

Dir nr: Dir. 2002:11
Departement: Näringsdepartementet
Beslut vid regeringssammanträde: 2002-01-31
Rubrik: En sammanhållen diskrimineringslagstiftning

Beslut vid regeringssammanträde den 31 januari 2002.

Sammanfattning av uppdraget

En parlamentarisk kommitté tillkallas med uppdrag 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,
- se över ansvarsområden och uppgifter för Jämställdhetsombudsmannen, Ombudsmannen mot etnisk diskriminering, Handikappombudsmannen och Ombudsmannen 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, och
- överväga hur domstolsprocessen i diskrimineringsmål skall utformas.

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

Kommittén skall redovisa uppdraget senast den 1 december 2004.

Bakgrund

EU:s "antidiskrimineringspaket"

Med stöd av artikel 13 i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen (EG-fördraget) antog EU:s ministerråd under år 2000 två direktiv som syftar till att främja likabehandling och motverka diskriminering - 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). Direktiven utgör en del av ett "antidiskrimineringspaket" som består av direktiven och ett handlingsprogram mot diskriminering.

Direktivet om likabehandling oavsett ras eller etniskt ursprung behandlar diskriminering på grund av ras eller etniskt ursprung dels i arbetslivet i vid mening, dels på andra samhällsområden såsom olika typer av sociala förmåner, utbildning samt tillgång till och tillhandahållande av varor och tjänster.

Direktivet om likabehandling i arbetslivet behandlar arbetslivsområdet i vid mening och omfattar diskrimineringsgrunderna religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder och sexuell läggning.

Skydd mot diskriminering i arbetslivet och högskolan

I Sverige finns i dag lagstiftning mot diskriminering i arbetslivet i fyra olika lagar - jämställdhetslagen (1991:433), 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. Vidare antog riksdagen nyligen lagen (2001:1286) om likabehandling av studenter i högskolan. Denna lag har till ändamål att på högskoleområdet främja lika rättigheter för studenter och sökande och att motverka diskriminering på grund av könstillhörighet, etnisk tillhörighet, sexuell läggning och funktionshinder. Lagen innehåller bestämmelser om förbud mot sådan diskriminering. Jämställdhetsombudsmannen, Ombudsmannen mot etnisk diskriminering, Handikappombudsmannen och Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning utövar tillsyn över dessa lagar.

Undantagen från förbudet mot direkt diskriminering

I jämställdhetslagen och de övriga lagarna med förbud mot diskriminering i arbetslivet och i lagen om likabehandling i högskolan finns undantag från förbudet mot direkt diskriminering för ideellt eller annat särskilt intresse som uppenbarligen är viktigare än intresset av att förhindra diskriminering enligt de olika lagarna. Innebörden av att ett sådant undantag är tillämpligt är att diskrimineringsförbudet inte gäller.

Dessa undantag har från tid till annan diskuterats i olika sammanhang. I samband med de ändringar i jämställdhetslagen som trädde i kraft den 1 januari 2001 konstaterade regeringen att frågan om undantag från de olika lagarna bör ses i ett sammanhang. Regeringen aviserade också sin avsikt att återkomma i frågan om det finns behov av att se över hur undantagen i diskrimineringslagarna är utformade (prop. 1999/2000:143 s. 39 och 40).

Riksdagsuttalanden

I samband med att riksdagen antog 1999 års diskrimineringslagar uttalade riksdagen i huvudsak följande. En samordning av i första hand lagstiftningen mot etnisk diskriminering, diskriminering på grund av funktionshinder och på grund av sexuell läggning borde övervägas. I det sammanhanget kunde man även tänka sig att överväga för- och nackdelarna med att låta jämställdhetslagstiftningen ingå i en sådan samordning. Lagarna borde dock verka någon tid innan en utredning får uppdraget att överväga möjligheterna till en samordning (bet. 1998/99:AU4, rskr. 1998/99:140).

Riksdagen har därefter, innan de ovan nämnda två EG-direktiven mot diskriminering antogs, uttalat att i den mån dessa direktiv 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).

Även frågan om samordning eller sammanslagning av några eller samtliga ombudsmän som är underställda regeringen har uppmärksammats vid flera tillfällen.

När 1999 års diskrimineringslagar antogs anförde riksdagen att en eventuell samordning av ombudsmannainstitutionerna har ett naturligt samband med frågan om en samordning av diskrimineringslagstiftningen (bet. 1998/99:AU4). I ett flertal riksdagsmotioner har under senare tid framförts önskemål om att vissa ombudsmän under regeringen skall slås samman till en ombudsmannainstitution och att en sådan ny ombudsman i stället skall vara en myndighet under riksdagen. Med anledning av dessa motioner gav riksdagen i november 2000 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 samt att frågan om huvudmannskapet för dessa ombudsmän måste ses i ljuset av de uppgifter som ombudsmännen tilldelas (bet. 2000/01:KU3, rskr. 2000/01:35).

Den nationella handlingsplanen mot rasism, främlingsfientlighet, homofobi och diskriminering

Den 7 februari 2001 överlämnade regeringen skrivelsen En nationell handlingsplan mot rasism, främlingsfientlighet, homofobi och diskriminering (skr. 2000/01:59) till riksdagen. I skrivelsen aviserade regeringen sin avsikt att låta Diskrimineringsutredningen 2001 utreda möjligheterna till en generell lagstiftning mot diskriminering som omfattar alla eller flertalet diskrimineringsgrunder och samhällsområden. Regeringen aviserade även sin avsikt att låta utreda uppgifter och ansvarsområden för ombudsmän underställda regeringen och överväga frågan om en sammanslagning av några eller samtliga sådana ombudsmän.

Tillsynsansvar över jämställdhetslagen

I promemorian Tillsynsansvar över jämställdhetslagen - en uppgift för länsstyrelserna? (Ds 2001:37), som har utarbetats i Näringsdepartementet, har vissa ändringar föreslagits i jämställdhetslagens regler om tillsyn över lagens föreskrifter om aktiva åtgärder.

I promemorian föreslås bl.a. att länsstyrelserna skall få tillsynsansvar i sina län över att lagens regler om aktiva åtgärder efterlevs.

Promemorian har remissbehandlats och är nu föremål för beredning inom Regeringskansliet (Näringsdepartementet).

