

Kommittédirektiv



Ett utvidgat skydd mot diskriminering

Dir.
2000:106

Beslut vid regeringssammanträde den 21 december 2000.

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare tillkallas för att lämna förslag till hur följande direktiv skall genomföras i Sverige:

- rådets direktiv 2000/43/EG av den 29 juni 2000 om genomförandet av principen om likabehandling av personer oavsett deras ras eller etniska ursprung,
- rådets direktiv 2000/78/EG av den 27 november 2000 om inrättande av en allmän ram för likabehandling i arbetslivet.

Utredaren skall lämna de förslag till författningsändringar och andra åtgärder som utredningen kan ge anledning till.

Bakgrund

Skydd mot diskriminering enligt svensk rätt

Grundlagsbestämmelser

En grundläggande princip i den svenska rättsordningen är alla människors lika värde. Denna princip kommer till uttryck i bl.a. 1 kap. 2 § regeringsformen (RF) där det sägs att den offentliga makten skall utövas med respekt för alla människors lika värde. Principen uttrycks också i 1 kap. 9 § RF genom kravet på allas likhet inför lagen, som skall beaktas av domstolar och förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen.

I 2 kap. 15 § RF föreskrivs att lag eller annan föreskrift inte får innebära att någon medborgare missgynnas därför att han med hänsyn till ras, hudfärg eller etniskt ursprung tillhör en minoritet. När det gäller missgynnande på grund av kön finns en liknande bestämmelse i 2 kap. 16 § RF. Dessa bestämmelser gäller enligt 2 kap. 22 § första stycket 7 RF även för utländska medborgare som vistas i riket. Enligt 2 kap. 23 § RF får lag eller annan föreskrift inte heller meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Enligt denna konvention, som gäller som lag i Sverige, skall åtnjutandet av de fri- och rättigheter som anges i konventionen 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.

Vidare anges i 11 kap. 9 § RF att det vid tillsättning av statlig tjänst endast skall fästas avseende vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet.

Straffrättsliga bestämmelser

Inom straffrätten finns en bestämmelse som direkt riktar sig mot olika typer av diskriminering. Det gäller bestämmelsen om olaga diskriminering i 16 kap. 9 § brottsbalken (BrB). Enligt denna bestämmelse är det straffbart för en näringsidkare att i sin verksamhet diskriminera någon på grund av hans ras, hudfärg, nationella eller etniska ursprung, trosbekännelse eller på grund av homosexuell läggning genom att inte gå honom till handa på de villkor som näringsidkaren tillämpar i förhållande till andra. Även personer som är anställda i näringsverksamhet eller handlar på en näringsidkares vägnar samt personer som är anställda i allmän tjänst eller innehar allmänt uppdrag omfattas av bestämmelsen. Anordnare av allmän sammankomst eller offentlig tillställning och medhjälpare till sådan anordnare döms för olaga diskriminering om han vägrar någon tillträde till sammankomsten eller tillställningen på de villkor som gäller för andra.

I detta sammanhang kan också nämnas att den som antastar någon handgripligen, ofredar någon genom annat hänsynslöst beteende eller smädar någon genom kränkande tillmälen kan dömas för brotten ofredande eller förolämpning (4 kap. 7 § resp. 5 kap. 3 §

BrB). Vidare kan nämnas straffbestämmelserna om hets mot folkgrupp (16 kap. 8 § BrB), övergrepp i rättssak och tjänstefel (17 kap. 10 § resp. 20 kap. 1 § BrB).

Arbetsrättsliga bestämmelser

På arbetslivsområdet har särskild lagstiftning mot diskriminering införts. Den 1 maj 1999 trädde tre nya lagar i kraft: lagen (1999:130) om åtgärder mot etnisk diskriminering i arbetslivet, lagen (1999:132) om förbud mot diskriminering i arbetslivet av personer med funktionshinder och lagen (1999:133) om förbud mot diskriminering i arbetslivet på grund av sexuell läggning. När det gäller diskriminering på grund av kön finns det särskilda bestämmelser i jämställdhetslagen (1991:433). Denna lag omfattas dock inte av redovisningen i det följande.

Lagen om åtgärder mot etnisk diskriminering i arbetslivet, lagen om förbud mot diskriminering i arbetslivet av personer med funktionshinder och lagen om förbud mot diskriminering i arbetslivet på grund av sexuell läggning är lika till sin utformning. Lagarnas ändamål är att främja lika rättigheter och möjligheter i arbetslivet oavsett etnisk tillhörighet, att motverka diskriminering i arbetslivet av personer med funktionshinder och att motverka diskriminering i arbetslivet på grund av sexuell läggning. Med etnisk tillhörighet avses att någon tillhör en grupp av personer som har samma ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung eller trosbekännelse. Med funktionshinder avses varaktiga fysiska, psykiska eller begåvningsmässiga begränsningar av en persons funktionsförmåga som till följd av en skada eller en sjukdom fanns vid födelsen, har uppstått därefter eller kan förväntas uppstå. Med sexuell läggning avses homosexuell, bisexuell och heterosexuell läggning.

Förbudet mot diskriminering gäller enligt alla tre lagarna när en arbetsgivare vidtar åtgärder under anställningsförfarandet, beslutar om befordran eller tar ut arbetstagare till utbildning för befordran, tillämpar löne- eller anställningsvillkor, leder och fördelar arbetet eller säger upp, avskedar, permitterar eller vidtar annan ingripande åtgärd mot arbetstagaren. Lagarna omfattar både direkt och indirekt diskriminering och gäller oberoende av om det finns en diskriminerande avsikt hos arbetsgivaren. Enligt lagen om förbud mot diskriminering i arbetslivet av personer med funktionshinder gäller förbudet mot direkt diskriminering också om arbetsgivaren kan

skapa en likartad situation för en person med funktionshinder jämfört med andra personer genom att vidta skäligen stöd- eller anpassningsåtgärder.

