och vara tillräckligt viktiga för att motivera att de ges företräde framför principen om ickediskriminering. Därutöver måste åtgärden vara både lämplig och nödvändig för att uppnå det eftersträvade syftet. Om det finns andra, mindre ingripande, handlingsalternativ för att uppnå ett i sig godtagbart syfte, eller om särbehandlingen på grund av ålder till och med skulle kunna undvikas, utgör handlandet i princip diskriminering i strid med lagen.

Av de åldersgränser som är författningsreglerade har vi inte funnit några som vi bedömer inte ryms inom det föreslagna undantaget. Av övriga åldersgränser anser vi många vara berättigade och omfattas av det

generella undantaget medan vi funnit skäl att ifrågasätta några ur ett diskrimineringsperspektiv.

Rabatter för unga och äldre personer avseende varor och tjänster anser vi normalt omfattas av det generella undantaget. Sådana rabatter strider således inte, enligt vår bedömning, mot det föreslagna åldersdiskrimineringsförbudet.

Åldersgränser som har betydelse för att få tillgång till viss vara eller tjänst har i många fall ett berättigat syfte och får anses omfattas av det föreslagna undantaget. När det gäller åldersgränser för tillträde till restauranger, andra nöjeslokaler, campingplatser m.m. som utestänger vissa åldersgrupper över 18 år oavsett den enskildes mognadsgrad eller uppträdande kan dessa generellt ifrågasättas. Det går dock inte att utsluta att det i enskilda fall kan finnas berättigade skäl för en sådan gräns. En högre åldersgräns som motiveras enbart av kommersiella skäl anser vi vara tveksam. Eventuell profilering av verksamheten mot vissa kundgrupper bör kunna ske på annat sätt än genom tillämpning av åldersgränser, t.ex. genom krav på viss klädsel, val av musik och miljö.

När det gäller *bostäder* anser vi att tillhandahållandet av särskilda bostäder för unga och äldre personer, t.ex. seniorboende och ungdomslägenheter, bör omfattas av det generella undantag som vi föreslår. Både unga och äldre har svårigheter på bostadsmarknaden och olika insatser görs för att förbättra deras bostadssituation, vilket måste anses lovvärt och tillämpandet av åldersgränser i detta syfte både lämpligt och nödvändigt.

Ett exempel på åldersgränser som vi funnit skäl att ifrågasätta är sådana som förbjuder äldre som uppnått en viss ålder, t.ex. 72 eller 75 år, att flytta in i *seniorboenden*. Att en person enbart av det skälet att han eller hon har uppnått en viss levnadsålder inte längre skulle ha rätt att flytta till en bostad avsedd för äldre personer anser vi inte vara förenligt med antidiskrimineringsprincipen.

Vad gäller *försäkringstjänster* anser vi att särbehandling på grund av ålder som bygger på korrekta och relevanta försäkringstekniska och statistiska uppgifter vid beräkning av till exempel premier och utbetalningar bör vara tillåten. Förutsättningarna för en sådan befogad särbehandling bör i framtiden regleras i en särskild undantagsbestämmelse. Utgången av det arbete som pågår på Europeanivå liksom beredningen i Regeringskansliet av frågan om motsvarande undantag avseende kön bör dock avvaktas innan en sådan undantagsbestämmelse införs i diskrimineringslagen. Vi föreslår därför nu att tillhandahållande av försäkringstjänster tills vidare ska undantas från förbudet mot åldersdiskriminering i fråga om varor, tjänster och bostäder.

Hälso- och sjukvården

Samhällsområdet hälso- och sjukvården omfattar, förutom hälso- och sjukvård, annan medicinsk verksamhet. Med annan medicinsk verksamhet avses till exempel åtgärder med anledning av abortlagen, lagen om genetisk integritet m.m. och lagen om omskärelse av pojkar i vissa fall.

Regleringen i hälso- och sjukvårdslagen innebär att hälso- och sjukvården ska vara behovsstyrd. Det är inte tillåtet att låta behovet av vård

stå tillbaka bara på grund av ålder. Detta hindrar emellertid inte att det kan förekomma att ålder i vissa fall tillmäts betydelse inom hälso- och sjukvårdsverksamhet.

För att stärka skyddet mot åldersdiskriminering anser vi att diskrimineringsförbudet i fråga om hälso- och sjukvård och annan medicinsk verksamhet bör kompletteras så att det också innefattar ett förbud mot åldersdiskriminering.