Bestämmelsen om olaga diskriminering

Förbud mot diskriminering utanför arbetslivet som är förenade med sanktioner finns i den straffrättsliga bestämmelsen olaga diskriminering i 16 kap. 9 § brottsbalken. Denna regel riktar sig mot diskriminering som utförs bl.a. av näringsidkare, personer som är anställda hos näringsidkare eller i allmän tjänst eller innehar allmänt uppdrag samt anordnare m.fl. av allmänna sammankomster och offentliga tillställningar. Bestämmelsen omfattar diskriminering på grund av ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, trosbekännelse eller homosexuell läggning. Regeringen beslutade den 8 februari 2001 om tilläggsdirektiv till en utredning som haft till uppgift att göra en översyn av denna bestämmelse (1999 års diskrimineringsutredning; Dir. 2001:14). Denna utredning hade också enligt de ursprungliga direktiven till uppgift att ta upp vissa frågor om termerna ras och sexuell läggning i lagstiftningen samt att utreda behovet av och formerna för ett förbud mot diskriminering av personer med funktionshinder, i första hand i näringsverksamhet. I tilläggsdirektiven anförde regeringen att delar av 1999 års diskrimineringsutrednings uppdrag lämpligen borde tas om hand inom ramen för den aviserade översynen av möjligheterna till en generell lagstiftning mot diskriminering. Genom tilläggsdirektiven begränsades därför utredningens uppdrag på så sätt att den inte längre skulle ha till uppgift att lämna konkreta förslag till författningsändringar eller liknande åtgärder. Utredningen skulle i stället övergripande redovisa sina resultat och ställningstaganden samt lämna förslag på inriktning på det fortsatta arbetet i dessa frågor. Avsikten var att utredningen skulle lämna ett användbart underlag för arbetet med en bredare översyn av diskrimineringsfrågorna. Utredningen överlämnade i juni 2001 sitt betänkande Ett effektivt diskrimineringsförbud (SOU 2001:39) till regeringen.

Diskrimineringsutredningen 2001

Regeringen beslutade den 21 december 2000 att en särskild utredare skulle lämna förslag till hur direktivet om likabehandling oavsett ras eller etniskt ursprung och direktivet om likabehandling i arbetslivet skall genomföras i Sverige (Dir. 2000:106). Utredningen har antagit namnet Diskrimineringsutredningen 2001. Enligt utredningsuppdraget skall utredarens överväganden och förslag med anledning av direktivet om likabehandling oavsett ras eller etniskt ursprung även omfatta diskrimineringsgrunderna religion och övertygelse. Utredaren skall redovisa sitt uppdrag senast den 1 februari 2002, undantaget bestämmelserna om diskriminering på grund av ålder. Utredarens arbete i den delen skall redovisas senast den 1 juli 2002. I direktiven till utredaren anges att regeringen avser att återkomma i fråga om en samordning av diskrimineringslagarna och en sammanslagning av några eller samtliga ombudsmän som är underställda regeringen.

Formerna för det fortsatta arbetet med att utreda en sammanhållen diskrimineringslagstiftning

Flera av de frågor som omfattas av arbetet med en sammanhållen diskrimineringslagstiftning är av sådan art att de kräver förankring hos allmänheten och de politiska partierna. Enligt regeringens mening bör arbetet med dessa frågor bedrivas av en parlamentarisk kommitté. Några av frågorna som omfattas av ett sådant uppdrag ställer också krav på andra expertkunskaper än vad som finns representerade i Diskrimineringsutredningen 2001. Det kan således också bli aktuellt med en annan sammansättning av experter och sakkunniga.

Mot denna bakgrund är det enligt regeringens mening lämpligare att uppdraget med att överväga en sammanhållen diskrimineringslagstiftning, i stället för att tas om hand inom ramen för Diskrimineringsutredningen 2001, läggs på en ny utredning som har formen av en parlamentarisk kommitté. Regeringen har i dag i tilläggsdirektiv till Diskrimineringsutredningen 2001 beslutat att den utredningen inte skall överväga frågorna om skydd mot diskriminering för juridiska personer och diskriminering på grund av ålder. Dessa frågor bör i stället utredas av den parlamentariska kommittén.

Ett samlat grepp om diskrimineringslagstiftningen

Likartat skydd och samordnad lagstiftning

I Sverige - och även inom EU och i andra internationella sammanhang - pågår en debatt och en utveckling där frågor om likabehandling och mänskliga rättigheter står i centrum. En effektiv och heltäckande lagstiftning mot diskriminering är en nödvändig förutsättning för att handlingar och andra yttringar som direkt eller indirekt kränker principen om alla människors lika värde skall kunna bekämpas. I den mån lagstiftningen brister i effektivitet eller det saknas skydd mot diskriminering på vissa områden måste strävan vara att åtgärda dessa brister. Det är därför angeläget att fortlöpande se över lagstiftningen.

I dag finns en förhållandevis heltäckande lagstiftning mot diskriminering i arbetslivet när det gäller förhållandet mellan arbetsgivare och arbets sökande/arbetstagare och i högskolan när det gäller förhållandet mellan högskolan och studenter/sökande beträffande diskrimineringsgrunderna könstillhörighet, etnisk tillhörighet, sexuell läggning och funktionshinder. Direktivet om likabehandling oavsett ras eller etniskt ursprung omfattar emellertid flera andra samhällsområden utöver arbetslivet och högskolan. Dessa andra samhällsområden omfattas endast i vissa delar av ett skydd mot diskriminering genom brottsbalkens bestämmelse om olaga diskriminering.

Genomförandet av detta direktiv kommer därför att innebära att ett mer långtgående skydd mot diskriminering kommer att gälla i fråga om diskrimineringsgrunderna ras och etniskt ursprung - och även i fråga om religion och övertygelse som omfattas av Diskrimineringsutredningen 2001:s uppdrag i denna del - än när det gäller övriga diskrimineringsgrunder. Detta är inte acceptabelt. Enligt regeringens mening skall skyddet mot diskriminering i princip vara lika för de olika diskrimineringsgrunderna, dock med beaktande av de speciella förutsättningar som gäller för olika samhällsområden. Mot denna bakgrund finns det anledning att också undersöka behovet av en lagstiftning som skyddar mot diskriminering på grund av ålder även på andra samhällsområden än arbetslivet i den mening som avses i direktivet om likabehandling i arbetslivet. I sammanhanget kan framhållas att det i många fall kan finnas fullt godtagbara skäl till att personer behandlas olika beroende på ålder. Det är troligt att ett förbud mot diskriminering på grund av ålder därför måste förses med en rad undantag. Detta gäller i särskilt hög grad på socialförsäkringsområdet och i fråga om olika typer av sociala förmåner och insatser.