Lagarna förbjuder en arbetsgivare att utsätta en arbetstagare för repressalier på grund av en anmälan om diskriminering. Vidare åläggs en arbetsgivare som har fått kännedom om att en arbetstagare anser sig ha blivit utsatt för trakasserier av en annan arbetstagare att utreda omständigheterna kring de uppgivna trakasserier och att vidta de åtgärder som skäligen kan krävas för att förhindra fortsatta trakasserier. Genom lagen om åtgärder mot etnisk diskriminering i arbetslivet åläggs arbetsgivare också att aktivt arbeta för att främja etnisk mångfald i arbetslivet samt att vidta åtgärder för att förebygga och förhindra att någon arbetstagare utsätts för trakasserier eller för repressalier på grund av en anmälan om diskriminering.

Den huvudsakliga sanktionen mot överträdelse av lagarnas förbud är skadestånd. Talan enligt lagarna kan väckas såväl av enskild arbetstagare, arbetssökande eller facklig organisation som av Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (DO), Handikappombudsmannen och Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning (HomO). DO och Nämnden mot diskriminering har till uppgift att se till att lagen om åtgärder mot etnisk diskriminering i arbetslivet följs, medan motsvarande uppgift när det gäller de två andra lagarna åvilar Handikappombudsmannen respektive HomO.

På det arbetsrättsliga området finns även andra bestämmelser som är av intresse i detta sammanhang. Det gäller främst lagen (1982:80) om anställningsskydd, enligt vilken det krävs saklig grund för uppsägning. Enligt principen om god sed på arbetsmarknaden och 36 § lagen (1915:218) om avtal och andra rättshandlingar på förmögenhetsrättens område kan otillbörliga eller oskäligen avtalsvillkor ogiltigförklaras eller jämkas.

Åtgärder mot diskriminering i högskolan

I departementspromemorian Åtgärder mot diskriminering i högskolan (Ds 2000:72) har nyligen föreslagits att en lag om likabehandling i högskolan skall införas. Den föreslagna lagen har bl.a. till ändamål att motverka diskriminering på grund av könstillhörighet, etnisk tillhörighet, sexuell läggning och funktionshinder.

EU:s "anti-diskrimineringspaket"

Nya direktiv om likabehandling

Genom Amsterdampfördraget år 1997 infördes en ny artikel 13 i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen (EG-fördraget), som ger rådet befogenhet att, inom ramen för de befogenheter fördraget ger gemenskapen, vidta lämpliga åtgärder för att bekämpa diskriminering på grund av kön, ras, etniskt ursprung, religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning.

Med stöd av denna artikel antog EU:s ministerråd den 29 juni 2000 ett direktiv om genomförandet av principen om likabehandling av personer oavsett deras ras eller etniska ursprung (2000/43/EG) och den 27 november 2000 ett direktiv om inrättande av en allmän ram för likabehandling i arbetslivet (2000/78/EG). Det förstnämnda direktivet behandlar diskriminering på grund av ras eller etniskt ursprung och det andra direktivet behandlar diskrimineringsgrunderna religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder och sexuell läggning.

Direktiven utgör en del av ett "anti-diskrimineringspaket" som består av direktiven och dessutom ett gemenskapens handlingsprogram mot diskriminering (2001-2006) som på olika sätt skall komplettera direktiven. Handlingsprogrammet antogs av EU:s ministerråd den 27 november 2000.

Direktivens innehåll

Både direktivet om genomförandet av principen om likabehandling av personer oavsett deras ras eller etniska ursprung (direktivet om likabehandling oavsett ras eller etniskt ursprung) och direktivet om inrättande av en allmän ram för likabehandling i arbetslivet (direktivet om likabehandling i arbetslivet) är minimidirektiv, vilket innebär att medlemsstaterna får införa regler som går längre när det gäller att ta tillvara likabehandlingsprincipen än vad som anges i direktiven (art. 6 resp. 8).

Skyddet mot diskriminering enligt direktivet om likabehandling oavsett ras eller etniskt ursprung gäller alla personer, såväl fysiska som juridiska. Skyddet mot diskriminering enligt direktivet om likabehandling i arbetslivet gäller däremot endast fysiska personer. Båda direktiven omfattar såväl den offentliga som den privata

sektorn (art. 3) och täcker både direkt och indirekt diskriminering. Även trakasserier som har samband med ras, etniskt ursprung, religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning skall anses vara diskriminering. Vidare skall en föreskrift att diskriminera någon på dessa grunder anses vara diskriminering (art. 2). Inom ramen för gemenskapens befogenheter omfattar direktiven villkor för tillträde till anställning, till verksamhet som egenföretagare och till yrkesutövning, tillträde till yrkesvägledning och yrkesutbildning inklusive yrkespraktik, anställnings- och arbetsvillkor samt medlemskap i och förmåner tillhandahållna av fackföreningar, arbetsgivarorganisationer och andra yrkesorganisationer. Direktivet om likabehandling oavsett ras eller etniskt ursprung omfattar även 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 (art. 3).

Viss särbehandling som omfattas av direktivet är dock tillåten. Det gäller särbehandling som kan motiveras med att en viss egenskap som har samband med ras, etniskt ursprung, religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning utgör ett verkligt och avgörande yrkeskrav (art. 4). Även viss särbehandling på grund av ålder är tillåten enligt direktivet om likabehandling i arbetslivet (art. 6). Direktiven innehåller också bestämmelser om positiv särbehandling, som innebär att medlemsstaterna får behålla eller besluta om särskilda åtgärder för att förhindra att personer missgynnas på någon av de diskrimineringsgrunder som direktiven omfattar eller att kompensera för ett sådant missgynnande (art. 5 resp. 7).

När det gäller funktionshindrade personer föreskrivs det i direktivet om likabehandling i arbetslivet att arbetsgivaren, under vissa förutsättningar, skall vidta rimliga anpassningsåtgärder för att göra det möjligt för dessa personer att få tillträde till, delta i och göra karriär i arbetslivet eller genomgå utbildning, såvida sådana åtgärder inte medför en oproportionerlig börda för arbetsgivaren (art. 5).

