



**Stadsledningskontoret**

VÄLFÄRD OCH UTBILDNINGSAVDELNINGEN

DNR: 334-1673/2006

DATUM: 2006-04-24

REMITTERINGSMAPP

**Ärende:** En sammanhållen diskrimineringslagstiftning (SOU 2006:22)

**Stadsdelsnämnderna**

Spånga-Tensta

Maria-Gamla Stan

Älvsjö

**Facknämnderna**

Utbildningsnämnden

Socialtjänstnämnden

Marknämnden

**Övriga**

Stockholms stads

bostadsförmedling AB

Svenska Bostäder





REGERINGSKANSLIET

Remiss

2006-03-24

Ju2006/1926/IM

**Justitiedepartementet**

Enheten för integration och mångfald

Cafer Uzunel

103 33 Stockholm

Telefon 08-405 39 30

[cafer.uzunel@justice.ministry.se](mailto:cafer.uzunel@justice.ministry.se)

STOCKHOLMS STAD	
Kommunstyrelsen	
KF/KS Kansli	
Ink.	2006 -04- 0 5
Dnr	334 - 1673 /2006
Till	R II

**Betänkandet En sammanhållen diskrimineringslagstiftning (SOU 2006:22)**

**Remissinstanser:**

1. Riksdagens ombudsmän
2. Riksrevisionen
3. Hovrätten för Västra Sverige
4. Hovrätten över Skåne och Blekinge
5. Stockholms tingsrätt
6. Göteborgs tingsrätt
7. Helsingborgs tingsrätt
8. Ångermanlands tingsrätt
9. Falu tingsrätt
10. Arbetsdomstolen
11. Justitiekanslern
12. Domstolsverket
13. Rättshjälpsmyndigheten
14. Åklagarmyndigheten
15. Rikspolisstyrelsen
16. Brottsoffermyndigheten
17. Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning
18. Ombudsmannen mot etnisk diskriminering
19. Nämnden mot diskriminering
20. Integrationsverket
21. Migrationsverket
22. Försvarsmakten
23. Krisberedskapsmyndigheten
24. Försvarshögskolan
25. Totalförsvarets pliktverk
26. Försäkringskassan
27. Socialstyrelsen
28. Statens folkhälsoinstitut

Postadress  
103 33 STOCKHOLM

Besöksadress  
Vasagatan 8-10

Telefonväxel  
08-405 10 00

Telefax  
08-20 27 34

E-post: [registrator@justice.ministry.se](mailto:registrator@justice.ministry.se)

29. Handikappombudsmannen
30. Myndighet för handikappolitisk samordning
31. Barnombudsmannen
32. Tullverket
33. Skatteverket
34. Arbetsgivarverket
35. Nämnden för offentlig upphandling
36. Länsstyrelsen i Stockholms län
37. Länsstyrelsen i Västernorrlands län
38. Länsstyrelsen i Östergötlands län
39. Kammarkollegiet
40. Statskontoret
41. Verket för förvaltningsutveckling
42. Statens skolverk
43. Skolväsendets överklagandenämnd
44. Specialskolemyndigheten
45. Sameskolstyrelsen
46. Nationellt centrum för flexibelt lärande
47. Myndigheten för kvalificerad yrkesutbildning
48. Folkbildningsrådet
49. Högskoleverket
50. Verket för högskoleservice
51. Överklagandenämnden för högskolan
52. Stockholms universitet
53. Uppsala universitet, Juridiska fakultetsnämnden
54. Umeå universitet
55. Polishögskolan
56. Kungl. Musikhögskolan i Stockholm
57. Malmö högskola
58. Mittuniversitetet
59. Södertörns högskola
60. Centrala studiestödsnämnden
61. Samarbetsnämnden för statsbidrag till trossamfund
62. Forum för levande historia
63. Boverket
64. Arbetsmarknadsstyrelsen
65. Arbetslivsinstitutet
66. Arbetsmiljöverket
67. Jämställdhetsombudsmannen
68. Jämställdhetsnämnden
69. Medlingsinstitutet
70. Verket för näringslivsutveckling
71. Utredningen om makt, integration och strukturell diskriminering
72. ILO kommittén
73. Stockholms läns landsting
74. Landstinget i Östergötland
75. Landstinget Västmanland



76. Göteborgs kommun
77. Helsingborgs kommun
78. Botkyrka kommun
79. Kiruna kommun
80. Malmö kommun
81. Stockholms kommun
82. Södertälje kommun
83. Umeå kommun
84. Afrosvenskarnas riksförbund
85. Arbetsgivaralliansen
86. Byrån för lika rättigheter – Kista
87. Caritas
88. Centrum mot rasism
89. Civilpliktsrådet
90. Elevkårernas centralorganisation
91. Elevorganisationen i Sverige
92. Fackligt aktiva invandrare
93. Fastighetsägarna Sverige
94. Friskolornas Riksförbund
95. Fonden för mänskliga rättigheter
96. Fredrika Bremerförbundet
97. Full Personality Expression - Sweden (FPE - S)
98. Förbundet Rörelsehindrade
99. Företagarna
100. Handikappförbundens Samarbetsorgan
101. Hyresgästföreningen Riksförbundet
102. Internationella juristkommissionen
103. Islamiska samarbetsrådet
104. Judiska centralrådet
105. Kooperationens förhandlingsorganisation
106. Arbetsgivarorganisationen för kommundära företag
107. Landsorganisationen i Sverige
108. Landsrådet för Sveriges Ungdomsorganisationer
109. Lärarförbundet
110. Lärarnas Riksförbund
111. Näringslivets Regelnämnd
112. Nätverket för anti-diskrimineringsbyråer i Sverige
113. Pensionärernas Riksorganisation
114. Riksförbundet för sexuellt likaberättigande
115. Riksförbundet för hivpositiva
116. Riksförbundet Internationella Föreningen för Invandrarkvinnor (RIFFI)
117. Riksförbundet Romer i Europa
118. Riksförbundet Roma International
119. Rädda barnen
120. Samarbetsorganet för etniska organisationer i Sverige

121. Stiftelsen Högskolan i Jönköping
122. Studentkåren vid Försvarshögskolan
123. Studentkåren vid Militärhögskolan Karlberg
124. Studentkåren vid Militärhögskolan Halmstad
125. Svenska Kyrkan
126. Svenska Samernas Riksförbund
127. Svensk Handel
128. Svenskt Näringsliv
129. Sveriges Advokatsamfund
130. Sveriges Akademikers Centralorganisation
131. Sveriges Allmännyttiga bostadsföretag
132. Sveriges Bostadsrättsföreningars Centralorganisation
133. Sveriges Domareförbund
134. Sveriges Elevråd
135. Sveriges Folkhögskolestuderandes Förbund
136. Sveriges Förenade Gaystudenter
137. Sveriges förenade studentkårer
138. Sveriges Hotell- och Restaurangföretagare
139. Sveriges Kommuner och Landsting
140. Sveriges Kristna Råd
141. Sveriges Kvinnolobby
142. Sveriges Pensionärers Riksförbund
143. Sveriges Skolledarförbund
144. Synskadades riksförbund
145. Teologiska Högskolan i Stockholm
146. Tjänstemännens Centralorganisation
147. Ungdomsstyrelsen
148. Villaägarnas Riksförbund
149. Värnpliktsrådet

Remissvaren i fyra exemplar skall vara inkomna till Justitiedepartementet senast den 29 september 2006. Ni ombeds att även inkomma med svaren i elektronisk form. Svaren sänds per post till Justitiedepartementet 103 33 STOCKHOLM och per e-post till [im@justice.ministry.se](mailto:im@justice.ministry.se) Vänligen ange diarienummer Ju2006/1926/IM.

I remissen ligger att regeringen vill ha synpunkter på förslagen eller materialet i betänkandet. Myndigheter under regeringen är skyldiga att svara på remissen. En myndighet avgör dock på eget ansvar om den har några synpunkter att redovisa i ett svar. Om myndigheten inte har några synpunkter, räcker det att svaret ger besked om detta. För andra remissinstanser innebär remissen en inbjudan att lämna synpunkter.

Vid behov kan ytterligare högst två remissexemplar per remissinstans beställas utan extra kostnad från Fritzes kundservice, tel. 08-690 91 90.

12ex

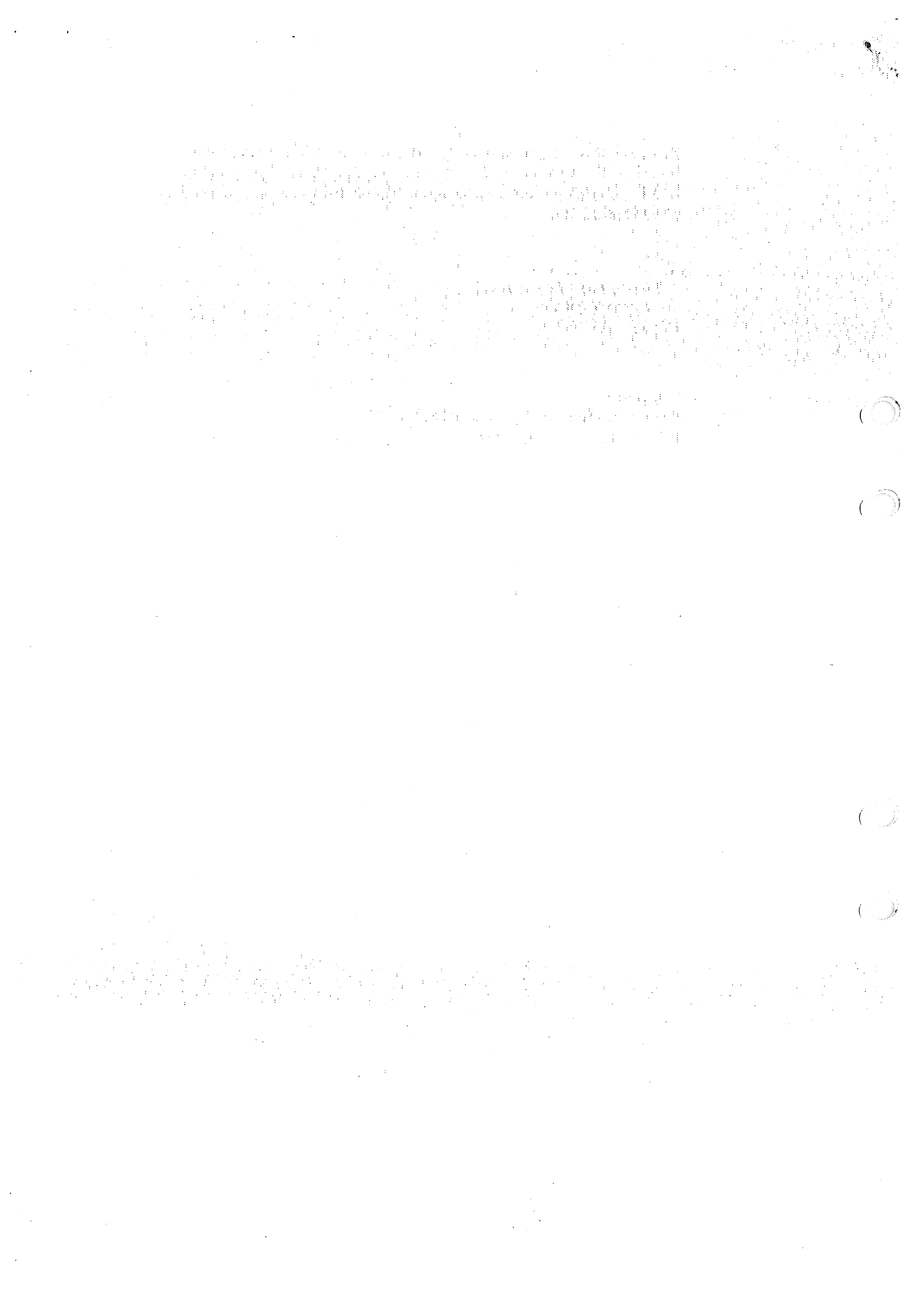
Råd om hur remissyttranden utformas finns i Statsrådsberedningens broschyr "Svara på remiss. Hur och varför?" Broschyren kan beställas från Regeringskansliets förvaltningsavdelning, Information Rosenbad, 103 33 Stockholm.