En effektiv lagstiftning är ett centralt verktyg i kampen mot diskriminering. Den nuvarande lagstiftningen mot diskriminering finns i flera olika lagar. Den har kritiserats för att vara splittrad och svåröverskådlig. En samordnad diskrimineringslagstiftning skulle kunna skapa en större överskådlighet och därmed lättare få genomslag. Som redovisats ovan har riksdagen också i olika sammanhang uttalat att det finns anledning att göra en översyn av frågan om en eventuell samordning av diskrimineringslagarna.

Särskilt om könsdiskriminering

I jämställdhetslagen finns bestämmelser mot diskriminering i arbetslivet på grund av könstillhörighet som i huvudsak överensstämmer med de övriga arbetsrättsliga diskrimineringslagarna. Lagen innehåller förbud mot direkt och indirekt diskriminering. Förbuden gäller när en arbetsgivare vidtar åtgärder under anställningsförfarandet, beslutar om befordran eller tar ut en arbetstagare till utbildning för befordran, tillämpar löne- eller andra anställningsvillkor för arbeten som är att betrakta som likvärdiga, leder och fördelar arbetet eller säger upp, avskedar, permitterar eller vidtar annan ingripande åtgärd mot en arbetstagare. Lagen omfattar inte yrkespraktik eller tillgång till yrkesvägledning, yrkesutbildning och omskolning utanför en anställning.

Inom EG-rätten finns det sedan länge bestämmelser som förbjuder könsdiskriminering. Principen om likabehandling när det gäller kön fastställs i bl.a. artikel 141 i EG-fördraget och 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 (likabehandlingsdirektivet).

Likabehandlingsdirektivet innehåller bestämmelser om likabehandling av kvinnor och män i fråga om tillgång till anställning, däribland befordran, arbetsvillkor och, på vissa villkor, social trygghet. Direktivet omfattar även tillgång till yrkesvägledning, yrkesutbildning och omskolning.

För närvarande pågår ett arbete inom EU som syftar till att modernisera likabehandlingsdirektivet. Revideringen syftar till att uppdatera det gällande direktivet med hänsyn till nya fördragsändringar och utvecklingen av EG-domstolens praxis. Arbetet antas komma att slutföras under våren 2002.

I detta sammanhang finns även anledning att nämna rådets direktiv 79/7/EEG av den 19 december 1978 om successivt genomförande av principen om likabehandling av kvinnor och män i fråga om social trygghet och rådets direktiv 86/613/EEG av den 11 december 1986 om tillämpningen av principen om likabehandling av kvinnor och män med egen rörelse, bland annat jordbruk, samt om skydd för kvinnor med egen rörelse under havandeskap och moderskap, vilka syftar till att komplettera likabehandlingsdirektivet när det gäller social trygghet.

Som anförts ovan är utgångspunkten för regeringen att skyddet mot diskriminering bör vara så likartat som möjligt för olika diskrimineringsgrunder och samhällsområden. I svensk rätt finns i dag lagstiftning som förbjuder diskriminering på grund av könstillhörighet endast i arbetslivet såvitt gäller förhållandet mellan arbetsgivare och arbetssökande/arbetstagare samt i högskolan.

Diskriminering under värnplikts- och civilpliktstjänstgöring

Enligt lagen (1994:809) om totalförsvarspikt gäller en totalförsvarspikt för alla svenska medborgare mellan sexton och sjuttio år. Den som är totalförsvarspiktig är under vissa förutsättningar skyldig att tjänstgöra inom totalförsvaret. Sådan tjänstgöring fullgörs som värnplikt, civilplikt eller allmän tjänsteplikt. Skyldigheten att fullgöra värnplikt omfattar endast män som är svenska medborgare. Enligt lagen (1994:1810) om möjlighet för kvinnor att fullgöra värnplikt eller civilplikt med längre grundutbildning kan även en kvinna efter antagningsprovning enligt den lagen skrivas in för värnpliktstjänstgöring.

Totalförsvarspiktiga omfattas i dag varken av de arbetsrättsliga diskrimineringslagarna eller av bestämmelsen om olaga diskriminering. Värnpliktsrådet, som företräder totalförsvarspiktiga som fullgör värnplikt, har i en skrivelse till regeringen hemställt om att en översyn skall göras av gällande lagstiftning med syfte att totalförsvarspiktiga som fullgör värnplikt skall kunna omfattas av det diskrimineringskydd som nu gäller i arbetslivet (dnr Fö 2001/2777/MIL). Värnpliktsrådet hänvisar till en undersökning bland dem som fullgjort

värnplikt om diskriminering av minoriteter inom Försvarsmakten. Av undersökningen framgår bl. a. att de totalförsvarspliktiga som fullgör värnplikt anser att det förekommer diskriminering under totalförsvarspliktjänstgöringen. Enligt undersökningen är det framför allt homo- och bisexuella personer som är utsatta för diskriminering, men även totalförsvarspliktiga med utländsk bakgrund och kvinnor utsätts för diskriminering och nedsättande behandling.

Det finns enligt regeringens mening anledning att se över om ett skydd mot diskriminering skall införas för dem som fullgör värnplikt. En sådan översyn bör även omfatta dem som fullgör civilplikt.

Uppdraget

Kommittén skall överväga möjligheterna till en gemensam lagstiftning mot diskriminering som omfattar alla eller flertalet diskrimineringsgrunder och samhällsområden. I uppdraget ingår att lämna förslag till hur bestämmelserna om åldersdiskriminering i direktivet om likabehandling i arbetslivet skall genomföras i Sverige samt att överväga om ett skydd mot diskriminering av juridiska personer bör införas. I detta sammanhang skall kommittén också överväga om lagstiftning mot diskriminering på grund av funktionshinder, sexuell läggning och könstillhörighet skall införas även på de andra områden som omfattas av direktivet om likabehandling oavsett ras eller etnisk ursprung än arbetslivsområdet och högskoleområdet. Kommittén skall vidare överväga om ett liknande skydd mot diskriminering bör införas för samtliga diskrimineringsgrunder på ytterligare något eller några andra samhällsområden. Det gäller framför allt de områden som i dag omfattas av straffbestämmelsen om olaga diskriminering samt för dem som fullgör värnplikt eller civilplikt.