Direktiven ställer upp krav på att alla som anser sig ha blivit diskriminerade skall ha tillgång till ett rättsligt och/eller administrativt förfarande (art. 7.1 resp. 9.1). Med den klagandes tillstånd skall även föreningar, organisationer eller andra rättsliga enheter kunna engagera sig i sådana förfaranden (art. 7.2 resp. 9.2). Medlemsstaterna skall också införa bestämmelser som skyddar enskilda från repressalier på grund av att de har framfört klagomål eller inlett ett

rättsligt eller administrativt förfarande (art. 9 resp. 11). Vid prövningen av om diskriminering förekommit skall bevisbördan placeras på ett sådant sätt 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 diskriminerat att bevisa att diskriminering inte har ägt rum (art. 8 resp. 10). Denna bevisbörderegeln gäller dock inte för straffrättsliga förfaranden. Medlemsstaterna har också möjlighet att införa bevisregler som är mer fördelaktiga för den som påstår sig ha blivit diskriminerad.

Medlemsstaterna skall se till att det finns effektiva, proportionerliga och avskräckande sanktioner vid överträdelser av de nationella bestämmelser som antagits med stöd av direktivet (art. 15 resp. 17). Medlemsstaterna skall även se till dels att lagar och andra författningar som strider mot likabehandlingsprincipen upphävs, dels att bestämmelser som strider mot likabehandlingsprincipen i kollektivavtal och individuella avtal, i interna regler för företag samt i regler för föreningar, fackliga organisationer och arbetsgivarorganisationer förklaras eller kan förklaras ogiltiga eller ändras (art. 14 resp. 16).

I direktivet om likabehandling oavsett ras eller etniskt ursprung föreskrivs det att det skall finnas ett eller flera organ i varje medlemsstat för främjande av likabehandling utan åtskillnad på grund av ras eller etniskt ursprung. Dessa organ skall på ett oberoende sätt bl.a. kunna driva klagomål om diskriminering, genomföra undersökningar om diskriminering samt publicera rapporter och lämna rekommendationer (art. 13).

Båda direktiven innehåller vidare föreskrifter om information om direktiven (art. 10 resp. 12), om medlemsstaternas ansvar för dialog mellan arbetsmarknadens parter (art. 11 resp. 13) och med icke-statliga organisationer (art. 12 resp. 14) samt om rapportering om tillämpningen av direktiven (art. 17 resp. 19).

I ingressen till båda direktiven (p. 4 resp. 5) anges det att det är viktigt att respektera grundläggande rättigheter och friheter. Detta gäller även rätten till föreningsfrihet. Vid förhandlingarna om direktivet om likabehandling oavsett ras eller etniskt ursprung diskuterades direktivets tillämplighet på privata transaktioner mellan enskilda när det gäller tillgången till och tillhandahållandet av varor och tjänster. En utgångspunkt för svenskt vidkommande var att sådana transaktioner inte skulle omfattas av direktivet. Detta resulterade i att det i ingressen till direktivet anges att det är viktigt att respektera skyddet för privat- och familjelivet när det gäller till-

gången till och tillhandahållandet av varor och tjänster samt för transaktioner som utförs i det sammanhanget.

Medlemsstaterna skall genomföra direktivet om likabehandling oavsett ras eller etniskt ursprung i nationell rätt senast den 19 juli 2003. Direktivet om likabehandling i arbetslivet skall vara genomfört i nationell rätt senast den 2 december 2003, med undantag av bestämmelserna om diskriminering på grund av ålder och funktionshinder. För dem har medlemsstaterna, om så behövs, ytterligare tre år på sig. Medlemsstaterna kan också, på gemensam begäran av arbetsmarknadens parter, överlåta åt dessa att genomföra direktiven i fråga om bestämmelser som kan omfattas av kollektivavtal. I sådana fall skall medlemsstaterna säkerställa att parterna inför de åtgärder som behövs senast de datum varje direktiv skall vara genomfört (art. 16 resp. 18).

Behovet av en utredning

Arbetslivsområdet

Direktivet om likabehandling oavsett ras eller etniskt ursprung och direktivet om likabehandling i arbetslivet ställer krav på medlemsländerna att sörja för att det finns ett fullgott skydd mot diskriminering på grund av ras, etniskt ursprung, religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning inom arbetslivsområdet.

När det gäller arbetslivet finns det i Sverige i dag genom lagen om åtgärder mot etnisk diskriminering i arbetslivet ett skydd mot etnisk diskriminering, inklusive diskriminering på grund av trosbekännelse, som till stora delar överensstämmer med de krav som uppställs i direktiven. Även när det gäller diskriminering på grund av funktionshinder och sexuell läggning finns det ett motsvarande skydd genom lagen om förbud mot diskriminering i arbetslivet av personer med funktionshinder och genom lagen om förbud mot diskriminering i arbetslivet på grund av sexuell läggning. Ett genomförande av direktiven innebär dock att dessa lagar kan komma att behöva justeras eller ändras.

Direktivet om likabehandling i arbetslivet innehåller ett förbud mot diskriminering på grund av ålder. I dag finns det inte någon lagstiftning i Sverige som uttryckligen förbjuder sådan diskriminering.

Det finns vidare vissa områden som omfattas av direktiven som i olika internationella sammanhang har ansetts tillhöra arbetslivsområdet, men som inte omfattas av de svenska diskrimineringslagarna. Det gäller bl.a. villkor för tillträde till verksamhet som egenföretagare samt tillträde till yrkesvägledning och yrkesutbildning. Det finns inte heller någon lagstiftning i Sverige i dag som skyddar mot diskriminering i fråga om medlemskap, deltagande och förmåner i arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer och andra liknande organisationer.

Även på andra punkter innehåller direktiven bestämmelser som bara delvis har motsvarighet i svensk rätt. Det gäller bl.a. bestämmelsen om att bestämmelser i interna regler för företag och föreningar m.fl. som strider mot likabehandlingsprincipen kan förklaras ogiltiga eller ändras.