Gunnar Hermanson

Departementsråd

Kopia till  
Fritzes kundservice, 106 47 Stockholm  
Riksdagens utredningstjänst



# En sammanhållen diskrimineringslagstiftning

*Del 1*

*Slutbetänkande av Diskrimineringskommittén*

*Stockholm 2006*



STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

SOU 2006:22

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

Beställningsadress:  
Fritzes kundtjänst  
106 47 Stockholm  
Orderfax: 08-690 91 91  
Ordertel: 08-690 91 90  
E-post: [order.fritzes@nj.se](mailto:order.fritzes@nj.se)  
Internet: [www.fritzes.se](http://www.fritzes.se)

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

Tryckt av Edita Sverige AB  
Stockholm 2006

ISBN 91-38-22535-2  
ISSN 0375-250X

## Till Statsrådet Jens Orback

Genom beslut den 31 januari 2002 bemyndigade regeringen statsrådet Mona Sahlin att tillkalla en parlamentariskt sammansatt kommitté med uppdrag att överväga en sammanhållen diskrimineringslagstiftning (dir. 2002:11). Den 28 maj 2003 och den 27 januari 2005 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv för kommittén (dir. 2003:69 och dir. 2005:8).

Den 1 maj 2002 förordnades hovrättslagmannen Göran Ewerlöf som ordförande i kommittén. Som ledamöter i kommittén förordnades den 21 maj 2002 riksdagsledamoten, numera chefsåklagaren Christel Anderberg (m), f.d. riksdagsledamoten Hans Andersson (v), Marcela Arosenius (c), dåvarande riksdagsledamoten Rose-Marie Frebran (kd), riksdagsledamoten Marie Granlund (s), riksdagsledamoten Anita Jönsson (s), riksdagsledamoten Yilmaz Kerimo (s), nuvarande riksdagsledamoten Lotta Nilsson Hedström (mp), riksdagsledamoten Martin Nilsson (s) och f.d. riksdagsledamoten Lennart Rohdin (fp). Christel Anderberg entledigades den 2 december 2002 och i hennes ställe utsågs riksdagsledamoten Anna Lindgren (m). Marie Granlund entledigades den 8 april 2003 och i hennes ställe utsågs riksdagsledamoten Luciano Astudillo (s). Lotta Nilsson Hedström entledigades den 2 september 2003 och i hennes ställe utsågs filosofie magister Kristina Larsson (mp).

Den 21 maj 2002 förordnades som experter i kommittén kanslirådet, numera expeditions- och rättschefen Charlotte Abrahamsson (dåvarande Utbildningsdepartementet), jämställdhetsombudsmannen Claes Borgström, hovrättsassessorn Fredrik Holmberg (Justitiedepartementet), kanslirådet Örjan Härneskog (Näringsdepartementet), departementssekreteraren Mats Johansson (Finansdepartementet), kammarrättsassessorn Jimmy Järvenpää (Socialdepartementet), juristen Paul Lappalainen (Integrationsverket), departementsrådet Marianne Laxén (Näringsdepartementet), departementssekreteraren Emma Boman Lindberg (Näringsdepartemen-

tet), hovrättsrådet Agneta Lindelöf, departementssekreteraren, numera kanslirådet Eva Lisskar-Dahlgren (Socialdepartementet), handikappombudsmannen Lars Löf, rådmannen, numera justitierådet Anna Skarhed (Justitiedepartementet), kanslirådet, numera ämnesrådet Astrid Utterström (dåvarande Utbildningsdepartementet), departementssekreteraren, numera kanslirådet Cafer Uzunel (Justitiedepartementet), ombudsmannen mot etnisk diskriminering Margareta Wadstein, departementssekreteraren Maria Wikberg (Försvarsdepartementet), ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning Hans Ytterberg och kanslirådet, numera ämnesrådet Gunilla Zackari (dåvarande Utbildningsdepartementet).

Den 25 november 2002 förordnades som experter i kommittén förbundsjuristen Katarina Bengtson Ekström (SACO), arbetsrättsjuristen Lars Gellner (Svenskt Näringsliv), chefsjuristen Ingemar Hamskär (TCO), arbetsrättsjuristen Johanna Read Hilmarsson (Svenska Kommunförbundet/Landstingsförbundet), förhandlingsdirektören Anneli Hoffstedt (Arbetsgivarverket), kanslichefen Erland Olausson (LO) och arbetsrättsjuristen Lars Åström (Landstingsförbundet).

Charlotte Abrahamsson entledigades den 2 december 2002 och i hennes ställe utsågs hovrättsassessorn Peter Syrén (dåvarande Utbildningsdepartementet). Fredrik Holmberg entledigades den 2 september 2003. Mats Johansson entledigades den 2 september 2003 och i hans ställe utsågs departementssekreteraren, numera kanslirådet Katarina Höög (Finansdepartementet). Katarina Höög entledigades den 1 september 2005 och i hennes ställe utsågs kanslirådet Karin Hågg (Finansdepartementet). Jimmy Järvenpää entledigades den 1 september 2005 och i hans ställe utsågs kammarrättsassessorn Linda Bågling (Socialdepartementet). Marianne Laxén entledigades den 13 oktober 2003 och i hennes ställe utsågs departementssekreteraren, numera kanslirådet Cecilia Asklöf (Näringsdepartementet). Emma Boman Lindberg entledigades den 6 september 2005 och i hennes ställe utsågs departementssekreteraren Petra Herzfeld Olsson (Näringsdepartementet). Anna Skarhed entledigades den 2 september 2003 och i hennes ställe utsågs hovrättsassessorn Niklas Ljunggren (Justitiedepartementet). Departementsrådet Catharina Staaf (Justitiedepartementet) förordnades som expert i kommittén den 2 september 2003. Verksjuristen Perseverante José Kimenga (Integrationsverket) förordnades den 12 december 2003 som expert i kommittén fr.o.m. den 1 december 2003.



Lars Åström entledigades den 10 februari 2003 och i hans ställe utsågs arbetsrättschefen Gunnar Bergström (Landstingsförbundet). Erland Olauson entledigades den 18 september 2003 och i hans ställe utsågs utredaren Jenny Lindblad (LO). Katarina Bengtson Ekström entledigades den 25 september 2003 och i hennes ställe utsågs juris doktor Lena Maier (SACO). Gunnar Bergström entledigades den 29 september 2003.

I Margareta Wadsteins ställe förordnades fr.o.m. den 1 oktober 2004 t.o.m. den 13 mars 2005 t.f. ombudsmannen mot etnisk diskriminering Anna Theodóra Gunnarsdóttir som expert i kommittén. Fr.o.m. den 14 mars 2005 förordnades ombudsmannen mot etnisk diskriminering Katri Linna som expert i kommittén. Utbildningskonsulten Madelaine Vilgren (RFSL) förordnades den 22 oktober 2004 som expert i kommittén fr.o.m. den 1 november 2004. Arbetsrättsjuristen Göran Söderlöf (Svenska Kommunförbundet/Landstingsförbundet) förordnades den 10 december 2004 som expert i kommittén fr.o.m. den 6 december 2004. Johanna Read Hilmarsdóttir entledigades den 1 december 2005.

Till huvudsekreterare förordnades den 16 maj 2002 hovrättsassessorn Gudrun Persson Härneskog. Samma dag förordnades som sekreterare hovrättsassessorn Dan Isaksson. Hovrättsassessorn Susanna Pålsson Helander förordnades som sekreterare den 13 januari 2003 och kammarrättsassessorn Monica Sylvan förordnades som sekreterare den 1 december 2004. Jur. kand. Bilge Tekin Befrits var förordnad som biträdande sekreterare i kommittén fr.o.m. den 1 september 2004 t.o.m. den 30 november 2004. Teologie doktor Hans Ingvar Roth var förordnad som sekreterare i kommittén fr.o.m. den 10 september 2004 t.o.m. den 28 februari 2005. Juris doktor Kenneth Nordback har på uppdrag av kommittén utarbetat ett underlag i den del som avser talerätt för intresseorganisationer.

Kommitténs assistent har varit Alicia Ormazábal.

Kommittén har antagit namnet Diskrimineringskommittén.

I maj 2004 överlämnade kommittén delbetänkandet *Ett utvidgat skydd mot könsdiskriminering* (SOU 2004:55). Kommittén överlämnar härmed slutbetänkandet *En sammanhållen diskrimineringslagstiftning* (SOU 2006:22). Kommitténs uppdrag är därmed slutfört.

Till slutbetänkandet fogas reservationer och särskilda yttranden.

Stockholm den 24 februari 2006

Göran Ewerlöf

Hans Andersson

Luciano Astudillo

Anita Jönsson

Kristina Larsson

Martin Nilsson

Marcela Arosenius

Rose-Marie Frebran

Yilmaz Kerimo

Anna Lindgren

Lennart Rohdin

*/Gudrun Persson Härneskog*

*Dan Isaksson*

*Susanna Pålsson Helander*

*Monica Sylvan*

# Innehåll

<b>Förkortningar</b> .....	<b>13</b>
<b>Sammanfattning</b> .....	<b>15</b>
<b>Summary</b> .....	<b>41</b>
<b>Författningsförslag</b> .....	<b>71</b>
<b>1 Kommitténs uppdrag och arbete</b> .....	<b>123</b>
1.1 Kommitténs direktiv.....	123
1.2 Kommitténs delbetänkande .....	126
1.3 Arbetets bedrivande.....	128
1.4 Frågor om diskriminering som utreds i särskild ordning....	130
1.5 Andra utredningar om diskriminering m.m.....	137
1.6 Slutbetänkandets disposition .....	142
<b>2 Internationella åtaganden och gällande rätt m.m.</b> .....	<b>143</b>
2.1 FN .....	143
2.2 Europarådet.....	155
2.3 EG-rätten.....	158
2.4 Grundlagsbestämmelser .....	169
2.5 Arbetsrättsliga bestämmelser .....	171
2.6 Lagen om likabehandling av studenter i högskolan.....	188

2.7	Lagen om förbud mot diskriminering.....	191
2.8	Lagen om förbud mot diskriminering och annan kränkande behandling av barn och elever .....	193
2.9	Avtalslagen.....	194
2.10	Straffrättsliga bestämmelser.....	195
2.11	Lagstiftning mot diskriminering i några andra länder .....	196
3	En sammanhållen diskrimineringslagstiftning .....	211
3.1	Ett skydd för mänskliga rättigheter .....	211
3.2	En ny lag om förbud och andra åtgärder mot diskriminering.....	213
3.3	Straffbestämmelsen om olaga diskriminering.....	230
4	Diskrimineringsgrunderna m.m. ....	255
4.1	Kön och könsidentitet .....	255
4.2	Etnisk tillhörighet .....	287
4.3	Religion eller annan trosuppfattning .....	310
4.4	Funktionshinder.....	312
4.5	Sexuell läggning .....	313
4.5.1	Innebörden av begreppet.....	313
4.5.2	En konsekvent användning i lagstiftningen .....	316
4.6	Ålder .....	329
4.7	Skydd för juridiska personer.....	332
5	Diskrimineringsbegreppet .....	345
5.1	Ett enhetligt diskrimineringsbegrepp i den nya lagen .....	345
5.2	Direkt diskriminering .....	346
5.3	Indirekt diskriminering.....	358
5.4	Trakasserier och sexuella trakasserier .....	368

5.5	Instruktioner att diskriminera.....	383
<b>6</b>	<b>Diskrimineringsförbuden .....</b>	<b>401</b>
6.1	Genomförande av EG-rätten.....	401
6.2	Ett lika skydd för alla diskrimineringsgrunder .....	404
6.3	Arbetslivet.....	405
6.3.1	Undantag för verkliga och avgörande yrkeskrav .....	412
6.3.2	Särskilda undantag för åldersdiskriminering.....	417
6.4	Utbildning.....	444
6.5	Arbetsmarknadspolitisk verksamhet .....	463
6.6	Start eller bedrivande av näringsverksamhet .....	476
6.7	Yrkesutövning.....	481
6.8	Medlemskap m.m. ....	486
6.9	Varor, tjänster och bostäder m.m. ....	490
6.9.1	Varor, tjänster och bostäder.....	491
6.9.2	Allmän sammankomst och offentlig tillställning .....	507
6.10	Socialtjänsten m.m. ....	510
6.11	Socialförsäkringssystemet .....	528
6.12	Arbetslöshetsförsäkringen .....	538
6.13	Hälso- och sjukvården.....	543
6.14	Studiestöd.....	553
6.15	Värn- och civilplikt .....	558
6.16	Offentlig anställning och offentligt uppdrag .....	596
<b>7</b>	<b>Positiv särbehandling.....</b>	<b>599</b>
7.1	Kommitténs uppdrag.....	599
7.2	Vad som menas med positiv särbehandling.....	600
7.2.1	Svenska bestämmelser om positiv särbehandling m.m. ....	601