Beträffande diskrimineringsgrunden ålder skall utredningen kartlägga i vilken utsträckning det finns ett behov av att införa sådan lagstiftning på andra samhällsområden än de områden som täcks av direktivet om likabehandling i arbetslivet.

I sammanhanget är det viktigt att erfarenheterna av tillämpningen av den nu gällande lagstiftningen mot diskriminering i arbetslivet och högskolan tas till vara. Kommittén skall därför göra en mer allmän översyn av denna lagstiftning utifrån ett helhetsperspektiv och se över eventuella brister i den. Inom ramen för denna översyn skall utformningen av undantagen från förbudet mot direkt diskriminering ses över. Kommittén skall även se över den närmare utformningen av lagarnas ogiltighets- och jämningsbestämmelser (jfr Lagrådets yttrande i prop. 1997/98:177 och prop. 2001/02:97).

När det gäller diskriminering på grund av könstillhörighet skall kommittén även göra en bedömning av om ytterligare åtgärder är nödvändiga eller lämpliga med hänsyn till likabehandlingsdirektivet samt direktiven 79/7/EEG och 86/613/EEG. Kommittén skall följa det arbete som pågår inom EU med att se över likabehandlingsdirektivet.

Tillgänglighet för personer med funktionshinder

Diskriminering av personer med funktionshinder skiljer sig framför allt i ett väsentligt avseende från diskriminering på andra grunder. För personer med funktionshinder är det ofta bristen på tillgänglighet som är grunden för det missgynnande de utsätts för. En person med funktionshinder utestängs sålunda många gånger från en lokal, tjänst eller verksamhet till följd av bl.a. den fysiska miljöns utformning och användbarhet, icke anpassad information eller bristande service.

I lagen om förbud mot diskriminering i arbetslivet av personer med funktionshinder finns en bestämmelse som tar sikte just på bristande tillgänglighet. Enligt bestämmelsen gäller förbudet mot direkt diskriminering även när en arbetsgivare genom att vidta stöd- och anpassningsåtgärder kan skapa en situation för en person med funktionshinder som är likartad med den för personer utan funktionshinder och det skäligen kan krävas att arbetsgivaren vidtar sådana åtgärder. I den nyligen antagna lagen om likabehandling av studenter i högskolan finns en bestämmelse med i huvudsak liknande innehåll.

På andra samhällsområden finns däremot inte någon sådan lagstiftning. Det gäller även på de områden som omfattas av arbetslivsdirektivet, men som inte täcks av den svenska lagstiftningen. Det gäller framför allt tillträde till yrkesvägledning och yrkesutbildning eller medlemskap i arbetstagar- eller arbetsgivarorganisationer.

I betänkandet Ett effektivt diskrimineringsförbud konstaterade 1999 års diskrimineringsutredning att det finns behov av att införa ett generellt förbud mot diskriminering i näringsverksamhet m.m. av personer med funktionshinder. För att en sådan lagstiftning inte skall riskera att bli ett slag i luften borde den enligt utredningen även omfatta frågan om tillgänglighet. Utredningen föreslog därför att ett diskrimineringsförbud bör omfatta ett krav på näringsidkare och andra specialsubjekt att vidta sådana anpassningsåtgärder som i det enskilda fallet kan anses skäliga. Ett sådant förbud borde enligt utredningen regleras inom ramen för en civilrättslig lagstiftning.

Det är en grundläggande utgångspunkt för den svenska handikappolitiken att personer med funktionshinder skall ha samma möjlighet till delaktighet i samhället som andra människor och att hinder för sådan delaktighet skall undanröjas. Det handikappolitiska arbetet skall bl.a. inriktas på att förebygga och bekämpa diskriminering. Det

är viktigt att de speciella förutsättningar som gäller för de olika diskrimineringsgrunderna beaktas i diskrimineringslagstiftningen. Enligt regeringens mening innebär detta i fråga om diskrimineringsgrunden funktionshinder att utgångspunkten skall vara att det är mycket angeläget att det finns en lagstiftning som skyddar mot missgynnande av funktionshindrade som har sin grund i bristande tillgänglighet såväl i arbetslivet och högskolan som på andra samhällsområden.

Uppdraget

I den mån kommittén föreslår att ett skydd mot diskriminering på grund av funktionshinder bör införas på andra samhällsområden än i arbetslivet och högskolan skall kommittén också överväga förslag som syftar till ett skydd mot missgynnande av funktionshindrade på grund av bristande tillgänglighet. Kommittén skall även överväga om sådana regler skall införas på de områden som omfattas av direktivet om likabehandling i arbetslivet men inte av lagen om diskriminering i arbetslivet av personer med funktionshinder.

Kommittén skall därvid analysera vilka former av missgynnande på grund av bristande tillgänglighet ett generellt diskrimineringsförbud skall omfatta och vem som i olika situationer skall bära ansvaret för olika hinder eller brister i detta hänseende. Utgångspunkten för kommitténs arbete skall vara att det skall finnas utrymme för att i varje enskilt fall göra en bedömning av vad som kan anses skäligt. Kommittén bör studera lagstiftningen mot diskriminering av funktionshindrade personer i andra länder, t.ex. USA och Storbritannien.

Diskriminering av s.k. transpersoner

Lagen om förbud mot diskriminering i arbetslivet på grund av sexuell läggning har till ändamål att motverka diskriminering i arbetslivet på grund av sexuell läggning. Med sexuell läggning avses homosexuell, bisexuell och heterosexuell läggning. Termen sexuell läggning förekommer även i direktivet om likabehandling i arbetslivet och får anses ha samma innebörd där. Enligt denna definition omfattas inte s.k. transpersoner. Med transpersoner brukar man avse transvestiter, transsexuella och andra personer som har en könsidentitet eller ett beteende som tidvis eller alltid skiljer sig från vad som utifrån stereotypa men utbredda föreställningar kan förväntas beroende på deras biologiska kön.