I direktiven anges att en föreskrift att diskriminera skall vara diskriminering. Ordet föreskrift används normalt i juridiskt svenskt språkbruk för att beteckna lagar och liknande normer, medan det i vanligt språkbruk närmast betecknar en order eller en anvisning. Vid en jämförelse mellan olika språkversioner står det klart att det är den senare betydelsen som avses i direktiven. Det finns därför skäl att särskilt uppmärksamma behovet av att precisera innebörden av begreppet föreskrift i detta sammanhang och att analysera bestämmelsens konsekvenser för svensk rätt.

Vidare finns i direktiven en möjlighet att införa bestämmelser om positiv särbehandling. Jämställdhetslagen innehåller i dag en bestämmelse som tillåter positiv särbehandling, men någon motsvarande bestämmelse finns inte i någon av de andra tre arbetsrättsliga diskrimineringslagarna.

Enligt direktiven skall trakasserier på någon av de diskrimineringsgrunder som omfattas anses vara diskriminering. I Sverige kan en arbetsgivares trakasserier av en anställd i dag i vissa fall anses som diskriminering enligt den definition av direkt diskriminering som finns i de tre diskrimineringslagarna. En förutsättning för att trakasserierna skall anses utgöra diskriminering är att de innebär ett missgynnande av en arbetstagare som har samband med dennes etniska tillhörighet, funktionshinder eller sexuella läggning. Trakasserier som inte innebär ett missgynnande eller som utförs av andra än arbetsgivaren är däremot inte att anse som diskriminering enligt diskrimineringslagarna. I vissa fall kan sådana trakasserier dock omfattas av olika straffrättsliga bestämmelser, såsom bestämmelserna om ofredande, förolämpning och, i fråga om trakas-

serier på etnisk grund, hets mot folkgrupp. I direktiven anges inte heller vilken personkrets bestämmelserna om trakasserier tar sikte på. Det finns ett behov av att överväga hur den svenska lagstiftningen skall preciseras och avgränsas i detta avseende.

Specifika frågor för direktivet om likabehandling oavsett ras eller etniskt ursprung

Direktivet om likabehandling oavsett ras eller etniskt ursprung omfattar förutom arbetslivsområdet även flera andra områden, såsom socialförsäkringsområdet och olika typer av sociala förmåner, utbildning samt tillgång till och tillhandahållande av varor och tjänster som är tillgängliga för allmänheten. På dessa områden innehåller svensk lag, förutom grundlagsbestämmelser, inga bestämmelser som direkt tar sikte på etnisk diskriminering, utöver bestämmelsen om olaga diskriminering i brottsbalken. För att olaga diskriminering skall föreligga krävs det att den som diskriminerar har uppsåt att göra det. Direktivet innehåller emellertid inte någon sådan begränsning, utan omfattar även oavsiktlig diskriminering. På områdena utanför arbetslivet, i den mån straffrättsliga bestämmelser inte är tillämpliga, saknas också sådana möjligheter till rättsliga och/eller administrativa förfaranden m.m. som skall finnas enligt direktivet. Det finns inte heller något skydd i svensk lagstiftning mot etniska trakasserier på området utanför arbetslivet förutom straffrättsliga bestämmelser.

I motsats till direktivet om likabehandling i arbetslivet skall direktivet om likabehandling oavsett ras eller etniskt ursprung inte bara skydda mot diskriminering av fysiska personer, utan också av juridiska personer. Någon motsvarande lagstiftning finns inte i Sverige i dag.

I direktivet om likabehandling oavsett ras eller etniskt ursprung uppställs vidare krav på att det i varje medlemsstat skall finnas ett eller flera organ för att främja likabehandling. I Sverige har det sedan år 1986 funnits en ombudsman mot etnisk diskriminering (DO). DO:s verksamhet regleras i lagen om åtgärder mot etnisk diskriminering i arbetslivet och i lagen (1999:131) om Ombudsmannen mot etnisk diskriminering. På arbetslivsområdet får DO anses uppfylla de krav som uppställs i direktivet på oberoende organ. När det gäller övriga områden finns det skäl att analysera hur gällande rätt förhåller sig till direktivet.

Förslag om samordning av diskrimineringslagstiftningen m.m.

I samband med att riksdagen antog lagen om åtgärder mot etnisk diskriminering i arbetslivet, lagen om förbud mot diskriminering i arbetslivet av personer med funktionshinder och lagen om förbud mot diskriminering i arbetslivet på grund av sexuell läggning uttalade arbetsmarknadsutskottet i sitt betänkande 1998/99:AU4 Ny lagstiftning mot diskriminering i arbetslivet att en samordning av i första hand lagstiftningen mot etnisk diskriminering, diskriminering på grund av funktionshinder och på grund av sexuell läggning borde övervägas. Utskottet kunde även tänka sig att man i det sammanhanget övervägde för- och nackdelarna med att låta jämställdhetslagstiftningen ingå i en sådan samordning. Utskottet ansåg också att en eventuell samordning av ombudsmannainstitutionerna har ett naturligt samband med lagstiftningsfrågan.

Riksdagen har därefter uttalat att i den mån de direktiv angående diskrimineringsförbud som förväntas bli antagna inom ramen för Europeiska unionen föranleder revideringar av gällande rätt finns det anledning att i det sammanhanget också göra en översyn av frågan om en eventuell samordning av diskrimineringslagarna (bet. 2000/01:AU3, rskr. 2000/01:4).

Vidare har riksdagen nyligen givit regeringen till känna att en utredning bör tillsättas med uppgift att undersöka om det finns förutsättningar att slå samman några eller alla ombudsmän som är underställda regeringen till en institution (bet. 2000/01:KU3, rskr. 2000/01:35).

Regeringen avser att återkomma i dessa frågor, liksom i frågan om några särskilda regler om positiv särbehandling på grund av ras eller etniskt ursprung, religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder och sexuell läggning bör införas.