7.2.2	Positiv etnisk särbehandling i några andra länder .....	607
7.2.3	Positiv särbehandling enligt FN och EG .....	613
7.2.4	Positiv särbehandling enligt EG-domstolen .....	617
7.2.5	Vår definition av begreppet positiv särbehandling.....	624
7.2.6	Relationen till aktiva åtgärder och andra begrepp.....	627
7.2.7	När positiv särbehandling kan vara tillåten .....	631
7.3	Positiv särbehandling i arbetslivet.....	636
7.3.1	Statistik, parternas arbete i fråga om positiv särbehandling på grund av etnisk tillhörighet, m.m. ....	636
7.3.2	Fördelar och nackdelar med positiv etnisk särbehandling.....	650
7.3.3	Positiv etnisk särbehandling bör vara tillåten.....	660
7.3.4	Behöver 2 kap. 15 § regeringsformen ändras? .....	669
7.3.5	Positiv särbehandling på grund av kön .....	672
7.4	Positiv särbehandling i högskolan .....	673
7.5	Positiv särbehandling för kön i fråga om medlemskap m.m. ....	686
7.6	Positiv särbehandling för kön och etnisk tillhörighet inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten .....	687
8	<b>Aktiva åtgärder .....</b>	<b>691</b>
8.1	Kommitténs uppdrag .....	691
8.2	Vad menas med aktiva åtgärder .....	692
8.2.1	Gällande svenska bestämmelser om aktiva åtgärder .....	694
8.2.2	Ombudsmännens arbete med aktiva åtgärder .....	699
8.2.3	Arbetsmarknadens parter arbete med aktiva åtgärder .....	707
8.3	Aktiva åtgärder i arbetslivet.....	708
8.3.1	Behovet av aktiva åtgärder.....	708
8.3.2	Samverkan.....	713
8.3.3	Målinriktat arbete.....	716
8.3.4	Arbetsförhållanden .....	718
8.3.5	Skyldighet att förebygga och förhindra diskriminering och repressalier .....	724

8.3.6	Rekrytering m.m.....	727
8.3.7	Lönefrågor.....	735
8.3.8	Årlig likabehandlingsplan.....	742
8.3.9	Kollektivavtal .....	748
8.3.10	Vite .....	751
8.4	Aktiva åtgärder i fråga om utbildning.....	752
8.4.1	Behovet av aktiva åtgärder.....	753
8.4.2	Några utgångspunkter.....	753
8.4.3	Målinriktat arbete .....	754
8.4.4	Skyldighet att förebygga och förhindra diskriminering och repressalier.....	757
8.4.5	Årlig likabehandlingsplan.....	759
8.4.6	Vite .....	761
8.5	Aktiva åtgärder i fråga om värnplikt och civilplikt .....	761
8.5.1	Behovet av aktiva åtgärder.....	761
8.5.2	Några utgångspunkter.....	762
8.5.3	Målinriktat arbete .....	763
8.5.4	Tjänstgöringsförhållanden .....	764
8.5.5	Skyldighet att förebygga och förhindra diskriminering och repressalier.....	766
8.5.6	Årlig likabehandlingsplan.....	768
8.5.7	Vite .....	769
8.6	Aktiva åtgärder på andra samhällsområden.....	769
8.6.1	Behovet av aktiva åtgärder.....	769





## Förkortningar

AD	Arbetsdomstolen
AFS	Arbetsmiljöverkets författningssamling
AML	Arbetsmiljölagen (1977:1160)
AMS	Arbetsmarknadsstyrelsen
AU	Arbetsmarknadsutskottet
BO	Barnombudsmannen
BrB	brottsbalken
bet.	betänkande
DO	Ombudsmannen mot etnisk diskriminering
Ds	betänkande i departementsserien
dir.	regeringens direktiv
EG	Europeiska gemenskapen
EEG	Europeiska ekonomiska gemenskapen
EGT	Europeiska gemenskapernas officiella tidning
EG-domstolen	Europeiska gemenskapernas domstol
EG-fördraget	Fördraget om upprättande av Europeiska gemenskapen
EU	Europeiska unionen
FN	Förenta nationerna
HBT	homosexuella, bisexuella och transpersoner
HD	Högsta domstolen
HO	Handikappombudsmannen
HomO	Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning
ILO	Internationella arbetsorganisationen
JämO	Jämställdhetsombudsmannen
KOM	KOM-dokument, dokument från kommissionen

KU	Konstitutionsutskottet
Kommissionen	Europeiska gemenskapernas kommission
LSS	lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade
NJA	Nytt juridiskt arkiv
prop.	proposition
PBL	plan- och bygglagen (1987:10)
RB	rättegångsbalken
REG	rättsfallssamling från Europeiska gemenskapernas domstol och förstainstansrätt
RF	regeringsformen
RFSL	Riksförbundet för sexuellt likaberättigande
rskr.	riksdagsskrivelse
SÖ	Sveriges internationella överenskomelser
SFS	Svensk författningssamling
SOU	Statens offentliga utredningar
SoL	Socialtjänstlagen (2001:453)
Ubu	Utbildningsutskottet
1999 års lagar	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 och lagen (1999:133) om förbud mot diskriminering i arbetslivet på grund av sexuell läggning
2001 års lag	lagen (2001:1286) om likabehandling av studenter i högskolan
2003 års lag	lagen (2003:307) om förbud mot diskriminering
2006 års lag	lagen (2006:000) om förbud mot diskriminering och annan kränkande behandling av barn och elever

# Sammanfattning

## Inledning

Förslagen i detta slutbetänkande syftar generellt till att stärka individers rättsskydd och att bidra till att människor som kränkts får upprättelse och ekonomisk ersättning för liden skada. De nya reglerna bör kunna bidra till ökad jämlikhet, starkt jämställdhet mellan kvinnor och män och mer av förståelse och öppenhet mellan människor. I ett samhälle där människor med olika intressen, olika bakgrund, olika läggning och olika värderingar skall leva samman är detta ambitiösa mål, men lagstiftningen bör anses ha en moralbildande verkan på kort och lång sikt och en mindre långtgående ambition är egentligen inte tänkbar.

Bristande jämställdhet mellan kvinnor och män, ojämlikhet mellan människor, främlingsfientlighet och utanförskap, misstro och rädsla mot den som "är annorlunda", rasism och homofobi – allt detta är samhällsproblem som måste prioriteras i ett öppet samhälle. Lagstiftning enbart kan inte förändra verkligheten. Men lagstiftning är ett av flera verktyg som inte kan avvaras. Fokus i detta slutbetänkande ligger därför – och i enlighet med det uppdrag regeringen gett oss – på just lagförslag.

## Kommitténs uppdrag

Kommitténs uppgift är sammanfattningsvis att göra en översyn av den svenska diskrimineringslagstiftningen och – framför allt – överväga dels en gemensam lagstiftning mot diskriminering som omfattar alla eller flertalet diskrimineringsgrunder och samhällsområden, dels en samordning eller sammanslagning av några av eller samtliga av Jämställdhetsombudsmannen, Ombudsmannen mot etnisk diskriminering, Handikappombudsmannen och Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning. I övervä-

JÄM - DO - HO - LTB

gandena rörande ombudsmännen skall kommittén även i tillämpliga delar inkludera Barnombudsmannen (dir. 2002:11 samt tilläggsdir. 2003:69 och 2005:8).

Kommitténs uppdrag har sammanfattningsvis enligt kommittédirektiven omfattat att

- överväga en gemensam lagstiftning mot diskriminering som omfattar alla eller flertalet diskrimineringsgrunder och samhällsområden,
- överväga om skydd mot missgynnande av personer med funktionshinder på grund av bristande tillgänglighet bör införas på andra samhällsområden än i arbetslivet och högskolan,
- överväga om ett skydd mot diskriminering av alla s.k. transpersoner bör införas,
- överväga om regler om aktiva åtgärder bör införas i arbetslivet för andra diskrimineringsgrunder än kön och etnisk tillhörighet,
- överväga om regler om aktiva åtgärder bör införas på utbildningsområdet när det gäller andra utbildningsformer än högskoleutbildning, för dem som fullgör värnplikt eller civilplikt samt på andra samhällsområden,
- överväga om regler om positiv särbehandling på grund av etnisk tillhörighet bör införas i arbetslivet,
- överväga om det, mot bakgrund av vad kommittén i övrigt kommer fram till, finns skäl att ersätta straffbestämmelsen om olaga diskriminering i 16 kap. 9 § brottsbalken med någon annan typ av reglering,
- överväga om och i så fall i vilken utsträckning det är möjligt att utmönstra termen ras ur de författningar där den förekommer,
- behandla termen sexuell läggning i lagstiftningen och överväga om detta begrepp bör ersätta termerna homosexualitet och homosexuell läggning i författningar där detta kan bli aktuellt,
- bedöma om ytterligare åtgärder är nödvändiga eller lämpliga med hänsyn till tre EG-direktiv om könsdiskriminering: likabehandlingsdirektivet (76/207/EEG), direktivet om social trygghet (79/7/EEG) och direktivet om egen rörelse (86/613/EEG),
- se över ansvarsområden och uppgifter för Jämställdhetsombudsmännen, Ombudsmännen mot etnisk diskriminering, Handikappombudsmännen och Ombudsmännen mot diskriminering på grund av sexuell läggning,

- överväga en samordning eller sammanslagning av några av eller samtliga dessa ombudsmän samt om den eller de framtida ombudsmannainstitutioner som föreslås skall vara underställda regeringen eller riksdagen,
- överväga behovet av något eller några särskilda organ med de uppgifter som Jämställdhetsnämnden och Nämnden mot diskriminering har i dag och i vilka former en sådan verksamhet i så fall skall bedrivas,
- överväga hur domstolsprocessen i diskrimineringsmål skall utformas,
- överväga om länsstyrelserna bör få ett tillsynsansvar när det gäller aktiva åtgärder,
- överväga om intresseorganisationer bör få talerätt i diskrimineringsmål,
- överväga behovet av ett förbud mot instruktioner att diskriminera även utan ett lydnads- eller beroendeförhållande samt av ett förbud mot sådana instruktioner att diskriminera som inte leder till ett missgynnande i det enskilda fallet,
- lämna förslag till bestämmelser om planer för att främja lika rättigheter och möjligheter oavsett etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning i arbetslivet samt överväga om liknande bestämmelser bör införas också för andra diskrimineringsgrunder,
- i sina överväganden när det gäller tillgänglighetsfrågan beakta förslagen i och remissvaren över betänkandet *Skolans ansvar för kränkningar av elever* (SOU 2004:50) i de delar som rör diskriminering av personer med funktionshinder på grund av bristande tillgänglighet och användbarhet av lokaler i skolan, och
- överväga om ett skydd mot diskriminering även bör omfatta situationer där privatpersoner vänder sig till allmänheten vid tillhandahållande av varor, tjänster och bostäder.

Kommittén skall lämna de förslag till författningsändringar och andra åtgärder som uppdraget kan ge anledning till.

Kommittédirektiven i sin helhet är bilaga 1–3.