Vid vår kartläggning har vi funnit att det förekommer ett antal åldersgränser i verksamheter som ingår i det aktuella samhällsområdet. Detta gäller både sådana som anges i författningar och sådana som utan att vara författningsreglerade tillämpas i praktiken. Många åldersgränser används för syften som är legitima och skyddsvärda. Ett exempel är åldersgränser som innebär att man måste ha uppnått en viss ålder för att få fatta beslut av särskilt betydande karaktär. Ett annat exempel är åldersgränser som är satta för att undvika skador eller för att uppmuntra ett visst beteende som anses viktigt.

Eftersom ett förbud mot åldersdiskriminering skulle träffa även sådant hänsynstagande till ålder som måste anses berättigat bör det förbud vi föreslår förenas med ett undantag. Detta bör utformas på samma sätt som de nu generella undantagen för ålder i diskrimineringslagen, det vill säga att förbudet inte hindrar särbehandling på grund av ålder om den har ett berättigat syfte och de medel som används är lämpliga och nödvändiga för att uppnå syftet. Utgångspunkten vid tillämpningen bör även på detta samhällsområde vara att de syften som identifieras ska vara värda att skyddas i sig och vara tillräckligt viktiga för att motivera att de ges företräde framför principen om icke-diskriminering. Därutöver måste åtgärden vara både lämplig och nödvändig för att uppnå det eftersträfvade syftet. Om det finns andra, mindre ingripande, handlingsalternativ för att uppnå ett i sig godtagbart syfte, eller om särbehandlingen på grund av ålder till och med skulle kunna undvikas, utgör handlandet i princip diskriminering i strid med lagen.

Socialtjänsten

Samhällsområdet socialtjänsten omfattar förutom verksamhet inom socialtjänsten stöd i form av färdtjänst och riksfärdtjänst och bostadsanpassningsbidrag. Med verksamhet inom socialtjänsten avses för det första verksamhet enligt socialtjänstlagen, lagen om vård av missbrukare i vissa fall och lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga. Därutöver avses viss annan verksamhet såsom till exempel verksamhet enligt lagstiftningen om stöd och service till vissa funktionshindrade.

Av vår kartläggning framgår att ålder kan ha betydelse vid verksamhet på socialtjänstens område. I vissa fall följer direkt av författning att ålder ska beaktas. I andra fall kan åldersrelaterade hänsyn ha sin grund i kommunala riktlinjer för fullgörandet av kommunens skyldigheter. Vi föreslår att diskrimineringsförbudet på detta område kompletteras så att det även omfattar ett förbud mot diskriminering som har samband med ålder.

På socialtjänstområdet är det – liksom på hälso- och sjukvårdens område – behovet som ska styra. Hänsynstagandet till ålder måste emellertid många gånger anses befogat bland annat mot bakgrund av att

behovet av skydd, stöd och omsorg i regel skiljer sig åt beroende på vilken ålder man befinner sig i. För att berättigad särbehandling på grund av ålder inte ska komma i konflikt med det åldersdiskrimineringsförbud som vi föreslår måste förbudet föreses med ett undantag. Undantaget bör få samma generella avfattning som vi föreslagit tidigare, det vill säga förbudet hindrar inte särbehandling på grund av ålder om den har ett berättigat syfte och de medel som används är lämpliga och nödvändiga för att uppnå syftet. Att närmare definiera de syften som kan anses berättigade anser vi inte vara lämpligt. Utgångspunkten bör dock vara att syftet ska vara skyddsvärt i sig och tillräckligt viktigt för att motivera avsteg från principen om likabehandling. Dessutom måste åtgärden, till exempel användandet av ålderskriterier, vara lämplig och nödvändig för att uppnå syftet.

Vid vår genomgång av åldersgränser på detta samhällsområde har vi inte funnit någon som vi bedömer inte ryms inom det generella undantag som vi föreslår.

Socialförsäkringen

Samhällsområdet socialförsäkringen omfattar framför allt de förmåner som anges i socialförsäkringslagen. Exempel på sådana förmåner är föräldrapenning, sjuk- och aktivitetsersättning, barnbidrag, bostadsbidrag, assistansersättning och bilstöd till personer med funktionshinder.

Vi föreslår att diskrimineringsförbudet i fråga om socialförsäkringen kompletteras så att det innefattar ett förbud mot diskriminering som har samband med ålder.