Uppdraget

Utredaren skall föreslå hur direktivet om likabehandling oavsett ras eller etniskt ursprung och direktivet om likabehandling i arbetslivet skall genomföras i Sverige och lämna de förslag till författningsändringar och andra åtgärder som utredningen kan ge anledning till. Utredaren skall därvid följa beredningen av departementspromemorian Åtgärder mot diskriminering i högskolan (Ds 2000:71). Utredaren skall ta ställning till om direktiven i de delar

som ligger utanför det arbetsrättsliga området skall genomföras genom en utvidgning av lagen om åtgärder mot etnisk diskriminering i arbetslivet eller på annat sätt. I direktivet om likabehandling oavsett ras eller etniskt ursprung regleras endast diskrimineringsgrunderna ras och etniskt ursprung. Det är emellertid viktigt att även diskrimineringsgrunderna hudfärg och nationellt ursprung, som sedan länge omfattats av den svenska arbetsrättsliga och straffrättsliga lagstiftningen mot etnisk diskriminering, omfattas av de förslag som utredaren lägger fram med anledning av direktivet om likabehandling oavsett ras eller etniskt ursprung. Den svenska lagstiftningen omfattar även diskrimineringsgrunden trosbekännelse. Denna diskrimineringsgrund motsvaras närmast av religion och övertygelse i direktivet om likabehandling i arbetslivet. Diskrimineringsgrunden trosbekännelse har dock ett så nära samband med diskrimineringsgrunderna ras och etniskt ursprung att utredarens överväganden och förslag med anledning av direktivet om likabehandling oavsett ras eller etniskt ursprung även bör omfatta denna diskrimineringsgrund.

Utredaren skall redovisa eventuella konsekvenser av sina förslag för små företags villkor i enlighet med 15 § kommittéförordningen (1998:1474). Därvid skall en analys göras på sätt som beskrivs i Kommittéhandboken (Ds 2000:1). I detta arbete har utredaren möjlighet att samråda med SimpLex-enheten i Näringsdepartementet.

Samråd och rapportering

Utredaren skall samråda med Diskrimineringsutredningen (Ju 1999:10). Utredaren skall vidare samråda med arbetsmarknadens parter.

Utredaren skall redovisa sitt uppdrag senast den 1 februari 2002, undantaget bestämmelserna om diskriminering på grund av ålder. Utredarens arbete i denna del skall redovisas senast den 1 juli 2002.

(Kulturdepartementet)

Tilläggsdirektiv



Tilläggsdirektiv till Diskrimineringsutredningen 2001 (N 2001:01)

Dir.
2002:12

Beslut vid regeringssammanträde den 31 januari 2002.

Sammanfattning av uppdraget

Uppdraget för Diskrimineringsutredningen 2001 (N 2001:01) begränsas på följande sätt. Utredningen skall inte lämna förslag när det gäller diskriminering av juridiska personer. Utredningen skall inte heller lämna förslag om hur förbudet mot diskriminering på grund av ålder skall genomföras.

Utredningen skall vidare slutligt redovisa sitt uppdrag senast den 30 april 2002 i stället för den 1 februari 2002.

Utredningens nuvarande uppdrag

Den 21 december 2000 beslutade regeringen att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att lämna förslag till hur rådets direktiv 2000/43/EG av den 29 juni 2000 om genomförandet av principen om likabehandling av personer oavsett deras ras eller etniska ursprung (direktivet om likabehandling oavsett ras eller etniskt ursprung) och rådets direktiv 2000/78/EG av den 27 november 2000 om inrättande av en allmän ram för likabehandling i arbetslivet (direktivet om likabehandling i arbetslivet) skall genomföras i Sverige (Dir. 2000:106). Utredningen har antagit namnet Diskrimineringsutredningen 2001.

Båda EG-direktiven omfattar skydd för fysiska personer mot diskriminering. I en punkt i ingressen till direktivet om likabehandling oavsett ras eller etniskt ursprung anges att medlemsstaterna, när så är lämpligt och i enlighet med sedvana och praxis, skall sörja för att juridiska personer skyddas om de blir utsatta för dis-

kriminering på grund av sina medlemmars eller delägares ras eller etniska ursprung.

Utredaren skall enligt kommittédirektiven lämna de förslag till författningsändringar och andra åtgärder som utredningen kan ge anledning till senast den 1 februari 2002, undantaget bestämmelserna om diskriminering på grund av ålder. Arbetet i denna del skall redovisas senast den 1 juli 2002.

Ändringen av uppdraget

Diskrimineringsutredningen 2001 har mot bakgrund av uppdragets omfattning anhållit om förlängd utredningstid. Utredningen har också anfört att man med hänsyn till frågans omfattning och komplexitet även med en förlängning av utredningstiden kommer att få svårigheter med att lämna förslag som skyddar mot diskriminering av juridiska personer.

Regeringen har tidigare, bl.a. i En nationell handlingsplan mot rasism, främlingsfientlighet, homofobi och diskriminering (skr. 2000/01:59), redovisat som sin avsikt att ge Diskrimineringsutredningen 2001 i tilläggsuppdrag att utreda möjligheterna till en generell lagstiftning mot diskriminering som omfattar alla eller flertalet diskrimineringsgrunder och samhällsområden samt att se över uppgifter och ansvarsområden för ombudsmän underställda regeringen. Flera av de frågor som omfattas av arbetet med en sådan sammanhållen diskrimineringslagstiftning är emellertid av sådan art att de på ett särskilt sätt kräver förankring hos allmänheten och de politiska partierna. I vissa avseenden ställs också krav på andra expertkunskaper och en annan sammansättning än vad som finns representerat i utredningen i dag. Mot denna bakgrund är det lämpligt att uppdraget med att överväga en sammanhållen diskrimineringslagstiftning tas om hand av en parlamentarisk kommitté. Regeringen har denna dag beslutat att tillkalla en kommitté med sådant uppdrag (Dir. 2002:11). Med hänsyn till framställningen från Diskrimineringsutredningen 2001 bör frågan om skydd mot diskriminering av juridiska personer tas om hand inom ramen för den parlamentariska kommitténs uppdrag. När det gäller diskriminering på grund av ålder skall den delen av direktivet om likabehandling i arbetslivet vara genomfört i nationell rätt senast den 2 december 2006. Även frågan om förbud mot diskriminering på grund av ålder bör därför tas om hand av kommittén.