# Nuvarande lagar

## Schematisk översikt

Lag	Diskrimineringsgrund	Förbud mot/Regler om aktiva åtgärder	Samhällsområde	Tillsyn	Rättgång/Preskription	Talerätt förutom för den enskilde själv
1991:433	Kön	Regler om aktiva åtgärder diskriminering, repressaller aktiva åtgärder	arbetslivet	JämO Jämställhets- nämnden	LRA LAS/MBL	arbetslagarorganisation JämO
1999:130	etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning	diskriminering, repressaller aktiva åtgärder	arbetslivet	DO Nämnden mot diskri- minering	LRA LAS/MBL	arbetslagarorganisation DO
1999:132	Funktionshinder	diskriminering, repressaller	arbetslivet	HO	LRA	arbetslagarorganisation DO
1999:133	sexuell läggning	diskriminering, repressaller	arbetslivet	HomO	LAS/MBL	arbetslagarorganisation HO
2001:1286	Kön, etnisk tillhörighet, religion eller annan tros- uppfattning, funktions- hinder och sexuell läggning	diskriminering, repressaller aktiva åtgärder	högskoleområdet	JämO DO DO HO HomO	LRA LAS/MBL	arbetslagarorganisation JämO
2003:307	Kön, etnisk tillhörighet, religion eller annan tros- uppfattning, funktions- hinder och sexuell läggning	diskriminering, repressaller	arbetsmarknadspolitisk verk- samhet, start eller bedrivande av näringsverksamhet, yrkes- utövning, medlemskap m.m., varor, tjänster och bostäder, socialtjänsten m.m., social- försäkringsystemet, arbets- löshetsförsäkringen, hälso- och sjukvården och studie- stöd	JämO DO DO HO HomO	RB två år	JämO DO DO HO HomO
2006:000	Kön, etnisk tillhörighet, religion eller annan tros- uppfattning, funktions- hinder och sexuell läggning ej samband med någon diskrimineringsgrund	diskriminering, repressaller aktiva åtgärder  annan kränkande behand- ling, repressaller aktiva åtgärder	verksamhet och utbildning enligt skollagen  verksamhet och utbildning enligt skollagen	JämO DO DO HO HomO  Statens skolverk	RB två år  RB två år	JämO DO DO HO HomO  Statens skolverk

LRA=lagen (1974:371) om rättgången i arbetslivet, LAS=lagen (1982:30) om anställningskydd, MBL=lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet, RB=rättgångsbalken

## Delbetänkandet

I maj 2004 lade kommittén fram delbetänkandet *Ett utvidgat skydd mot könsdiskriminering* (SOU 2004:55). I delbetänkandet lämnas förslag till ändringar i jämställdhetslagen (1991:433), lagen (2001:1286) om likabehandling av studenter i högskolan, lagen (2003:307) om förbud mot diskriminering och andra lagar med syftet att genomföra tre EG-direktiv om könsdiskriminering, likabehandlingsdirektivet (76/207/EEG), direktivet om social trygghet (79/7/EEG) och direktivet om egen rörelse (86/613/EEG) i svensk rätt. Delbetänkandet innehåller också kommitténs förslag i den del av uppdraget som gäller frågan om lagstiftning mot diskriminering på grund av kön skall införas även på de andra områden som omfattas av direktivet mot etnisk diskriminering (2000/43/EG) än arbetslivsområdet och högskoleområdet. Till dessa områden hör tillgång till och tillhandahållande av varor och tjänster som är tillgängliga för allmänheten, inklusive bostäder.

Kommitténs förslag i delbetänkandet behandlades i propositionen *Ett utvidgat skydd mot könsdiskriminering* (prop. 2004/05:147). Ny lagstiftning trädde i kraft den 1 juli 2005 (bet. 2004/05:AU7, rskr. 2004/05:267).

## Ett skydd för mänskliga rättigheter

Förbud mot diskriminering finns genomgående i konventioner och andra instrument om mänskliga rättigheter. I artikel 1 i FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna stadgas att alla människor är födda fria och lika i värde och rättigheter. Enligt artikel 2 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. Förbud mot diskriminering finns också i artikel 2.1 och 26 i FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter, artikel 2.2 i FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, artikel 2 i FN:s konvention om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor, artikel 5 i FN:s konvention om avskaffande av alla former av rasdiskriminering, artikel 2 i FN:s konvention om barnets rättigheter, artikel 2 i Internationella arbetsorganisationen (ILO) konvention (nr 111) angående

ende diskriminering i fråga om anställning och yrkesutövning och i artikel 14 i den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen).

Europeiska unionen (EU) bygger på principen om respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Detta framgår av artikel 6.1 i Fördraget om Europeiska unionen (Unionsfördraget eller Maastrichtfördraget). Enligt artikel 6.2 skall unionen som allmänna principer för gemenskapsrätten respektera de grundläggande rättigheterna såsom de garanteras i Europakonventionen.

Europeiska gemenskapernas domstol (EG-domstolen) har förklarat att mänskliga rättigheter utgör en integrerad del av de allmänna rättsprinciper vars upprätthållande domstolen skall säkerställa och att skyddet för mänskliga rättigheter även innefattar rättigheterna i Europakonventionen.<sup>1</sup>

Genom artikel 13 EG-fördraget kan rådet, inom ramen för de befogenheter som 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. Enligt artikel 21.1 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (EU-stadgan) är 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 förbjuden.

Vi konstaterar att diskriminering utgör ett brott mot grundläggande mänskliga rättigheter. Ett sätt att motverka diskriminering och därmed verka för grundläggande mänskliga rättigheter är genom lagstiftning. I detta slutbetänkande föreslås sådana åtgärder.

## En ny lag mot diskriminering

Den hittillsvarande situationen med ett flertal lagar mot diskriminering är svår att överblicka. Den kan närmast beskrivas som ett lapptäcke. Vår avsikt är att de lagförslag som lämnas i detta slutbetänkande skall göra lagstiftningen både effektivare och mer heltäckande.

<sup>1</sup> Jfr t.ex. mål 149/77 Gabrielle Defrenne mot Société Anonyme Belge de Navigation Aérienne SABENA, REG 1978, s. 1365 (Celex 61977J0149), svensk specialutgåva IV, s. 127.



Vi föreslår därför att en ny lag om förbud och andra åtgärder mot diskriminering införs. Lagen skall ha till ändamål att motverka diskriminering och på andra sätt främja lika rättigheter och möjligheter oavsett kön, könsidentitet, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionshinder, sexuell läggning eller ålder.

Lagen skall gälla i arbetslivet, i fråga om utbildning, arbetsmarknadspolitisk verksamhet, start eller bedrivande av näringsverksamhet, yrkesutövning, medlemskap m.m. i arbetstagar-, arbetsgivar-, och yrkesorganisationer, varor, tjänster och bostäder, allmän sammankomst och offentlig tillställning, socialtjänsten m.m., socialförsäkringssystemet, arbetslöshetsförsäkringen, hälso- och sjukvården, statligt studiestöd, värn- och civilplikt samt i fråga om offentlig anställning och offentlig uppdrag.

Lagen innehåller både bestämmelser om aktiva åtgärder och diskrimineringsförbud. Lagen är indelad i fyra kapitel. Kapitel 1 innehåller inledande bestämmelser bl.a. definitionen av vad som menas med diskriminering. Förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagarer regleras i kapitel 2 om arbetslivet. Utbildning och andra samhällsområden regleras i kapitel 3. Hur tillsynen av lagens efterlevnad skall gå till regleras i kapitel 4.

Samtidigt som den nya lagen införs upphävs 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 likabehandling av studenter i högskolan, lagen (2003:307) om förbud mot diskriminering och lagen (2006:000) om förbud mot diskriminering och annan kränkande behandling av barn och elever. Förbud mot annan kränkande behandling än diskriminering i skolan regleras i ett nytt 14 a kap. i skollagen (1985:1100).

### En ny, sammanslagen ombudsmannamyndighet

Vi föreslår att de nuvarande fyra ombudsmännen mot diskriminering – Jämställdhetsombudsmannen (JämO), Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (DO), Handikappombudsmannen (HO) och Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning

(HomO) – slås samman till en myndighet, Ombudsmannen mot diskriminering. Den nya ombudsmannen skall utöva tillsyn över diskriminering som har samband med kön, könsidentitet, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionshinder, sexuell läggning och ålder.

Barnombudsmannen (BO) bör däremot inte slås samman med de övriga ombudsmännen.

Den nya myndigheten bör ledas av ett ombudsmannakollektiv (minst fem). En av dessa bör vara administrativ chef och chefsombudsman.

Vi konstaterar att en viktig del av frågan om ombudsmannens självständighet och oberoende är att ombudsmannens ansvarsområden och uppgifter tydligt skall framgå av lag och inte av förordning. Det är alltså riksdagen som skall bestämma mandatet, och regeringen kan därmed inte själv ändra på ombudsmannens uppdrag. I enlighet härmed bör alltså ombudsmannens ansvarsområden och uppgifter tas in i lag. Därigenom garanterar man på ett bättre sätt myndighetens självständighet och oberoende eftersom eventuella ändringar av ombudsmannens ansvarsområden och uppgifter måste underställas riksdagen. Genom att ombudsmannens ansvarsområden och uppgifter regleras i lag betonar man också vikten av ombudsmannens verksamhet dels för den som utsatts för diskriminering, dels för statsmakterna. Ombudsmannens ansvarsområden och uppgifter skall regleras dels i den nya lagen om förbud och andra åtgärder mot diskriminering, dels i en ny särskild lag om Ombudsmannen mot diskriminering.

Ombudsmannen skall se till att den nya lagen om förbud och andra åtgärder mot diskriminering följs. Ombudsmannen skall i första hand försöka förmå dem som omfattas av förbuden mot diskriminering och repressalier och av bestämmelserna om aktiva åtgärder, att frivilligt följa lagen. Den som omfattas av förbuden mot diskriminering och repressalier eller av bestämmelserna om aktiva åtgärder skall vara skyldig att på begäran av ombudsmannen

1. lämna de uppgifter om förhållandena i verksamheten som kan ha betydelse för tillsynen,
2. lämna uppgifter när ombudsmannen biträder en begäran av en enskild att få ut uppgifter om meriter (arbetslivet och skolan),
3. ge ombudsmannen tillträde till arbetsplatser eller andra lokaler där verksamheten bedrivs för undersökningar som kan ha betydelse för tillsynen, och
4. komma till överläggningar med ombudsmannen.

Uppgiftsskyldigheten enligt 1 och 2 gäller inte om det i ett enskilt fall finns särskilda skäl som talar däremot.

Den som inte rättar sig efter en begäran enligt ovan får av ombudsmannen föreläggas att vid vite fullgöra sin skyldighet.

Ombudsmannen skall enligt lagen om Ombudsmannen mot diskriminering

1. verka för att diskriminering som har samband med kön, könsidentitet, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionshinder, sexuell läggning eller ålder inte förekommer på några områden av samhällslivet,

2. också i övrigt verka för lika rättigheter och möjligheter oavsett kön, könsidentitet, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionshinder, sexuell läggning eller ålder,

3. verka för jämställdhet mellan kvinnor och män samt förebygga och motverka rasism, främlingsfientlighet och homofobi,

4. genom råd och på annat sätt medverka till att den som utsatts för diskriminering kan ta till vara sina rättigheter,

5. inom sitt verksamhetsområde

– hos regeringen föreslå författningsändringar eller andra åtgärder som kan motverka diskriminering,

– informera,

– bilda opinion,

– utbilda,

– överlägga och ha andra kontakter med myndigheter, företag, enskilda och organisationer,

– följa den internationella utvecklingen,

– följa forsknings- och utvecklingsarbete, och

– ta initiativ till andra lämpliga åtgärder.

Ombudsmannen mot diskriminering skall tills vidare vara en myndighet under regeringen.

Regeringen bör iakttä stor återhållsamhet i regleringsbrevet till ombudsmannen.

Ombudsmannen ges självständig möjlighet att delta i regeringens rapportering till FN:s kommitté för avskaffande av rasdiskriminering, FN:s kommitté för mänskliga rättigheter, FN:s kommitté för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter och FN:s kommitté för avskaffande av diskriminering av kvinnor samt möjlighet att självständigt kommunicera med konventionsorganet.

Frågan om en grundlagsreglering av ombudsmannens ställning liksom om vidare konstitutionella överväganden om huvudman-

naskapet föreslås utredas i särskild ordning lämpligen inom ramen för den s.k. Grundlagsutredningen.