Transsexualism har både inom EG-rätten och i svensk rätt ansetts vara en fråga om könstillhörighet och inte om sexuell läggning. Transsexuella personer har därmed redan i dag ett skydd mot diskriminering i arbetslivet genom jämställdhetslagen och lagen om likabehandling av studenter i högskolan. Detta skydd omfattar emellertid inte några andra transpersoner.

Varje individ skall ha rätt till respekt och likabehandling. Under senare år har det i olika sammanhang, bl.a. i flera riksdagsmotioner, framförts önskemål om införande av ett särskilt skydd mot diskriminering av transpersoner. Det finns enligt regeringens mening anledning att nu närmare undersöka om det finns behov av att införa ett särskilt skydd mot diskriminering av transpersoner och hur ett sådant skydd i så fall skall utformas.

Uppdraget

Kommittén skall kartlägga och analysera behovet av och formerna för en reglering av ett förbud mot diskriminering av alla transpersoner. Kommittén skall belysa fördelar och problem med att införa en sådan reglering. Kommittén skall ta ställning till vilken personkrets som skall omfattas av ett eventuellt förbud. Kommittén skall vidare ta ställning till hur ett sådant förbud lämpligen kan avgränsas och sanktioneras samt hur det skall förhålla sig till förbudet mot könsdiskriminering. Kommittén skall också överväga om någon myndighet skall ha till uppgift att särskilt ta till vara transpersoners rättigheter. Kommittén skall också överväga om en eventuell lagstiftning mot diskriminering av transpersoner skall ingå i en gemensam diskrimineringslagstiftning.

Aktiva åtgärder

Diskrimineringsförbuden i jämställdhetslagen och i lagen om åtgärder mot etnisk diskriminering i arbetslivet har kompletterats med regler om aktiva åtgärder. Dessa regler ålägger arbetsgivare att bedriva ett målinriktat arbete för att aktivt främja jämställdhet respektive etnisk mångfald i arbetslivet. En arbetsgivare som inte följer dessa regler kan vid vite föreläggas att fullgöra sina skyldigheter.

Även lagen om likabehandling av studenter i högskolan innehåller bestämmelser om aktiva åtgärder. Enligt dessa skall en högskola bedriva ett målinriktat arbete för att främja studenternas lika rättigheter oavsett deras könstillhörighet, etniska tillhörighet, sexuella läggning eller funktionshinder.

Aktiva åtgärder har precis som diskrimineringsförbuden till syfte att förebygga och motverka diskriminering. Diskrimineringsförbuden är avsedda att motverka konkreta diskriminerande handlingar i individuella fall, medan aktiva åtgärder, förutom ett sådant syfte, också har till ändamål att motverka diskriminering i en mer allmän mening. Genom att kombinera diskrimineringsförbud med regler om aktiva åtgärder kan arbetet med att motverka diskriminering även bli inriktat på att aktivt stödja en positiv utveckling och en fortlöpande förbättring när det gäller att komma till rätta med strukturell diskriminering. Regler om aktiva åtgärder är således ett viktigt komplement till diskrimineringsförbud. Bestämmelser om sådana åtgärder bör därför bibehållas vid en eventuell samordning av de olika diskrimineringslagarna.

På arbetslivsområdet finns bestämmelser om aktiva åtgärder endast beträffande diskrimineringsgrunderna kön och etnisk tillhörighet. Eftersom skyddet mot diskriminering enligt regeringens mening bör vara så likartat som möjligt för olika diskrimineringsgrunder finns det anledning att överväga om regler om aktiva åtgärder bör införas också för andra diskrimineringsgrunder.

Uppdraget

Kommittén skall överväga om bestämmelser om aktiva åtgärder bör införas i arbetslivet beträffande andra diskrimineringsgrunder än könstillhörighet och etnisk tillhörighet. Kommittén skall vidare överväga om bestämmelser om aktiva åtgärder bör införas på utbildningsområdet när det gäller andra utbildningsformer än högskoleutbildning samt för de totalförsvarspiktiga som fullgör värnplikt eller civilplikt. Kommittén skall även undersöka om det finns behov av att införa bestämmelser om aktiva åtgärder på andra samhällsområden.

Positiv särbehandling

Artikel 141.4 i EG-fördraget anger den rättsliga grunden för positiv särbehandling på jämställdhetsområdet inom EU. Där anges att principen om likabehandling inte får hindra en medlemsstat att behålla eller besluta om åtgärder som rör särskilda förmåner för att göra det lättare för det underrepresenterade könet att bedriva en yrkesverksamhet eller för att förebygga eller kompensera nackdelar i yrkeskarriären. En liknande bestämmelse finns i likabehandlingsdirektivet från 1976. Bestämmelsen är dock för närvarande föremål för översyn.

Även i de båda EG-direktiv om likabehandling som antogs under år 2000 finns bestämmelser som ger medlemsstaterna möjlighet att införa regler om positiv särbehandling. Enligt dessa får medlemsstaterna behålla eller besluta om särskilda åtgärder för att förhindra att personer missgynnas på någon av de diskrimineringsgrunder som direktiven omfattar eller för att kompensera för ett sådant missgynnande.

I svensk nationell rätt förekommer bestämmelser om positiv särbehandling när det gäller jämställdhet mellan kvinnor och män. I 2 kap. 16 § regeringsformen fastslås medborgarnas rätt att inte bli särbehandlade på grund av kön. Bestämmelsen innehåller ett undantag bl.a. för föreskrifter som utgör led i strävanden att åstadkomma jämställdhet mellan kvinnor och män. Jämställdhetslagen medger motsvarande undantag från förbudet mot direkt diskriminering.

Positiv särbehandling av funktionshindrade är också möjlig till följd av att diskrimineringsskyddet i lagen om förbud mot diskriminering i arbetslivet av personer med funktionshinder är ett minoritetsskydd och inte skyddar personer utan funktionshinder.