Uppdraget för Diskrimineringsutredningen 2001 skall därmed med ändring av vad som tidigare beslutats begränsas på angivet sätt samt avslutas den 30 april 2002.

(Näringsdepartementet)

Rådets direktiv 2000/43/EG

av den 29 juni 2000 om genomförandet av principen om lika-behandling av personer oavsett deras ras eller etniska ursprung

Bilagan finns endast i den tryckta upplagan.

Rådets direktiv 2000/78/EG

av den 27 november 2000 om inrättande av en allmän ram för likabehandling i arbetslivet jämte rättelse

Bilagan finns endast i den tryckta upplagan.

Särskilt yttrande

av *Margareta Wadstein, Hans Ytterberg, Agneta Lindelöf och Jenny Olausson*

De förslag till genomförande i svensk intern rätt av de två direktiven mot diskriminering som utredaren nu lägger fram innebär en förstärkning av den svenska lagstiftningens skydd mot diskriminering på grund av etnisk och religiös tillhörighet, sexuell läggning och funktionshinder. Det välkomnar vi naturligtvis varmt. Samtidigt får vi framhålla att vi hellre sett en annan lagstiftningsmetod. Utredarens lagförslag är mycket detaljerade och har fått en utpräglat kasuistisk utformning. Dessutom är de alltför inriktade på formella beslut och situationer som innefattar myndighetsutövning. Det innebär att regelverket blir svåröverskådligt och onödigt begränsat i förhållande till olika typer av diskrimineringsituationer som är vanliga i praktiken. I vissa delar framstår förslaget till regelverk också som inkonsekvent.

Vi får här nöja oss med att redovisa vår principiella inställning, att en mera generell lagstiftningsteknik än den utredaren valt hade varit att föredra. Inspiration borde ha kunnat hämtas från skadeståndslagen, t.ex. Denna övergripande fråga får nu i stället den kommande parlamentariska kommittén ta ställning till.

Ett särskilt problem är att det inte varit möjligt för oss att göra oss en helhetsbild av utredarens faktiska förslag, eftersom vi inte haft tillgång till betänkandets alla textdelar, inklusive lagtexterna, i slutgiltig version innan vi haft att ta ställning till frågan om att skriva ett särskilt yttrande. Vårt yttrande får därför med nödvändighet begränsas till ett par viktiga områden där vi fått klart besked om att våra synpunkter inte kommer att tillgodoses genom utredarens förslag. Den begränsningen skall dock inte tolkas som att vi reservationslöst ställer oss bakom innehållet i övrigt när betänkandet väl föreligger i slutlig form.

Tillgång till och tillhandahållande av varor och tjänster, socialt skydd, sociala förmåner m.m.

Som utredaren själv konstaterat erbjuder den nu gällande bestämmelsen om olaga diskriminering i 16 kap. 9 § brottsbalken inte något effektivt skydd mot diskriminering i praktiken, varför hon, när det gäller etnisk diskriminering, föreslår ett civilrättsligt diskrimineringskydd även för delar av den bestämmelsens tillämpningsområde. När det gäller diskriminering på grund av sexuell läggning och funktionshinder omfattar dock utredarens förslag endast tillgång till och tillhandahållande av varor och tjänster samt utbildning. Något bärande skäl till varför hon här, till skillnad från när det gäller diskriminering på etnisk grund, uteslutit socialt skydd och sociala förmåner redovisas inte. Det är enligt vår uppfattning inte rimligt att på detta vis låta skyddet mot diskriminering på grund av homosexuell läggning kvarstå oförändrat ineffektivt genom hänvisning endast till brottsbalksbestämmelsen. Inte heller är det rimligt att personer med funktionshinder även fortsättningsvis skall stå helt utan diskrimineringskydd på detta område. Bestämmelsen om olaga diskriminering omfattar ju inte diskriminering på grund av funktionshinder. Vår uppfattning är att också de bestämmelser i utredarens förslag som handlar om socialt skydd och sociala förmåner skall gälla också diskrimineringsgrunderna sexuell läggning och funktionshinder. Det fortsatta arbetet med betänkandet i Regeringskansliet bör inriktas på ett sådant lagförslag.

Bevisbördan vid brott mot repressalieförbudet

När det gäller förbudet mot repressalier har utredaren valt att inte använda samma bevisbörderegler som för brott mot diskrimineringsförbuden. Det framstår som en svårbegriplig inkonsekvens att för den klagande mer betungande bevisregler föreslås gälla vid brott mot repressalieförbudet. Såvitt vi kan förstå gör sig inte några andra faktorer med bäring på bevisbördan gällande i dessa situationer än då någon påstår sig ha blivit diskriminerad. Ur skyddsvärdesynpunkt framstår det dessutom närmast som än viktigare att säkerställa att den som vidtagit rättsliga åtgärder för att komma till sin rätt i en diskrimineringstvist inte drabbas av repressalier för det. Bevisreglerna bör därför inte heller vara mer betungande för den

drabbade än vad som gäller i själva diskrimineringstvisten. Vi föreslår därför att utredarens förslag kompletteras i den delen vid det fortsatta lagstiftningsarbetet i Regeringskansliet.