Det är viktigt att den nya myndigheten får tillräckligt med resurser så att arbetet mot diskriminering kan förstärkas och förbättras. Som en jämförelse kan nämnas att ramanslaget för JämO för budgetåret 2006 uppgår till 28 346 000 kr, varav 450 000 kr utgör ramanslag för Jämställhetsnämnden (prop. 2005/06:01, utgiftsområde 14, bet. 2005/06:AU1, rskr. 2005/06:109). För DO uppgår ramanslaget för budgetåret 2006 till 31 239 000 kr, varav 150 000 kr utgör ramanslag för Nämnden mot diskriminering (prop. 2005/06:01, utgiftsområde 8, bet. 2005/06:SfU2, rskr. 2005/06:68). För HO uppgår ramanslaget för budgetåret 2006 till 14 892 000 kr (prop. 2005/06:01, utgiftsområde 9, bet. 2005/06:SoU1, rskr. 2005/06:111). För HomO uppgår ramanslaget för budgetåret 2006 till 9 218 000 kr (prop. 2005/06:02, utgiftsområde 14, bet. 2005/06:AU1, rskr. 2005/06:110). Den nya samlade myndigheten kommer förutom de uppgifter som i dag åvilar JämO, DO, HO och HomO att få tillsyn över en rad nya bestämmelser i den nya lagen bl.a. i fråga om nya diskrimineringsgrunder, förbud på nya samhällsområden, skydd för juridiska personer, utökade bestämmelser om aktiva åtgärder, åtgärder för ökad tillgänglighet m.m. Väsentliga resursförstärkningar kommer att behövas.

### **Straffbestämmelsen om olaga diskriminering**

Vi anser att den straffrättsliga bestämmelsen om olaga diskriminering i 16 kap. 9 § brottsbalken inte bör upphävas. En avkriminalisering är enligt vår bedömning olämplig både ur allmänpreventiv synvinkel och på grund av kriminaliseringens symbolfunktion. Det faktum att staten använder det kanske starkaste uttrycket för avståndstagande – kriminalisering – har ett symbolvärde och utgör en markering av att det offentliga Sverige ser frågan som en gemensam angelägenhet. Som vi ser saken kan det statliga ansvaret, och de resurser som staten tillhandahåller via polis och åklagare, inte ersättas av en ordning där arbetet mot diskriminering helt överläts till de enskildas sfär. En motsatt hållning, där diskriminering bekämpades enbart via skadestånd i civilmål, skulle kunna uppfattas som att staten tar sin hand från diskrimineringsfrågan.

Vi menar vidare att det ur skyddssynpunkt inte är rimligt att avkriminalisera olaga diskriminering eftersom en civilrättslig regler-

ing aldrig kan ge samma typ av skydd för medborgarna. Trots problem kring bristande effektivitet och dubbelreglering så anser vi alltså att det inte finns tillräckliga skäl för att avskaffa den straffrättsliga bestämmelsen.

Frågan om en förstärkning av bestämmelsen om olaga diskriminering bör utredas vidare i särskild ordning.

## Bestämmelserna i den nya lagen mot diskriminering

### Diskrimineringsgrunderna

Diskriminering skall vara förbjuden enligt följande diskrimineringsgrunder: kön, könsidentitet, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionshinder, sexuell läggning och ålder. Av dessa är diskrimineringsgrunderna könsidentitet och ålder nya i svensk diskrimineringslagstiftning. Ålder definieras inte i lagtexten. Med könsidentitet avses "en persons identitet, utseende eller beteende med avseende på kön, oavsett om identiteten, utseendet eller beteendet skiljer sig från vad som traditionellt ansetts utgöra normen för kvinnor respektive män".

Diskrimineringsgrunden kön definieras som "det biologiska kön som registrerats för en person vid födelsen eller det kön som senare fastställs för henne eller honom".

Genom diskrimineringsgrunderna kön och könsidentitet kommer diskrimineringslagstiftningen att omfatta gruppen "transpersoner". Gruppen transpersoner kan allmänt beskrivas som individer som tidvis eller alltid har eller uppfattas ha eller ger uttryck för eller uppfattas ge uttryck för en könsidentitet som tidvis eller alltid skiljer sig från normen för det kön som registrerats för dem vid födelsen. Hit hör till exempel den som är eller uppfattas vara transsexuell, transvestit, intergender, intersexuell, transgenderist, dragking eller dragqueen.

Diskrimineringsgrunden etnisk tillhörighet definieras, på samma sätt som enligt hittillsvarande reglering, som "att någon tillhör en grupp av personer som har samma nationella eller etniska ursprung, ras eller hudfärg". Termen ras bör inte utmönstras ur de författningar där den förekommer. Vi konstaterar att det inte finns någon vetenskaplig grund för att dela in människor i skilda raser och att det ur biologisk synpunkt följaktligen inte heller finns någon grund att använda ordet ras om människor. Termen ras används emeller-

tid i internationella konventioner och EG-direktiv för att skydda människor från ageranden som har sin grund i en uppfattning om att det finns olika raser och inte för att det finns en tro på förekomsten av olika raser eller för att stödja en sådan uppfattning. Sveriges måste uppfylla sina internationella åtaganden. Till detta kommer att skyddet mot diskriminering riskerar att försämrats om termen skulle utmönstras.

Diskrimineringsgrunden funktionshinder definieras på samma sätt som hittillsvarande reglering såsom 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.

Sexuell läggning har använts i olika betydelser i olika lagar. Vi föreslår att den betydelse termen har i diskrimineringslagstiftningen – homosexuell, bisexuell eller heterosexuell läggning – används konsekvent även i 5 kap. 5 § och 16 kap. 9 § brottsbalken, men ersätts av "sexualliv" i lagen (2001:617) om behandling av personuppgifter inom kriminalvården.

### Skydd för juridiska personer

Diskrimineringslagarna har hittills inneburit skydd för endast fysiska personer. Vi föreslår nu att diskrimineringsförbuden i den nya lagen om förbud och andra åtgärder mot diskriminering skall gälla även diskriminering av juridiska personer på de samhällsområden där så är befogat (jfr strax nedan om diskrimineringsförbuden).

### Diskrimineringsbegreppet

Diskrimineringsbegreppet i svensk rätt är väsentligen hämtat från EG-rätten.<sup>2</sup> I likabehandlingsdirektivet (76/207/EEG), direktivet mot etnisk diskriminering (2000/43/EG), arbetslivsdirektivet (2000/78/EG) och direktivet om likabehandling av kvinnor och män i fråga om varor och tjänster (2004/113/EG) avses med diskriminering direkt diskriminering, indirekt diskriminering, trakasserier och sexuella trakasserier och instruktioner att diskriminera. De olika formerna av diskriminering är definierade på samma sätt i

<sup>2</sup> Jfr prop. 1997/98:177 s. 23, prop. 1997/98:179 s. 39, prop. 1997/98:180 s. 27, prop. 1999/2000:143 s. 28 och prop. 2002/03:65 s. 85.

de olika direktiven. Begreppen har därmed samma innebörd oavsett diskrimineringsgrund.

En av kommitténs utgångspunkter är att skyddet mot diskriminering skall vara så lika som möjligt för de olika diskrimineringsgrunderna. Att definitionerna av grundläggande begrepp är enhetligt utformade kan antas bidra till att skyddet mot diskriminering blir lika starkt oavsett diskrimineringsgrund. Innebörden av direkt diskriminering, indirekt diskriminering, trakasserier och sexuella trakasserier och instruktioner att diskriminera i den nya lagen om förbud och andra åtgärder mot diskriminering skall således vara densamma oavsett diskrimineringsgrund.

Med *direkt diskriminering* avses 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, könsidentitet, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionshinder, sexuell läggning eller ålder.

Med *indirekt diskriminering* avses att någon missgynnas genom tillämpning av en bestämmelse, ett kriterium eller ett förfaringsätt som framstår som neutralt men som är ägnat att särskilt missgynna någon med visst kön, viss könsidentitet, viss etnisk tillhörighet, viss religion eller annan trosuppfattning, visst funktionshinder, viss sexuell läggning eller viss ålder, såvida inte bestämmelsen, kriteriet eller förfaringsättet objektivt kan motiveras av ett berättigat mål och medlen för att uppnå målet är lämpliga och nödvändiga.

Med *trakasserier* avses ett uppträdande som har samband med kön, könsidentitet, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionshinder, sexuell läggning eller ålder och som kränker någons värdighet.

Med *sexuella trakasserier* avses ett uppträdande av sexuell natur som kränker någons värdighet.

Med *instruktioner att diskriminera* avses order eller instruktioner att diskriminera som lämnas åt någon som står i lydnads- eller beroendeförhållande till den som lämnar ordern eller instruktionen eller som gentemot denna åtagit sig att fullgöra ett uppdrag.

Underlåtenhet att vidta *skäliga åtgärder för tillgänglighet* för personer med funktionshinder är också att anse som diskriminering.

### Diskrimineringsförbuden

Likabehandlingsdirektivet (76/207/EEG), som gäller för diskrimineringsgrunden kön, direktivet mot etnisk diskriminering (2000/43/EG), som gäller för diskrimineringsgrunderna ras och etniskt ursprung och arbetslivsdirektivet (2000/78/EG), som gäller för diskrimineringsgrunderna religion eller övertygelse, funktionshinder, sexuell läggning och ålder, anger olika skyddsnivåer för olika diskrimineringsgrunder. Således kräver EG-bestämmelserna ett mer omfattande skydd för ras och etniskt ursprung än för t.ex. kön, funktionshinder och sexuell läggning. EG-regleringen är dock en minimireglering. Inget hindrar därför en medlemsstat från att gå längre än vad direktiven kräver. Det finns skäl att göra det. En av kommitténs utgångspunkter är att skyddet skall vara så lika som möjligt för de olika diskrimineringsgrunderna.

För de diskrimineringsgrunder som omfattas av den nuvarande diskrimineringslagstiftningen – kön, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionshinder och sexuell läggning – är skyddet relativt lika vad gäller vilka samhällsområden som i dag omfattas av lagstiftningen. De luckor som finns i den nuvarande diskrimineringslagstiftningen är att kön inte omfattas av diskrimineringsförbud i fråga om socialtjänsten m.m. samt hälso- och sjukvården och att funktionshinder inte omfattas av diskrimineringsförbud i fråga om socialtjänsten m.m., socialförsäkringssystemet, arbetslöshetsförsäkringen samt hälso- och sjukvården.

För könsidentitet och ålder saknas ännu så länge diskrimineringsförbud.

Vi föreslår diskrimineringsförbud i arbetslivet, i fråga om utbildning, arbetsmarknadspolitisk verksamhet, start eller bedrivande av näringsverksamhet, yrkesutövning, medlemskap m.m. i arbetstagar-, arbetsgivar- och yrkesorganisationer, varor, tjänster och bostäder, allmän sammankomst och offentlig tillställning, socialtjänsten m.m., socialförsäkringssystemet, arbetslöshetsförsäkringen, hälso- och sjukvården, statligt studiestöd, värnplikt och civilplikt, offentlig anställning och offentligt uppdrag.

I fråga om samhällsområdena varor, tjänster och bostäder, allmän sammankomst och offentlig tillställning, socialtjänsten m.m., socialförsäkringssystemet, arbetslöshetsförsäkringen, hälso- och sjukvården, statligt studiestöd, värnplikt och civilplikt, offentlig anställning och offentligt uppdrag krävs ytterligare utredning innan diskrimineringsförbud för ålder kan utformas. I övrigt gäller dis-



krimineringsförbuden alla de diskrimineringsgrunder vi behandlar i slutbetänkandet; således kön, könsidentitet, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionshinder och sexuell läggning.

En del av dessa diskrimineringsförbud förs över från den hittillsvarande diskrimineringslagstiftningen. En del diskrimineringsförbud är nya. Här märks särskilt diskrimineringsförbud som gäller de nya diskrimineringsgrunderna könsidentitet och ålder. Vidare motsvaras diskrimineringsförbuden i fråga om vissa delar av utbildningssektorn, allmän sammankomst och offentlig tillställning, värn- och civilplikt, offentlig anställning och offentligt uppdrag inte av några förbudsregler i dag. I fråga om kön har tidigare diskrimineringsförbud saknats på samhällsområdena socialtjänsten m.m. samt hälso- och sjukvården. I fråga om funktionshinder har tidigare diskrimineringsförbud saknats i fråga om socialtjänsten m.m., socialförsäkringssystemet, arbetslöshetsförsäkringen samt hälso- och sjukvården. En nyhet är också att diskrimineringsförbudet i fråga om varor tjänster och bostäder skall gälla för den som tillhandahåller varor, tjänster eller bostäder till allmänheten. Privatpersoner kommer därmed att omfattas av förbudet. Förbudet skall dock inte gälla om det är nödvändigt av hänsyn till skydd för privatlivet. Förbud mot diskriminering av juridiska personer skall gälla i fråga om arbetsmarknadspolitisk verksamhet, start eller bedrivande av näringsverksamhet, medlemskap m.m., varor, tjänster och bostäder och i fråga om offentlig anställning och offentligt uppdrag.