Enligt bestämmelsen i 2 kap. 15 § regeringsformen får lag eller annan föreskrift inte innebära att någon medborgare missgynnas därför att han med hänsyn till ras, hudfärg eller etniskt ursprung tillhör en minoritet. Eftersom regeringsformens skydd inte omfattar hela befolkningen hindrar den inte lagregler om positiv särbehandling av personer som tillhör etniska minoriteter. Positiv särbehandling när den underrepresenterade gruppen utgörs av personer som tillhör en etnisk majoritet, liksom mellan personer från olika etniska minoriteter, torde kräva en ändring i regeringsformen.

Frågan om positiv särbehandling diskuterades vid tillkomsten av 1999 års lag om åtgärder mot etnisk diskriminering i arbetslivet. Regeringen ansåg då att det inte var nödvändigt med en bestämmelse om positiv särbehandling på det området. Regeringen utslöt dock inte att frågan kunde prövas på nytt när lagen varit i kraft en tid och effekterna av den kan ses (jfr prop. 1997/98:177 s. 27).

Trots att arbetslösheten under de senare åren har minskat bland personer födda utanför Sverige är arbetslösheten fortfarande betydligt högre för denna grupp än för infödda svenskar. Flera rapporter visar också att endast ett litet antal av de utlandsfödda akademikerna har ett arbete som motsvarar deras utbildningsnivå.

Det är nödvändigt av såväl individuella som samhällsekonomiska och demografiska skäl att bättre ta till vara all den kompetens som finns hos personer som har en annan etnisk tillhörighet än svensk. I dag riskerar emellertid en arbetsgivare som t.ex. vill kalla en sökande som tillhör en underrepresenterad grupp till anställningsintervju att göra sig skyldig till diskriminering om det finns sökande med annan etnisk tillhörighet som har lika eller bättre kvalifikationer. Samtidigt innebär positiv särbehandling ett fränsteg från principen om likabehandling. Bestämmelser som tillåter sådan särbehandling bör endast användas när intresset av att främja möjligheterna för en viss grupp är starkare än intresset av att alla skall behandlas lika. När det gäller etnisk mångfald är detta intresse enligt regeringens mening så starkt att det är befogat att överväga om det finns skäl att införa bestämmelser som tillåter särbehandling som utgör ett led i strävanden att främja etnisk mångfald.

Uppdraget

Kommittén skall överväga behovet av samt för- och nackdelar med att införa bestämmelser som tillåter positiv särbehandling på grund av etnisk tillhörighet i arbetslivet som utgör ett led i strävanden att främja etnisk mångfald. Om kommittén finner att det är lämpligt att införa sådana bestämmelser skall den överväga om någon följdändring behöver göras av 2 kap. 15 § regeringsformen.

Olaga diskriminering

1999 års diskrimineringsutredning har sett över bestämmelsen om olaga diskriminering och analyserat rättsväsendets tillämpning av den samt belyst skälen för och mot en straffrättslig reglering respektive annan slags reglering. Sammanfattningsvis ansåg utredningen att det finns goda skäl för att överväga att upphäva straffbestämmelsen om olaga diskriminering om det i stället skapas ett effektivt civilrättsligt diskrimineringsförbud.

Uppdraget

Kommittén skall, med beaktande av de ställningstaganden och förslag som kommittén lägger fram i övrigt, särskilt överväga om det finns skäl att ersätta straffbestämmelsen om olaga diskriminering med någon annan typ av reglering. Kommittén skall belysa eventuella fördelar och problem med ett ersättande av bestämmelsen samt analysera konsekvenserna av dubbelreglering genom både civilrättslig eller offentlighetsrättslig lagstiftning och straffrättslig lagstiftning.

Termen ras

Termen ras förekommer i flera internationella konventioner och andra överenskommelser som Sverige har ingått. Den förekommer även på flera håll i den nationella lagstiftningen, bl.a. i lagen om åtgärder mot etnisk diskriminering i arbetslivet.

1999 års diskrimineringsutredning har bl.a. haft till uppdrag att analysera i vilken utsträckning det är möjligt och lämpligt att utmönstra termen ras ur olika författningsbestämmelser. Bakgrunden till uppdraget var att riksdagen har uttalat att det inte finns någon vetenskaplig grund för att dela in människor i skilda raser och ur biologisk synpunkt följaktligen inte heller grund för att använda ordet ras om människor (bet. 1997/98:KU29, rskr. 1997/98:185). Utredningens slutsats var att det föreligger starka skäl för en utmönstring, eller i förekommande fall ett utbyte, av ordet ras i lagstiftningen och att detta också är möjligt. Eftersom ordet ras förekommer i lagstiftning av varierande karaktär var det dock, enligt utredaren, inte uteslutet att det kan finnas skäl att välja olika sätt i olika författningar för att beskriva den krets av personer som lagstiftningen i fråga avser att skydda. Utredningen behandlade emellertid inte frågan om i vad mån användningen av termen ras i olika författningar bygger på konventioner eller andra internationella överenskommelser. Denna fråga bör enligt utredningen utredas närmare.

Enligt ett förslag till ändring i regeringsformen som nyligen presenterades för riksdagen (prop. 2001/02:72), skall det i 1 kap. 2 § regeringsformen skrivas in att det allmänna skall motverka diskriminering av människor på grund av kön, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, språklig eller religiös tillhörighet, funktionshinder, sexuell läggning, ålder eller annan omständighet som gäller den enskilde som person. Bestämmelsen i 1 kap. 2 § regeringsformen är ingen rättsligt bindande regel utan ett program- och målsättningsstadgande. Regeringen valde mot den bakgrunden att inte ha med ordet ras i uppräkningsdelen, eftersom det riskerar att underblåsa fördomar. Vidare har termen ras av samma skäl inte tagits in i lagen om likabehandling av studenter i högskolan. Däremot gjorde regeringen i prop. 2001/02:59 Hets mot folkgrupp, m.m. bedömningen att det tills vidare är viktigt att försäkra sig om att inte en utmönstring, som görs med de bästa avsikter, av ordet ras i en viss författningstext leder till ett icke avsett försämrat skydd för någon grupp.