Skyddet för juridiska personer

Utredarens förslag omfattar inte något diskrimineringsskydd för juridiska personer. Enligt vår uppfattning uppfyller därmed förslaget inte det etniska direktivets krav. Direktivets artikel 3 föreskriver att det skall tillämpas på alla personer. Någon begränsning till fysiska personer finns inte. Att artikeln inte heller skall tolkas på det snäva viset framgår enligt vår uppfattning av ingresstextens punkt 16 där det tvärtom sägs att medlemsstaterna skall (vår understrykning) sörja för att juridiska personer skyddas om de blir utsatta för diskriminering på grund av sina medlemmars eller delägares ras eller etniska ursprung. Den inskjutna bisatsen i punkten – ”när så är lämpligt och i enlighet med nationell sedvana och praxis” – innebär som vi ser det inte att medlemsstaterna kan välja om de vill införa ett sådant skydd eller inte. Den skall i stället tolkas så att medlemsstaterna har ett visst utrymme för att undanta särskilda situationer från skyddet för juridiska personer samt att den närmare utformningen av skyddet får bestämmas av medlemsstaterna själva i enlighet med deras nationella lagstiftningstraditioner. Hade avsikten varit att lämna helt fritt för medlemsstaterna att själva välja om de vill införa ett diskrimineringsskydd för juridiska personer eller inte skulle bisatsen rimligen ha inletts med ”om” och inte ”när”.

Erfarenheten när det gäller etnisk diskriminering och diskriminering på grund av sexuell läggning visar för övrigt att det alls inte är ovanligt att just juridiska personer (och därmed i praktiken ofta också en grupp av enskilda fysiska personer) drabbas av diskriminering. Det finns inte skäl att anta att situationen när det gäller diskriminering på grund av funktionshinder skulle skilja sig härifrån på något avgörande vis.

Vår uppfattning är sammanfattningsvis således att direktivet inte kan genomföras i svensk intern rätt på ett korrekt sätt utan att ett skydd mot diskriminering ges också för juridiska personer. Ett sådant skydd bör naturligtvis omfatta alla tre diskrimineringsgrunderna.

Tillgänglighet för personer med funktionshinder

Det allmännas uppgift är att se till att samhället utvecklas så att personer med funktionshinder kan bli medborgare på lika villkor som andra medborgare. I den nationella handlingsplanen för handikappolitiken (prop. 1999/2000:79) slås arbetets inriktning fast. Det övergripande målet om delaktighet i samhällslivet och jämlikhet i levnadsvillkor ska nås genom att identifiera och undanröja hinder, förebygga och bekämpa diskriminering och genom att skapa förutsättningar för självständighet och självbestämmande.

Människor med funktionshinder blir diskriminerade dagligen. Orsakerna är många. Okunskap om vad som krävs för att skapa lika villkor samt fördomar om vilka möjligheter människor med funktionshinder har torde vara vanliga orsaker. Oavsett om orsaken är brister i tillgänglighet till lokaler, information eller verksamhet hos den som diskriminerar eller om orsaken är någon annan blir resultatet detsamma.

I betänkandet Ett effektivt diskrimineringsförbud (SOU 2001:39) framhöll 1999 års diskrimineringsutredning att en diskrimineringslagstiftning som inte ger möjlighet att beakta även frågan om tillgänglighet för personer med funktionshinder riskerar att bli ett slag i luften. Av den nationella handlingsplanen för handikappolitiken framgår att bristande tillgänglighet kan vara diskriminering. Det befintliga diskrimineringskyddet i arbetslivet och högskolan omfattar också regler om detta. Utredaren väljer i sitt förslag om att vidga diskrimineringskyddet utanför arbetslivet att inte införa sådana regler. Det föreslagna diskrimineringskyddet är därför bristfälligt.

Lagförslaget skulle om det blev lag dessutom medföra betydande svårigheter i tillämpningen. Anta att en näringsidkare som marknadsför en vara eller tjänst väljer att göra detta i otillgängliga lokaler. Samtidigt är det fullt möjligt att genomföra samma aktivitet i tillgängliga lokaler i närheten. Resultatet blir att en rullstolsburen person blir missgynnad i förhållande till andra. Frågan är då vad som är diskriminerande, näringsidkarens handlande eller den otillgängliga lokalen i sig? Utredarens förslag måste kompletteras under det fortsatta lagstiftningsarbetet i Regeringskansliet för att reglerna skall ge ett fullgott och effektivt skydd mot diskriminering också för människor med funktionshinder.

Värnpliktiga

Utredaren har valt att inte låta den föreslagna lagstiftningen omfatta värnpliktiga. Båda direktivens tillämpningsområden omfattar villkor för yrkesutövning och yrkesutbildning. Även om värnpliktstjänstgöring är en plikttjänstgöring så påverkar den också inte sällan möjligheterna att utöva visst yrke. Den är dessutom också en yrkesutbildning. Enligt vår uppfattning ställer därmed båda direktiven krav på skydd mot diskriminering också för den som fullgör värnplikt. Vi föreslår därför att utredarens förslag kompletteras i den delen vid det fortsatta lagstiftningsarbetet i Regeringskansliet.

Ett lapptäcke på utbildningsområdet

Utbildningsområdet är förmodligen den del av det föreslagna nya regelverkets tillämpningsområde där bristen på konsekvens och problemet med den kasuistiska lagstiftningstekniken blir tydligast. Den som drabbas av diskriminering i en utbildningssituation måste navigera mellan olika bestämmelser i en och samma lag beroende på det sammanhang som utbildningen bedrivs i. Dessutom tycks det kunna bli både två eller tre olika lagar som måste konsulteras beroende exempelvis på om fråga är om en student som efter en formell antagning läser på ett universitet (lagen om likabehandling av studenter i högskolan), på Polishögskolan (de föreslagna nya antidiskrimineringslagarna) eller är en utbytesstudent som inte genomgått någon formell antagningsprocess (brottsbalkens förbud mot olaga diskriminering).