För dem som skyddas av diskrimineringsförbuden kan de nya reglerna om diskrimineringsförbud i fråga om könsidentitet och ålder antas ha stor positiv betydelse. Det nya skyddet kan antas motsvara ett starkt behov på båda områdena. Frågan om åldersdiskriminering är högaktuell och omdebatterad. Våra förslag på det området kan sannolikt ses som ett första steg mot en än mer utvecklad lagstiftning i fråga om åldersdiskriminering. För transpersoner (könsidentitet) är det kanske första gången som den utsatta situationen lyfts fram i ett större lagstiftningssammanhang. Vi bedömer att det nya skyddet för könsidentitet får stor rättslig och moralisk betydelse för de personer som omfattas av de nya reglerna.

### Utökade krav på aktiva åtgärder

Diskrimineringsförbuden kompletteras av de aktiva åtgärderna. Aktiva åtgärder kan allmänt beskrivas som åtgärder som vidtas för att främja jämställdhet mellan kvinnor och män och annan likabehandling. De aktiva åtgärderna kan i princip sägas ta sikte på behandlingen av arbetstagare m.fl. som grupper och inte som individuella fall. Generellt kan sägas att aktiva åtgärder är avsedda att verka pådrivande och mana till ökade ansträngningar för att motverka diskriminering.

Vi menar att de aktiva åtgärderna är en verkligt betydelsefull del i diskrimineringslagstiftningen. De utgör komplement till diskrimineringsförbuden men är värdefulla också i egen kraft som framtidsytande och mer "positiva" insatser än diskrimineringsförbuden som kan sägas vara av mer repressiv art. Till skillnad från diskrimineringsförbuden är bestämmelserna om de aktiva åtgärderna utformade så att de inbjuder till kreativitet och bejaktar den vilja till effektivt arbete mot diskriminering och för lika möjligheter och rättigheter som kan finnas hos bl.a. enskilda arbetsgivare och hos fackliga organisationer. Arbete med aktiva åtgärder kan förhindra att enskilda drabbas av diskriminering men det kan också innebära att arbetsgivare och andra undviker att utsättas för påståenden eller anklagelser om diskriminering eller underlåtenhet att utreda och åtgärda trakasserier.

Som anfördes redan när den äldre jämställdhetslagen tillkom 1979, räcker det inte med förbud mot individuell orättvisa – dvs. diskrimineringsförbuden – för att en reell och någorlunda snabb utveckling mot jämställdhet mellan könen och jämlikhet oavsett de andra diskrimineringsgrunderna skall uppnås (jfr prop. 1978/79:175 s. 78.) Därför behövs även de aktiva åtgärderna.

Reglerna om aktiva åtgärder skall vara så likartade som möjligt för de olika diskrimineringsgrunderna. Det innebär att bestämmelser om aktiva åtgärder – som i dag finns för kön, etnisk tillhörighet och religion eller annan trosuppfattning – bör gälla även för könsidentitet, funktionshinder, sexuell läggning och ålder och att reglerna skall vara lika när det är möjligt och ändamålsenligt. Vi föreslår därför att skyldighet införs att vidta aktiva åtgärder för alla diskrimineringsgrunderna.

Därutöver bör möjligheterna tas till vara dels att "vässa" de befintliga aktiva åtgärderna i den meningen att de görs mer effektiva, dels att söka finna på nya typer av aktiva åtgärder

Förslagen i denna del är främst följande.

Arbetsgivare och arbetstagare skall samverka om aktiva åtgärder för att uppnå lika rättigheter och möjligheter i arbetslivet oavsett kön (jämslälldhet i arbetslivet), könsidentitet, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionshinder, sexuell läggning eller ålder. De skall särskilt motverka alla former av diskriminering som avses i 2 kap. i lagen. I fråga om diskrimineringsgrunden kön skall arbetsgivare och arbetstagare – liksom i dag enligt jämställdhetslagen – särskilt verka för att dels utjämna och förhindra skillnader i löner och andra anställningsvillkor mellan kvinnor och män som utför arbete som är att betrakta som lika eller likvärdigt, dels främja lika möjligheter till löneutveckling för kvinnor och män.

*Arbetsgivare* skall vidare vidta aktiva åtgärder i fråga om rekrytering m.m., utbildning och kompetensutveckling, allas möjlighet att söka lediga anställningar, för att få sökande av underrepresenterat kön och söka se till att andelen arbetstagare av det könet efter hand ökar, för att det på arbetsplatsen skall finnas arbetstagare med olika etnisk tillhörighet, i lönefrågor, upprätta en årlig likabehandlingsplan för sitt arbete med aktiva åtgärder för att uppnå lika rättigheter och möjligheter i arbetslivet oavsett kön (jämslälldhet i arbetslivet), könsidentitet, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionshinder, sexuell läggning eller ålder. Planen skall innehålla en översikt över de aktiva åtgärder enligt lagen som behövs på arbetsplatsen och en redogörelse för vilka av dessa åtgärder som arbetsgivaren avser att påbörja eller genomföra under det kommande året.

Aktiva åtgärder i fråga om *utbildning* skall finnas för all utbildning eller annan verksamhet som avses i skollagen (1985:1100), utbildning som avses i högskolelagen (1992:1434), utbildning som kan leda fram till en examen enligt lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina, eller annan utbildningsverksamhet. Kravet skall omfatta samtliga diskrimineringsgrunder.

Skolor och andra som bedriver utbildning skall vidta aktiva åtgärder i fråga om målinriktat arbete, för att förebygga och förhindra diskriminering och repressalier och upprätta en årlig likabehandlingsplan

Aktiva åtgärder i fråga om *värnplikt och civilplikt* innebär krav på ett målinriktat arbete för att aktivt främja totalförsvarspliktigas lika rättigheter och möjligheter oavsett kön, könsidentitet, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionshinder el-

ler sexuell läggning. De aktiva åtgärderna skall avse tjänstgöringsförhållanden, åtgärder att förebygga och förhindra diskriminering och repressalier och upprätta en årlig likabehandlingsplan.

Arbetsgivare, skolor och de myndigheter som utbildar eller rekryterar totalförsvarspliktiga, och som inte följer lagens föreskrifter om aktiva åtgärder, kan vid vite föreläggas att fullgöra sina skyldigheter.

Aktiva åtgärder på andra samhällsområden än arbetslivet, utbildning och värn- och civilplikten bör utredas vidare.

### Positiv särbehandling

Enligt våra förslag skall positiv särbehandling på grund av etnisk tillhörighet och på grund av kön vara tillåten i arbetslivet. Undantag från förbudet mot diskriminering i arbetslivet införs därför. Förbudet mot diskriminering gäller inte om en arbetsgivares handlingsätt i frågor som gäller anställning, uttagning till anställningsintervju eller andra åtgärder under anställningsförfarandet, befordran eller utbildning för befordran eller annan utbildning är ett led i strävanden att främja likabehandling oavsett etnisk tillhörighet (positiv särbehandling på grund av etnisk tillhörighet). När det gäller positiv särbehandling för kön flyttas det befintliga undantaget i jämställdhetslagen (1991:433) för positiv särbehandling över till den nya lagen om förbud och andra åtgärder mot diskriminering. Diskrimineringsförbudet gäller inte om en arbetsgivares handlingsätt är ett led i strävanden att främja jämställdhet i arbetslivet, och det inte är fråga om tillämpning av löne- eller andra anställningsvillkor för arbeten som är att betrakta som lika eller likvärdiga (positiv särbehandling på grund av kön).

Vi föreslår också att positiv särbehandling på grund av kön skall vara tillåten i fråga om högskolestudier, arbetsmarknadspolitisk verksamhet och medlemskap m.m. i arbetstagar-, arbetsgivar- och yrkesorganisationer. När det gäller medlemskap m.m. flyttas det befintliga undantaget i lagen (2003:307) om förbud mot diskriminering över till den nya lagen om förbud och andra åtgärder mot diskriminering.

### Åtgärder för ökad tillgänglighet m.m.

I den nya lagen om förbud och andra åtgärder mot diskriminering föreslås följande gälla.

Den som omfattas av lagens förbud mot diskriminering som gäller utbildning och andra samhällsområden än arbetslivet får inte missgynna en person med funktionshinder genom att underlåta att vidta sådana skäliga åtgärder för tillgänglighet som skulle kunna bidra till att den personen kan ta del av den vara, tjänst eller bostad eller verksamhet som avses, på lika villkor med personer utan sådant funktionshinder.

Skyldigheten att vidta åtgärder för tillgänglighet gäller dock inte enskilda personer som tillhandahåller varor, tjänster eller bostäder.

Underlåtenhet att vidta åtgärder för tillgänglighet är att anse som diskriminering.

Inom arbetslivet – dvs. förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare – föreslås att den nuvarande regleringen i lagen (1999:132) om förbud mot diskriminering i arbetslivet på grund av funktionshinder överförs till den nya lagen. Diskrimineringsförbudet för arbetsgivare gäller därmed även då arbetsgivaren vid anställning, befordran eller utbildning för befordran genom att vidta stöd- och anpassningsåtgärder kan skapa en situation för en person med funktionshinder som är jämförbar med den för personer utan sådant funktionshinder och det skäligen kan krävas att arbetsgivaren vidtar sådana åtgärder.

### Förbud mot repressalier

Med repressalier avses ogynnsam behandling eller ogynnsamma följder som kan drabba någon som anmält någon eller anfört klagomål mot vad han eller hon uppfattat som diskriminering eller gjort gällande att ansvariga inom verksamheten inte har vidtagit åtgärder för att exempelvis förhindra fortsatta trakasserier. Det kännetecknande för repressalier är att de har ett drag av bestraffningsåtgärder.

I den nya lagen föreslås följande förbud mot repressalier.

En arbetsgivare får inte utsätta en arbetssökande eller arbetstagar för repressalier på grund av att den arbetssökande eller arbetstagar har

– avvisat arbetsgivarens sexuella närmanden,

- anmält eller påtalat att arbetsgivaren handlat i strid med någon av bestämmelserna i 2 kap. i lagen, eller

- medverkat i en utredning enligt 2 kap. i lagen.

Förbudet gäller också i förhållande till den som utan att vara anställd på en arbetsplats söker eller fullgör yrkespraktik eller utför arbete där som inhyrd eller inlånad arbetskraft. När förbudet tillämpas skall den hos vilken praktiken söks eller fullgörs eller arbetet utförs anses som arbetsgivare.

Den som omfattas av förbuden mot diskriminering i fråga om utbildning och andra samhällsområden än arbetslivet får inte utsätta någon för repressalier på grund av att han eller hon har

- anmält eller påtalat att någon handlat i strid med bestämmelserna i 3 kap. i lagen, eller

- medverkat i en utredning enligt 3 kap. i lagen.

### Skyldighet att utreda och vidta åtgärder mot trakasserier

Arbetsgivare, skolor och myndigheter som utbildar eller rekryterar totalförsvarspliktiga skall vara skyldiga att utreda och vidta åtgärder mot trakasserier enligt följande.

En *arbetsgivare* som får kännedom om att en arbetstagare anser sig ha blivit utsatt för trakasserier som har samband med kön, könsidentitet, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionshinder, sexuell läggning eller ålder eller sexuella trakasserier i samband med arbetet, är skyldig att utreda omständigheterna kring de uppgivna trakasserierna och i förekommande fall vidta de åtgärder som skäligen kan krävas för att förhindra fortsatta trakasserier. Arbetsgivarens skyldighet gäller också i förhållande till den som utan att vara anställd på en arbetsplats söker eller fullgör yrkespraktik eller utför arbete där som inhyrd eller inlånad arbetskraft.

En *skola* som får kännedom om att någon som deltar i eller söker till en utbildning eller verksamhet anser sig ha blivit utsatt för trakasserier som har samband med kön, könsidentitet, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionshinder, sexuell läggning eller ålder eller sexuella trakasserier i samband med utbildningen eller verksamheten, är skyldig att utreda omständigheterna kring de uppgivna trakasserierna och i förekommande fall vidta de åtgärder som skäligen kan krävas för att förhindra fortsatta trakasserier.