Enligt regeringens mening är frågan om en eventuell utmönstring av ordet ras i lagtext komplicerad. Den rymmer flera olika aspekter. I Sverige har ordet ras ofta tolkats i biologiska termer, medan det i många andra länder, framförallt anglosaxiska, sedan länge haft en annan innebörd. Därför bör innebörden av ordet ras, framför allt i de konventioner och andra internationella dokument som Sverige är bundet av, klargöras innan ställning kan tas till om det är möjligt och lämpligt att utmönstra detta ord ur olika författningar. Det bör även belysas om en utmönstring kan ha några negativa konsekvenser.

Uppdraget

Kommittén skall överväga om det, bl.a. med hänsyn till internationella konventioner och överenskommelser, är möjligt och lämpligt att utmönstra termen ras ur de författningar där den förekommer.

Termen sexuell läggning

1999 års diskrimineringsutredning har även behandlat användningen av termen sexuell läggning i lagstiftningen. Utredningen konstaterade att både begreppet sexuell läggning, homosexuell läggning och homosexualitet förekommer i lagstiftningen. Utredningen analyserade begreppet sexuell läggning och ansåg att detta begrepp - i enlighet med legaldefinitionen i lagen om förbud mot diskriminering i arbetslivet på grund av sexuell läggning - borde reserveras för homo-, bi- och heterosexuell läggning. Regeringen har därefter uttalat som sin mening att det är angeläget att utvecklingen mot att etablera uttrycket sexuell läggning som en vedertagen lagteknisk term för homo-, bi- och heterosexualitet kan fortsätta, så att uttrycket, nu och framöver, kan användas med denna innebörd på ett enhetligt och konsekvent sätt i lagstiftningen (prop. 2001/02:59 Hets mot folkgrupp, m.m.).

1999 års utredning tog däremot inte ställning till om begreppen homosexualitet eller homosexuell läggning skall ändras till att avse sexuell läggning. Utredningen diskuterade även frågan om termen sexuell läggning i 5 § polisdatalagen (1998:622) borde ersättas med sexuellt beteende.

Uppdraget

Kommittén skall mot den ovan angivna bakgrunden behandla frågan om användningen av termen sexuell läggning i syfte att åstadkomma en konsekvent användning av den i lagstiftningen. Kommittén skall även överväga om detta begrepp bör ersätta termerna homosexualitet och homosexuell läggning i författningar där detta kan aktualiseras. Kommittén skall dock inte ta ställning till om begreppet sexuell läggning i 5 § polisdatalagen skall ersättas med något annat begrepp. Denna fråga kommer i stället att behandlas under handläggningen av Polisdatautredningens betänkande *Behandling av personuppgifter i polisens verksamhet* (SOU 2001:92).

Tillsyn och rättegång

Ombudsmännen

Den verksamhet som Jämställdhetsombudsmannen (JämO), Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (DO), Handikappombudsmannen (HO) och Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning (HomO) bedriver är central i kampen mot diskriminering. Ombudsmännen har bl.a. till uppgift att se till att de fyra arbetsrättsliga diskrimineringslagarna och lagen om likabehandling av studenter i högskolan följs. Ombudsmännen har enligt dessa lagar möjlighet att under vissa förutsättningar föra talan för en enskild arbetstagare, arbetssökande, student inom högskolan eller för sökande till högskolan i domstol och besluta om vitesföreläggande mot arbetsgivare. De har även andra uppgifter, t.ex. rådgivning och upplysningsverksamhet. Föreskrifter om ombudsmännens verksamhet finns, förutom i de arbetsrättsliga diskrimineringslagarna och lagen om likabehandling av studenter i högskolan, också i lagen (1999:131) om Ombudsmannen mot etnisk diskriminering, lagen (1994:749) om Handikappombudsmannen och i förordningar med instruktioner för respektive ombudsman. Ombudsmännens uppgifter skiljer sig i vissa avseenden åt.

Barnombudsmannen (BO) har till uppgift att bevaka frågor som angår barns och ungdomars rättigheter och intressen. BO skall särskilt uppmärksamma att lagar och andra författningar samt deras tillämpning stämmer överens med Sveriges åtaganden enligt FN:s konvention om barnets rättigheter. BO:s uppgifter och verksamhet regleras i lagen (1993:335) om Barnombudsmannen och i förordningen (1993:710) med instruktion för Barnombudsmannen. BO har också utifrån den strategi för att förverkliga barnkonventionen i Sverige som har antagits av riksdagen givits en central roll i arbetet med att förverkliga barnkonventionen i samhället (prop. 1997/98:182, bet. 1998/99:SoU6, rskr. 1998/99:171). För närvarande pågår arbete med en proposition i Regeringskansliet med sikte på att stärka och renodla BO:s roll som ombudsman och företrädare för barn och ungdomar.

Samtliga dessa ombudsmannafunktioner är myndigheter som lyder under regeringen. Ombudsmännen utses av regeringen och är rapporteringsskyldiga till regeringen.

Det är av avgörande betydelse för diskrimineringslagstiftningens effektivitet att det finns en ändamålsenlig tillsyn över efterlevnaden av lagstiftningen. JämO:s, DO:s, HO:s och HomO:s verksamhet styrs i stor utsträckning av diskrimineringslagstiftningens utformning och omfattning. Enligt direktiven till Diskrimineringsutredningen 2001 ingår i uppdraget att se över och lägga förslag även när det gäller tillsynen över lagstiftningen med anledning av de två EG-direktiven mot diskriminering. Det är enligt regeringens mening naturligt att nu, i samband med att diskrimineringslagstiftningen ses över, även se över ombudsmännens uppgifter och ansvarsområden. Frågan om en sammanslagning eller samordning av ombudsmännen har uppmärksammats vid flera tillfällen under senare år. Farhågor har framförts om att alltför många specialiserade ombudsmän skulle kunna undergräva den auktoritet som ligger i ombudsmannainstitutionen som sådan och medföra risk för att vissa grupper kan falla mellan de olika ombudsmännens verksamhet. Som redovisats ovan har riksdagen tillkännagivit att det bör undersökas om det finns förutsättningar att slå samman några eller alla ombudsmän som är underställda regeringen till en institution.

I flera riksdagsmotioner har förespråkats att såväl JämO, DO, HO och HomO som BO skall ingå i en sådan institution. BO har, som redogjorts för ovan, inte till uppgift att handlägga enskilda klagomål när det gäller diskriminering och BO:s uppgifter skiljer sig även i övrigt från de andra ombudsmännens. BO bör därför enligt regeringens mening inte ingå i en sådan samlad ombudsmannainstitution.