Talerätt för intresseorganisationer

Utredaren har valt att inte föreslå regler som ger intresseorganisationer möjlighet att agera rättsligt på den klagandes sida i en diskrimineringstvist. Båda direktiven kräver emellertid (se artikel 7 respektive 9) att medlemsstaternas lagstiftning gör ett sådant agerande möjligt. Direktiven föreskriver nämligen att medlemsstaterna skall (vår understrykning) säkerställa att föreningar, organisationer eller andra rättsliga enheter, som har ett berättigat intresse av att säkerställa att bestämmelserna i direktiven efterlevs, får engagera sig på den klagande personens vägnar eller för att stödja denne i de rättsliga och/eller administrativa förfaranden som finns

för att säkerställa efterlevnaden av skyldigheterna enligt direktiven. Vilka organisationer det kan röra sig om lämnar direktiven däremot en frihet för medlemsstaterna att själva bestämma.

Utredarens förslag i den här delen måste enligt vår uppfattning kompletteras under det fortsatta lagstiftningsarbetet i Regeringskansliet för att de svenska interna reglerna skall kunna anses leva upp till direktivens krav.

Behovet av informationsinsatser

I skrivande stund vet vi inte vad betänkandet kommer att innehålla när det gäller överväganden om behovet av sådana informationsinsatser kring den nya lagstiftningen som måste genomföras för att Sverige skall anses leva upp till direktivens krav (se artikel 10 respektive 12 i direktiven). Enligt vår uppfattning innebär direktiven härvidlag en omfattande informationsskyldighet. Även från en rent saklig utgångspunkt är omfattande informationssatsningar välmotiverade. Den förändrade lagstiftningen – liksom den som alltjämt kommer att gälla oförändrat och som också omfattas av informationskravet i direktiven – rör centrala frågor om mänskliga rättigheter. Även i regeringens nationella handlingsplan för mänskliga rättigheter betonas vikten av utbildning och information kring dessa frågor. Enligt vår uppfattning är det utan vidare rimligt att dra paralleller till de ekonomiska resurser som det allmänna ställde till förfogande exempelvis i samband med att den nya medbestämmandelagstiftningen på arbetslivets område kom till, eller de informationssatsningar som gjorts omkring det nya pensionsystemet. Redan några preliminära beräkningar leder till bedömningen att det måste bli fråga om mångmiljonsatsningar totalt sett. Vi får också särskilt framhålla att ju mindre resurser som satsas på information från det allmänna generellt desto större resursökningar krävs för ombudsmännens egna informations- och utbildningsinsatser.

Särskilt yttrande

av *Gunnar Bergström och Göran Söderlöf*

Utredaren har haft i uppdrag att föreslå hur direktivet 2000/43/EG om likabehandling oavsett ras eller etniskt ursprung (direktivet mot etnisk diskriminering) och direktivet 2000/78/EG om likabehandling i arbetslivet (arbetslivsdirektivet) skall genomföras i Sverige och hur det svenska regelsystemet därmed skall leva upp till direktivens krav.

Utredningen har bedrivits under stor arbets- och tidspress och har därför av förståeliga skäl inte på ett tillfredställande sätt kunnat penetrera och analysera med utredningen sammanhängande frågeställningar.

Då det är viktigt med fullgott underlag för ny lagstiftning och då en ny parlamentarisk kommitté om en sammanhållen diskrimineringslagstiftning (Dir. 2002:11) skall ta vid med en lång rad uppgifter som även har nära beröring med Diskrimineringsutredningen är det tveksamt att, som utredningen förslår i betänkandet, gå längre än vad Sverige behöver göra nu för att uppfylla sina förpliktelser.

Som exempel på "överimplementering" kan nämnas betänkandets förslag att diskrimineringsförbuden skall gälla vid trakasserier mellan arbetstagare. Att detta behöver införas nu kan inte klart utläsas ur direktiven. Utredningen har heller inte hunnit utreda hur detta förhåller sig till yttrandefriheten.

Risken finns att genomförande av detta betänkande som lagstiftning i alla dess delar kommer att försvåra arbetet för den nya parlamentariska kommittén.

Erfarenheterna hitintills i Sverige har också enligt vårt förmenande visat att rättsläget blir onödigt komplicerat och svårförutsägbart om man i nationell lagstiftning som bygger på EG-direktiv går utöver den normalnivå som stipuleras.

Särskilt yttrande

av *Charlotte Abrahamsson*

Enligt lagen (2001:1286) om likabehandling av studenter i högskolan gäller inte förbuden mot direkt diskriminering, om den diskriminerande behandlingen är berättigad av hänsyn till ett särskilt intresse som uppenbarligen är viktigare än intresset av att förhindra diskriminering i högskolan. Denna bestämmelse medger att undantag får göras från förbuden mot direkt diskriminering. Avsikten med undantaget är att inte hindra en högskola från att ta hänsyn till väsentliga samhälleliga och sociala intressen, såsom främjande av jämställdhet mellan kvinnor och män och lika rättigheter och möjligheter oavsett etnisk tillhörighet. Undantaget medger också att hänsyn skall kunna tas till regional- och socialpolitiska intressen vid rekrytering till högskolan, t.ex. att motverka social snedrekrytering och till handikappolitiska mål.

Enligt utredarens förslag har undantaget mot förbuden mot direkt diskriminering – dock ej om behandlingen är ett led i strävanden att främja jämställdhet mellan kvinnor och män – tagits bort därför att undantaget inte har ansetts förenligt med kraven i de båda EG-direktiven.

Med beaktande av de starka samhälleliga intressen som kan finnas för att medge undantag från förbuden mot direkt diskriminering – exempelvis främjande av lika rättigheter och möjligheter oavsett etnisk tillhörighet – och i vart fall direktivet om etnisk diskriminering medger positiv särbehandling, borde enligt min uppfattning frågan om undantaget ha utretts ytterligare. Detta gör sig gällande inte bara i fråga om lagen om likabehandling i högskolan utan också i fråga om de övriga föreslagna lagarna som delvis gäller för utbildningsområdet.

Under alla förhållanden anser jag att det föreslagna undantaget om behandlingen är ett led i strävandena att främja jämställdhet mellan kvinnor och män borde utformas så att undantag från förbuden mot direkt diskriminering får göras, om behandlingen är ett

led i strävanden att främja studenters lika rättigheter oavsett deras könstillhörighet.