Vår kartläggning visar att samhällsområdet i hög grad är författningsstyrt och att det innehåller ett stort antal åldersrelaterade bestämmelser. Många av åldersgränserna har till syfte att avgränsa olika förmåner inom socialförsäkringssystemet dels från varandra, dels från andra system, t.ex. studiestödet. Åldersgränser av detta slag kan normalt inte anses vara diskriminerande.

För att inte också befogat hänsynstagande till ålder ska träffas av det åldersdiskrimineringsförbud som vi föreslår måste förbudet föreses med ett undantag. Undantaget bör få samma generella avfattning som redan finns i diskrimineringslagen och som vi föreslagit tidigare, det vill säga förbudet hindrar inte särbehandling på grund av ålder om den har ett berättigat syfte och de medel som används är lämpliga och nödvändiga för att uppnå syftet.

Ett par åldersrelaterade bestämmelser som vi funnit skäl att ifrågasätta ur ett diskrimineringsperspektiv är de åldersgränser som ställts upp för att funktionshindrade ska kunna erhålla bilstöd. Den ena slår fast att personer utan anknytning till arbetsmarknaden har rätt till sådant stöd upp till 50 års ålder. Den andra gäller personer som behöver bil för att förvärvsarbeta. Här finns en övre åldersgräns på 65 år trots att rätten att kvarstå i anställning gäller till 67 år. Flera utredningar har påtalat problemet men också konstaterat att ekonomiska förutsättningar att ändra reglerna saknas. Vi är tveksamma till om de nu aktuella åldersgränserna ryms inom det generella undantag som vi föreslår. För att undanröja osäkerhet om huruvida det är möjligt att efter införandet av ett ålders-

diskrimineringsförbud tillämpa nuvarande åldersgränser för bilstödet anser vi att det behövs ett uttryckligt undantag som alltså inte bygger på en avvägning. Vi föreslår därför ett undantag som uttryckligen klargör att ett åldersdiskrimineringsförbud inte hindrar tillämpning av bestämmelser om bilstöd.

Arbetslöshetsförsäkringen

Samhällsområdet arbetslöshetsförsäkringen är i hög grad författningsstyrt. Det omfattar förutom bestämmelser om arbetslöshetsförsäkringen också arbetslöshetskassornas hantering av frågor som rör försäkringen.

Vi föreslår att diskrimineringsförbudet i fråga om arbetslöshetsförsäkringen kompletteras så att det även omfattar ett förbud mot diskriminering som har samband med ålder. För att inte sådant hänsynstagande till ålder som kan anses vara berättigat ska träffas av det förbud vi föreslår måste detta förenas med ett undantag. Vår kartläggning på området har visat att de åldersgränser som förekommer – till exempel när det gäller rätt till ersättning från försäkringen eller medlemskap i en arbetslöshetskassa – måste anses vara befogade då de har ett berättigat syfte och både är lämpliga och nödvändiga för att uppnå syftet. Vi anser således att undantaget i denna del bör ha samma generella avfattning som de redan nu gällande undantagen i diskrimineringslagen och som vi tidigare föreslagit på övriga områden.

Studiestöd

Samhällsområdet studiestöd är även det i hög grad författningsreglerat och det omfattar framför allt regler om studiehjälp och studiemedel.

Vi föreslår att diskrimineringsförbudet på studiestödsområdet utvidgas så att det även omfattar diskrimineringsgrunden ålder. Vår kartläggning har visat att det på området förekommer ett antal åldersrelaterade bestämmelser som har betydelse för bland annat möjligheten att erhålla olika former av ekonomiskt stöd vid studier, hur återbetalning av studielån ska ske m.m. För att inte sådant hänsynstagande till ålder som kan anses vara berättigat ska träffas av det förbud vi föreslår måste detta förenas med ett generellt undantag. Undantaget bör ha samma avfattning som vi tidigare har föreslagit.

Offentlig anställning

Diskrimineringsförbudet på samhällsområdet offentlig anställning tar generellt sikte på hur anställda vid statliga eller kommunala myndigheter uppträder och bemöter allmänheten eller enskilda personer. Vi anser det självklart att diskrimineringskyddet på detta område också ska omfatta ålder och föreslår därför en sådan utvidgning. Något skäl för att förse förbudet med ett undantag anser vi rimligen inte kan finnas. Således bör det förbud mot åldersdiskriminering som vi föreslår vara absolut.