En myndighet som utbildar eller rekryterar totalförsvarspliktiga och som får kännedom om att en totalförsvarspliktig anser sig ha blivit utsatt för trakasserier som har samband med kön, könsidentitet, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionshinder eller sexuell läggning eller sexuella trakasserier i samband med värn- eller civilplikten, är skyldig att utreda omständigheterna kring de uppgivna trakasserierna och i förekommande fall vidta de åtgärder som skäligen kan krävas för att förhindra fortsatta trakasserier.

### Påföljder

Lagens tvingande karaktär föreslås framgå direkt av lagtexten. Ett avtal som inskränker någons rättigheter enligt lagen skall vara ogiltigt i den delen.

En bestämmelse i ett individuellt avtal eller i ett kollektivavtal som medger eller innebär att någon diskrimineras på ett sätt som är förbjudet enligt lagen skall jämkas eller förklaras ogiltig om den som diskriminerats begär det. Har bestämmelsen sådan betydelse för avtalet att det inte skäligen kan krävas att detta i övrigt skall gälla med oförändrat innehåll, får avtalet jämkas även i annat hänseende eller i sin helhet förklaras ogiltigt.

Om någon diskrimineras genom uppsägning av ett avtal eller genom en annan sådan rättshandling på ett sätt som är förbjudet enligt lagen skall rättshandlingen förklaras ogiltig om den som diskriminerats begär det.

Om någon diskrimineras genom en ordningsregel eller liknande intern bestämmelse på arbetsplatsen på ett sätt som är förbjudet enligt 2 kap. om arbetslivet skall bestämmelsen jämkas eller förklaras sakna verkan om den som diskriminerats begär det.

Den som bryter mot förbuden mot diskriminering – inklusive de bestämmelser som gäller stöd- och anpassningsåtgärder – eller repressalier eller underlåter att fullgöra sina skyldigheter att utreda och vidta åtgärder mot trakasserier och sexuella trakasserier, skall betala skadestånd för den kränkning som detta innebär (allmänt eller ideellt skadestånd) och för den förlust som uppkommer (ekonomiskt skadestånd). Graden av kränkning skall vara avgörande för det ideella skadeståndets storlek. Om det finns särskilda skäl kan skadeståndet sättas ned eller helt falla bort. Avsikten hos den som diskriminerat skall inte utgöra skäl för jämkning av skadeståndet.

Vi föreslog i delbetänkandet *Ett utvidgat skydd mot könsdiskriminering* (SOU 2004:55 s. 314 f.) att nuvarande begränsning av det ekonomiska skadeståndet i diskrimineringslagstiftningen skulle tas bort. Riksdagen och regeringen hade dock en annan uppfattning när ärendet behandlades våren 2005 (se prop. 2004/05:147 s. 116 f., bet.2004/05:AU7, rskr 2004/05:267). Vår uppfattning är alltjämt att EG-rätten kräver att kopplingen mellan diskrimineringslagstiftningen och den s.k. takregeln för ekonomiskt skadestånd enligt anställningsskyddslagen tas bort. Vi upprepar emellertid inte nu vårt förslag utan förutsätter att regeringen i sin fortsatta beredning av frågan beaktar våra överväganden i saken.

## Rättegången

### Domstolarna

De arbetsrättsliga diskrimineringsmålen bör även fortsättningsvis prövas i Arbetsdomstolen (AD). Vår slutsats är att AD är en oavhängig och opartisk domstol i den mening som avses i artikel 6.1 Europakonventionen och att AD även i övrigt uppfyller de krav som följer av artikeln. Det finns därmed enligt vår mening inte rättsligt tvingande skäl att ändra på AD:s roll eller på sammansättningen i diskrimineringsmålen i domstolen. Därmed är dock inte sagt att det inte av andra skäl kan vara motiverat att föreslå ändringar i något avseende. En viktig utgångspunkt är att domstolsprocessen bör vara utformad på ett sådant sätt att intresset av en säker, snabb och enhetlig rättstillämpning främjas på bästa sätt. Eventuella ändringar får inte heller skapa nya svårigheter som undviks med nu gällande ordning.

AD:s sammansättning i diskrimineringsmål bör ändras. Lagen om rättegången i arbetstvister ändras så att endast fem ledamöter deltar i sådana mål. Sammansättningen bör vara en ordförande, en vice ordförande, en "tredje man", en arbetsgivarledamot och en arbetstagarledamot. På detta sätt är intresseledamöterna inte i majoritet i målen men finns ändå med och kan tillföra sina särskilda sakkunskaper om arbetsmarknaden.

Det skulle vara en fördel för dömandet om särskild expertis i diskrimineringsfrågor fanns med i domstolen. Ett sätt att tillförsäkra domstolen särskild sådan kompetens är att den oberoende arbetsmannaledamoten ("tredje mannen") i diskrimineringsmål, för-



utom det redan i dag gällande kravet på särskild insikt i förhållandena på arbetsmarknaden, även skall ha särskild insikt i diskrimineringsfrågor. Detta bör framgå av lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister. Tredje mannen utses från en särskild lista där personer med sådan kompetens står upptagna. På så sätt kan rätten tillföras värdefull expertkunskap. En sådan ordning skulle vara ett användbart komplement till de möjligheter domstolen och parterna redan har att kalla in sakkunniga när behov bedöms finnas. En ledamot med särskild erfarenhet eller inblick i diskrimineringsfrågor skulle utgöra ett värdefullt tillskott i dömandet. Önskemålet om särskild kompetens i diskrimineringsfrågor bör även kunna tillgodoses inom ramen för ökade och riktade utbildningsinsatser.

En talan i ett mål om diskriminering som förs av Ombudsmannen mot diskriminering skall väckas vid tingsrätt. AD är överrätt om målet överklagas. Mot AD:s dom eller beslut får talan inte föras.

Ordförande i AD som för närvarande förordnas på tre år skall i stället vara ordinarie domare i AD.

### *Talerätt*

Ombudsmannen mot diskriminering skall ha rätt att som part föra talan för en enskild i mål om förbuden mot diskriminering och repressalier samt skyldigheten att utreda och vidta åtgärder mot trakasserier, om den personen medger det. Om ombudsmannen för sådan talan får ombudsmannen i samma rättegång föra också annan talan för den enskilde.

I arbetslivet skall ombudsmannens talerätt, liksom enligt gällande bestämmelser, vara subsidiär i förhållande till den fackliga talerätten. När en arbetstagarorganisation har rätt att föra talan för den enskilde enligt 4 kap. 5 § lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister får ombudsmannen föra talan bara om arbetstagarorganisationen inte gör det.

En ideell förening som enligt sina stadgar tillvaratar sina medlemmars intressen har rätt att som part föra talan för en enskild i mål om förbuden mot diskriminering och repressalier samt skyldigheten att utreda och vidta åtgärder mot trakasserier, om den personen medger det.

I arbetslivet skall föreningens talerätt vara subsidiär i förhållande till den fackliga talerätten. När en arbetstagarorganisation har rätt

att föra talan för den enskilde enligt 4 kap. 5 § lagen (1974:371) om rättegången i arbetsstvister får föreningen föra talan bara om arbetstagarorganisationen inte gör det.

Talerätten för intresseorganisationen förutsätter att föreningen med hänsyn till sin verksamhet och sitt intresse i saken, sina ekonomiska förutsättningar att föra en talan och förhållandena i övrigt är lämpad att företräda den enskilde.

### *Bevisbördan*

En bevisregel som innebär en bevislättnad för den som påstår att diskriminering inträffat är nödvändig. Vi föreslår att den utformas på följande sätt. Om det finns anledning att anta att någon har missgynnats på sätt som framgår av förbuden mot diskriminering eller repressalier, är det svaranden som skall visa att diskriminering eller repressalier inte har förekommit.

### *Preskription*

Om någon för talan med anledning av uppsägning eller avskedande skall följande bestämmelser i lagen (1982:80) om anställningsskydd tillämpas:

- 40 § om tidsfrist för talan om ogiltigförklaring,
- 41 § om tidsfrist för talan om skadestånd eller andra fordringsanspråk, och
- 42 § om förlorad talerätt på grund av preskription.

I fråga om någon annan talan än som avses i första stycket skall följande bestämmelser i lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet tillämpas:

- 64 § om tidsfrist för påkallande av förhandling,
- 65 § om tidsfrist för väckande av talan,
- 66 § om förlängd tidsfrist för den som inte företräds av en arbetstagarorganisation med den skillnaden att den tidsfrist som anges i 66 § första stycket första meningen skall vara två månader, och

68 § om förlorad talerätt på grund av preskription.

Om talan rör skadestånd med anledning av ett anställningsbeslut som har meddelats av en arbetsgivare med offentlig ställning, räk-

nas tidsfristerna enligt andra stycket från den dag då anställningsbeslutet vann laga kraft.

Talan i en tvist som inte rör arbetslivet skall väckas inom två år efter det att den påtalade handlingen företogs eller en skyldighet senast skulle ha fullgjorts. I annat fall är rätten till talan förlorad.

#### *Preskriptionsavbrott*

Vi föreslår en ny regel om preskriptionsavbrott. Ombudsmannen mot diskriminering kan i ett mål som rör annan diskriminering i arbetslivet än uppsägning eller avskedande avbryta preskription genom att se till att arbetsgivaren får del av ett skriftligt meddelande som anger att ombudsmannen överväger att väcka talan. Om preskription avbrutits genom ett sådant meddelande löper ny preskriptionstid från dagen för avbrottet. Preskription kan inte avbrytas mer än en gång.

#### *Sekretess*

I fråga om sekretess föreslår vi följande. Sekretess i mål om tillämpning av den nya lagen om förbud och andra åtgärder mot diskriminering gäller hos domstol för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till den enskilde lider avsevärd skada eller betydande men om uppgiften röjs.

Sekretess gäller hos den nya Ombudsmannen mot diskriminering för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till den enskilde lider skada eller men om uppgiften röjs i ärende enligt den nya lagen om förbud och andra åtgärder mot diskriminering samt i annat ärende som rör rådgivning åt enskild.

Sekretess gäller hos den nya Nämnden mot diskriminering för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till den enskilde lider skada eller men om uppgiften röjs i ärende enligt den nya lagen om förbud och andra åtgärder mot diskriminering.

### En ny nämnd mot diskriminering

Jämställdhetsnämnden och Nämnden mot diskriminering ersätts av en ny nämnd mot diskriminering. Nämnden skall pröva ärenden om vitesförelägganden och överklagandeärenden på samma sätt som de tidigare nämnderna. Däremot skall nämnden inte åläggas någon rådgivande verksamhet i förhållande till den nya ombudsmännamyndigheten eller ha i uttryckligt uppdrag att föreslå regeringen författningsändringar eller andra åtgärder.

### Arbetslivsdirektivet genomförs

EG:s arbetslivsdirektiv (2000/78/EG) är i huvudsak genomfört i svensk rätt genom de senare årens ändringar i diskrimineringslagstiftningen. Det som återstår är framför allt diskrimineringsförbud för ålder i arbetslivet. Att ett sådant diskrimineringsförbud skall införas i EU:s medlemsstater framgår av artikel 6 i arbetslivsdirektivet. Genom vårt förslag till ny reglering är EG-direktivet i den delen genomfört i Sverige.

### Tillsynsansvar för länsstyrelserna

Vi anser att frågan om att införa ett regionalt tillsynsansvar hos landets länsstyrelser för arbetet med aktiva åtgärder bör anstå en tid.

### Informationsinsatser

Den svenska diskrimineringslagstiftningen ändrades senast väsentligt genom lagstiftning som trädde i kraft 2003. Som en följd av de ändrade reglerna avsattes då icke obetydliga belopp för information gentemot allmänheten. En liknande insats kommer att vara nödvändig när de nya reglerna träder i kraft.

# En sammanhållen diskrimineringslagstiftning

*Del 2*

*Slutbetänkande av Diskrimineringskommittén*

*Stockholm 2006*



STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

SOU 2006:22

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

Beställningsadress:  
Fritzes kundtjänst  
106 47 Stockholm  
Orderfax: 08-690 91 91  
Ordertel: 08-690 91 90  
E-post: [order.fritzes@nj.se](mailto:order.fritzes@nj.se)  
Internet: [www.fritzes.se](http://www.fritzes.se)

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

Tryckt av Edita Sverige AB  
Stockholm 2006

ISBN 91-38-22536-0  
ISSN 0375-250X

# Innehåll

<b>9</b>	<b>Tillgänglighet för personer med funktionshinder .....</b>	<b>9</b>
9.1	Kommitténs uppdrag.....	9
9.2	Krav och riktlinjer som rör tillgänglighet för personer med funktionshinder .....	10
9.3	Frågans tidigare behandling.....	29
9.4	Behovet av åtgärder.....	34
9.5	Utgångspunkter för en lagreglering.....	36
9.6	Utformningen av ett skydd mot missgynnande på grund av bristande tillgänglighet.....	41
9.6.1	Ett nytt förbud mot diskriminering.....	41
9.6.2	Tillämpningsområden för diskrimineringsförbudet.....	53
9.6.3	Diskrimineringsförbudets räckvidd.....	54
9.6.4	Tillgänglighet .....	63
9.6.5	Skälighetsbedömningen.....	75
9.7	Ansvaret för bristande tillgänglighet .....	89
9.8	Skyddet för egendom.....	93
9.9	Behovet av riktlinjer.....	95
9.10	Ikraftträdande .....	97
9.11	Stöd- och anpassningsåtgärder i arbetslivet och på högskoleområdet.....	99
<b>10</b>	<b>Förbud mot repressalier .....</b>	<b>103</b>

<b>11 Skyldighet att utreda och vidta åtgärder mot trakasserier .....</b>	<b>115</b>
<b>12 Påföljder.....</b>	<b>131</b>
12.1 Ogiltighet och jämkning.....	131
12.2 Skadestånd .....	146
<b>13 Tillsynen.....</b>	<b>169</b>
13.1 Kommitténs uppdrag .....	169
13.2 Ombudsmännens nuvarande ansvarsområden, uppgifter och organisation .....	170
13.2.1 Jämställdhetsombudsmannen.....	170
13.2.2 Ombudsmannen mot etnisk diskriminering.....	174
13.2.3 Handikappombudsmannen .....	179
13.2.4 Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning.....	184
13.2.5 Barnombudsmannen .....	188
13.3 Tillsynen i några andra länder.....	190
13.3.1 Norge.....	191
13.3.2 Storbritannien .....	195
13.3.3 Nordirland.....	197
13.3.4 Irland.....	198
13.3.5 Nederländerna.....	198
13.3.6 Australien .....	200
13.3.7 Kanada .....	200
13.3.8 Nya Zeeland .....	202
13.3.9 Två studier av tillsynen i andra länder .....	202
13.4 En ny, sammanslagen ombudsmannamyndighet .....	205
13.4.1 Tidigare utredningar .....	205
13.4.2 Förutsättningar och utgångspunkter för en sammanslagning .....	206
13.4.3 Argument för en samlad myndighet.....	214
13.4.4 Argument mot en samlad myndighet.....	220
13.4.5 Hur bör en ny samlad myndighet vara organiserad?.....	222



13.5 Ansvarsområden och uppgifter hos den nya ombudsmännamyndigheten .....	223
13.5.1 Ansvarsområden och uppgifter skall vara reglerade i lag .....	223
13.5.2 Tillsynen enligt den nya lagen om förbud och andra åtgärder mot diskriminering .....	226
13.5.3 Övriga uppgifter enligt den nya lagen om Ombudsmannen mot diskriminering .....	242
13.6 Huvudmannaskapet för den nya ombudsmännamyndigheten .....	253
13.7 Särskilt om Barnombudsmannen .....	266
13.8 Nämnderna mot diskriminering .....	271
13.8.1 Jämställdhetsnämnden .....	271
13.8.2 Nämnden mot diskriminering .....	275
13.8.3 En ny, sammanslagen nämnd mot diskriminering ...	280
13.9 Tillsynsansvar för länsstyrelserna .....	283
<b>14 Rättegången .....</b>	<b>293</b>
14.1 Bakgrund .....	293
14.1.1 Kommitténs uppdrag .....	293
14.1.2 Tillkännagivande av riksdagen .....	293
14.1.3 Gällande rätt .....	294
14.1.4 Andelen diskrimineringsmål i Arbetsdomstolen .....	302
14.2 Debatten om diskrimineringsmålen i Arbetsdomstolen .....	304
14.3 Vilka krav kan man ställa på domstolsprövningen? .....	310
14.4 Bör de arbetsrättsliga diskrimineringsmålen prövas av Arbetsdomstolen? .....	331
14.4.1 Endast de arbetsrättsliga diskrimineringsmålen diskuteras nu .....	331
14.4.2 Om Arbetsdomstolen dömer "rätt" diskuteras inte nu .....	331
14.4.3 Europakonventionens utgångspunkter .....	333
14.4.4 Rättvist förfarande i Arbetsdomstolen? .....	333
14.4.5 Är Arbetsdomstolen oavhängig (oberoende) och opartisk? .....	334

14.4.6 Bør målen föras till allmän domstol?	352
14.5 Bør ett utökat arbetsrättsligt tvåinstansförfarande införas?	360
14.6 Bør ordförandena vara ordinarie domare?	362
14.7 Bør Arbetsdomstolens sammansättning i diskrimineringsmål ändras?	368
14.8 Utbildnings- och kompetensfrågor	371
14.9 Talerätt	373
14.9.1 För Ombudsmannen mot diskriminering och för arbetstagarorganisationer	373
14.9.2 För intresseorganisationer	376
14.10 Preskription	392
14.11 Bevisfrågor	399
14.12 Sekretess	410
14.13 Rättegångskostnader	421
<b>15 Kostnads- och konsekvensanalys</b>	<b>425</b>
<b>16 Författningskommentar</b>	<b>445</b>
16.1 Förslaget till lag (2008:000) om förbud och andra åtgärder mot diskriminering	445
16.2 Förslaget till lag (2008:000) om Ombudsmannen mot diskriminering	518
16.3 Förslaget till lag om ändring i brottsbalken	519
16.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (2001:617) om behandling av personuppgifter inom kriminalvården	520
16.5 Förslaget till lag om ändring i lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister	520
16.6 Förslaget till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)	522

16.7 Förslaget till lag om ändring i högskolelagen (1992:1434).....	523
16.8 Förslaget till lag om ändring i lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina.....	523
16.9 Förslaget till lag om ändring i lagen (1999:678) om utstationering av arbetstagare .....	523
16.10 Förslaget till lag om ändring i skollagen (1985:1100).....	524
16.11 Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt.....	528
<b>Reservationer och särskilda yttranden .....</b>	<b>529</b>
<b>Bilaga 1 Kommittédirektiv 2002:11 .....</b>	<b>695</b>
<b>Bilaga 2 Tilläggsdirektiv 2003:69 .....</b>	<b>721</b>
<b>Bilaga 3 Tilläggsdirektiv 2005:8 .....</b>	<b>729</b>
<b>Bilaga 4 Konsoliderad Text. CONSLEG: 1976L0207– 05/10/2002. Rådets direktiv 76/207/EEG av den 9 februari 1976 om genomförandet av principen om likabehandling av kvinnor och män i fråga om tillgång till anställning, yrkesutbildning och befordran samt arbetsvillkor .....</b>	<b>735</b>
<b>Bilaga 5 Rådets direktiv 2000/43/EG av den 29 juni 2000 om genomförandet av principen om likabehandling av personer oavsett deras ras eller etniska ursprung .....</b>	<b>743</b>
<b>Bilaga 6 Rådets direktiv 2000/78/EG av den 27 november 2000 om inrättande av en allmän ram för likabehandling .....</b>	<b>749</b>
<b>Bilaga 7 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 .....</b>	<b>757</b>

<b>Bilaga 8 Remissyttrande över Skolansvarsutredningens betänkande "Skolans ansvar för kränkningar av elever" (SOU 2004:50).....</b>	<b>765</b>
--	------------

## 10 Förslag till lag om ändring i skollagen (1985:1100)

Härigenom föreskrivs att det i skollagen (1985:1100) skall införas ett nytt kapitel, 14 a kap., med följande lydelse.

### *Nuvarande lydelse*

### *Föreslagen lydelse*

#### *14 a kap. Åtgärder mot kränkande behandling*

##### *1 §*

*I detta kapitel avses med*  
*skola: den som utövar sådan verksamhet som regleras i denna lag,*

*elev: den som utbildas eller söker utbildning enligt denna lag,*

*barn: den som deltar i eller söker till förskoleverksamhet eller skolbarnomsorg enligt denna lag, och*

*kränkande behandling: ett uppträdande som utan att vara diskriminering kränker ett barns eller en elevs värdighet.*

##### *2 §*

*Avtalsvillkor som inskränker en skolas skyldigheter enligt detta kapitel är utan verkan.*

##### *3 §*

*En skola ansvarar för att anställda och uppdragstagare i verksamheten följer de skyldigheter som anges i detta kapitel, när de handlar i tjänsten eller inom ramen för uppdraget.*



## 4 §

*En skola skall inom ramen för sin verksamhet bedriva ett målinriktat arbete för att motverka kränkande behandling av barn och elever.*

*Närmare föreskrifter om skolans skyldigheter finns i 5 och 6 §§.*

## 5 §

*En skola skall vidta åtgärder för att förebygga och förhindra att barn och elever utsätts för kränkande behandling.*

## 6 §

*En skola skall varje år upprätta en plan som skall innehålla en översikt över de åtgärder som behövs för att förhindra kränkande behandling av barn och elever. Planen skall innehålla en redogörelse för vilka av dessa åtgärder som skolan avser att påbörja eller genomföra under det kommande året. En redovisning av hur de planerade åtgärderna har genomförts skall tas in i efterföljande års plan.*

## 7 §

*En skola får inte utsätta ett barn eller en elev för kränkande behandling.*

## 8 §

*En skola får inte utsätta ett barn eller en elev för repressalier på grund av att barnet eller eleven har anmält eller påtalat att*





*någon handlat i strid med detta kapitel eller medverkat i en utredning enligt detta kapitel.*

**9 §**

*En skola som får kännedom om att ett barn eller en elev anser sig ha blivit utsatt för kränkande behandling i samband med skolgången, är skyldig att utreda omständigheterna kring de uppgivna kränkningarna och i förekommande fall vidta de åtgärder som skäligen kan krävas för att förhindra en fortsättning.*

**10 §**

*Om skolan åsidosätter sina skyldigheter enligt 5–9 §§ skall skolan betala skadestånd till barnet eller eleven för den kränkning som detta innebär och för den förlust som uppkommer.*

*Om det finns särskilda skäl, kan skadeståndet för kränkning sättas ned eller helt falla bort.*

**11 §**

*Statens skolverk skall se till att bestämmelserna i detta kapitel följs.*

*En skola är skyldig att på uppmaning av Statens skolverk lämna de uppgifter om förhållandena i skolans verksamhet som kan vara av betydelse för tillsynen.*

**12 §**

*Mål om skadestånd enligt detta kapitel skall handläggas enligt*



*vad som är föreskrivet i rättegångsbalken om rättegången i tvistemål där förlikning om saken är tillåten.*

*I sådana mål kan det dock förordnas att vardera parten skall bära sin rättegångskostnad, om den part som har förlorat målet hade skälig anledning att få tvisten prövad.*

### 13 §

*Om det finns anledning att anta att ett barn eller en elev har utsatts för kränkande behandling eller repressalier enligt detta kapitel, är det skolan som skall visa att kränkande behandling eller repressalier inte förekommit.*

### 14 §

*I en tvist om skadestånd enligt detta kapitel får Statens skolverk som part föra talan för en elev som medger det. För den som är under 18 år och som inte har ingått äktenskap får dock talan inte föras utan medgivande av vårdnadshavaren.*

*Om Statens skolverk för talan enligt första stycket får verket i samma rättegång också föra annan talan för barnet eller eleven.*

*Vad som finns föreskrivet i rättegångsbalken om part beträffande jävsförhållande, personlig inställelse, hörande under sanningsförsäkran och andra frågor som rör bevisningen skall gälla även den för vilken Statens skolverk för talan enligt första stycket.*



## 15 §

*En talan som förs av Statens skolverk behandlas som om talan hade förts av barnet eller eleven själv.*

## 16 §

*Bestämmelser om diskriminering i samband med skolgången finns i lagen (2008:000) om förbud och andra åtgärder mot diskriminering.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2008.