Vårt förslag kommer ha betydelse för den enskilde som i dag riskerar att utsättas för åldersdiskriminering. Det kommer förhoppningsvis också – vilket inte är mindre viktigt – att på sikt bidra till en förändrad attityd vad gäller åldersfrågor. Åldersgränser kommer inte slentrianmässigt att kunna läggas till grund för olika ställningstaganden på de berörda samhällsområdena. Oberättigad särbehandling kommer därigenom att minska genom det nya förbudet.

Förslaget kommer att beröra både offentliga och privata aktörer på de skilda områdena men det innebär inte några nya åligganden eller krav på att aktörerna ska vidta vissa åtgärder, utan de ska i stället avhålla sig från åldersdiskriminerande beteende. De ekonomiska konsekvenserna av förslaget kan antas bli begränsade.

Den ökning av arbetsbördan som förslaget kommer att medföra hos Diskrimineringsombudsmannen och domstolarna bedöms inte vara större än att den kan hanteras inom ramen för befintliga resurser.

Förslag till lag om ändring i diskrimineringslagen (2008:567)

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 12–14 och 17 §§ diskrimineringslagen (2008:567) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

12 §

Diskriminering är förbjuden för den som

1. utanför privat- och familjelivet tillhandahåller varor, tjänster eller bostäder till allmänheten, eller

2. anordnar en allmän sammankomst eller en offentlig tillställning.

Den som i förhållande till allmänheten företräder den som avses i första stycket ska likställas med denne.

Förbudet gäller dock inte diskriminering som har samband med ålder. Förbudet mot diskriminering som har samband med kön gäller inte tillhandahållande av försäkringstjänster och hindrar inte heller att kvinnor och män i fråga om andra tjänster eller bostäder behandlas olika, om det har ett berättigat syfte och de medel som används är lämpliga och nödvändiga för att uppnå syftet.

Förbudet mot diskriminering som har samband med kön *eller ålder* gäller inte tillhandahållande av försäkringstjänster och hindrar inte heller

1. att kvinnor och män i fråga om andra tjänster eller bostäder behandlas olika, om det har ett berättigat syfte och de medel som används är lämpliga och nödvändiga för att uppnå syftet, eller

2. *annan särbehandling på grund av ålder, om den har ett berättigat syfte och de medel som används är lämpliga och nödvändiga för att uppnå syftet.*

13 §

Diskriminering är förbjuden i fråga om

1. hälso- och sjukvård och annan medicinsk verksamhet, och

2. verksamhet inom socialtjänsten samt stöd i form av färdtjänst och riksfärdtjänst och bostadsanpassningsbidrag.

Förbuden gäller dock inte diskriminering som har samband med ålder.

Förbuden som gäller hälso- och sjukvård och annan medicinsk verksamhet eller verksamhet inom socialtjänsten hindrar inte att kvinnor och män behandlas olika, om det har ett berättigat syfte och de medel som används är lämpliga och nödvändiga för att uppnå syftet.

Förbuden hindrar inte heller särbehandling på grund av ålder,

om den har ett berättigat syfte och de medel som används är lämpliga och nödvändiga för att uppnå syftet.

14 §

Diskriminering är förbjuden i fråga om

1. socialförsäkringen och anslutande bidragssystem,
2. arbetslöshetsförsäkringen, och
3. statligt studiestöd.

Förbuden gäller dock inte diskriminering som har samband med ålder.

Förbudet mot diskriminering som har samband med kön i fråga om socialförsäkringen och anslutande bidragssystem hindrar inte heller tillämpning av bestämmelser om änkepension, hustrutillägg eller utbetalning av barnbidrag.

Förbudet mot diskriminering som har samband med kön i fråga om socialförsäkringen och anslutande bidragssystem hindrar inte tillämpning av bestämmelser om änkepension, hustrutillägg eller utbetalning av barnbidrag.

Förbudet mot diskriminering som har samband med ålder i fråga om socialförsäkringen och anslutande bidragssystem hindrar inte tillämpning av bestämmelser om bilstöd. Förbuden hindrar inte heller annan särbehandling på grund av ålder, om den har ett berättigat syfte och de medel som används är lämpliga och nödvändiga för att uppnå syftet.

17 §

Diskriminering är förbjuden även i andra fall än som avses i 5 eller 9–15 §§ när den som helt eller delvis omfattas av lagen (1994:260) om offentlig anställning

1. bistår allmänheten med upplysningar, vägledning, råd eller annan sådan hjälp, eller

2. på annat sätt i anställningen har kontakter med allmänheten.

Förbudet gäller dock inte diskriminering som har samband med ålder.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2012.

2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande i fråga om diskriminering som ägt rum före ikraftträdandet.