I direktivet om likabehandling i arbetslivet uppställs krav på införande av lagstiftning mot åldersdiskriminering. I Sverige finns det inte någon ombudsman eller motsvarande organ som har till uppgift att bevaka dessa frågor. Det finns därför anledning att överväga hur tillsynen över efterlevnaden av förbudet mot diskriminering på grund av ålder skall utövas.

Från olika håll har det ifrågasatts om de svenska ombudsmän som lyder under regeringen uppfyller de krav på opartiskhet och självständighet som har kommit till uttryck i internationella överenskommelser om organ för

skydd av mänskliga rättigheter. I flera riksdagsmotioner, och även från ombudsmännen själva, har det framförts att myndigheter med ombudsmannaansvar bör lyda under riksdagen med tanke på deras särskilda roll som fristående och obundna ombudsmannamyndigheter. Enligt regeringens mening måste huvudmannaskapet för ombudsmännen ses i ljuset av de uppgifter ombudsmännen tilldelas.

Jämställdhetsnämnden och Nämnden mot diskriminering

Enligt jämställdhetslagen skall det, förutom en jämställdhetsombudsman, även finnas en jämställdhetsnämnd för att se till att lagen efterlevs. Jämställdhetsnämnden har enligt förordningen (1991:1437) med instruktion för Jämställdhetsnämnden till uppgift att pröva vissa frågor om vitesförelägganden enligt jämställdhetslagen och överklaganden av JämO:s beslut om vitesföreläggande enligt samma lag.

Även enligt lagen om åtgärder mot etnisk diskriminering i arbetslivet skall det, förutom en ombudsman, finnas en nämnd mot diskriminering för att se till att denna lag följs. Nämnden mot diskriminering har enligt förordningen (1999:171) med instruktion för Nämnden mot diskriminering till uppgift att besluta i vissa ärenden om vitesföreläggande enligt lagen om åtgärder mot etnisk diskriminering i arbetslivet och överklaganden av DO:s beslut om vitesföreläggande. Nämnden har även i uppgift att pröva överklaganden av HO:s och HomO:s beslut om vitesföreläggande enligt lagen om förbud mot diskriminering i arbetslivet av personer med funktionshinder och lagen om förbud mot diskriminering i arbetslivet på grund av sexuell läggning. Nämnden skall vidare ge DO råd i principiellt viktiga frågor och föreslå författningsändringar m.m. för att motverka etnisk diskriminering.

Flera av ombudsmännen har framfört synpunkter på nämnderna och deras verksamhet. Bl.a. har DO föreslagit att Nämnden mot diskriminering och Jämställdhetsnämnden slås ihop. Handikappombudsmannen och HomO har också framfört kritik mot ett förslag som har lagts fram av några ledamöter i Nämnden mot diskriminering om att nämndens rådgivande funktion borde utvidgas till att omfatta även HO och HomO (dnr N2001/227/IM). Det kan också konstateras att det antal ärenden som har prövats av de två nämnderna har varit mycket begränsat.

Domstolsprocessen i diskrimineringsmål

Enligt lagarna mot diskriminering i arbetslivet prövas mål om diskriminering enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister. Om en ombudsman eller en arbetstagarorganisation för talan för en enskild arbetstagarare eller arbetssökande prövas målet av Arbetsdomstolen (AD) som första och enda instans. Om den enskilde själv för sin talan prövas målet i stället i tingsrätt. Tingsrättens dom kan överklagas till AD. Vid avgörandet av mål i AD deltar normalt sju ledamöter - en ordförande och en vice ordförande som båda skall vara jurister, en ledamot som skall ha särskild insikt i förhållandena på arbetsmarknaden, två ledamöter som representerar arbetstagarintressen samt två ledamöter som representerar arbetsgivarintressen.

Från tid till annan har det förts en debatt om domstolsprocessen i diskrimineringsmål, framför allt i fråga om lönediskrimineringsmål, där det har framförts kritik mot att diskrimineringsmål avgörs av en domstol där arbetsmarknadens parter utgör majoritet. Ett förslag som har diskuterats är att diskrimineringsmål borde avgöras i AD i en annan sammansättning, där arbetsmarknadens parter inte har majoritet. Det har även framförts att sådana mål borde prövas av allmän domstol. Enligt den nyligen antagna lagen om likabehandling av studenter i högskolan skall mål om skadestånd enligt den lagen handläggas av allmän domstol. Genom direktivet om likabehandling oavsett ras eller etniskt ursprung ställs krav på en lagstiftning mot diskriminering på andra samhällsområden än arbetslivet och högskoleområdet. Det finns som nämnts ovan skäl att överväga om en motsvarande lagstiftning skall införas även när det gäller andra diskrimineringsgrunder. Mål om diskriminering som gäller andra samhällsområden har inte någon anknytning till arbetslivet och det är därför naturligt att de prövas i annan ordning än vad som gäller för mål om diskriminering i arbetslivet i dag. I samband med att lagstiftningen mot diskriminering ses över finns det därför skäl att även se över om utformningen av domstolsprocessen i mål om diskriminering i arbetslivet bör ändras.

Sekretess

I dag gäller sekretess enligt 9 kap. 21 § sekretesslagen (1980:100) hos JämO, DO, HO, HomO, Jämställdhetsnämnden och Nämnden mot diskriminering med ett s.k. rakt skaderekvisit. Detta innebär att sekretess endast gäller om det kan antas att en skada uppkommer om uppgiften röjs, vilket medför en presumtion för offentlighet. Hos BO gäller däremot enligt 7 kap. 34 § sekretesslagen sekretess med ett s.k. omvänt skaderekvisit, vilket innebär en presumtion för sekretess.

DO har i framställning till regeringen (dnr N 2001/1512/IM) föreslagit att sekretessen hos DO skall gälla med ett omvänt skaderekvisit. Även HomO har framfört liknande synpunkter.

Frågan om införandet av ett omvänt skaderekvisit har såvitt gäller Handikappombudsmannen tidigare aktualiserats i samband med regeringens förslag till en nationell handlingsplan för handikappolitiken (prop. 1999/2000:79). Regeringen avstod i det sammanhanget från att lägga fram förslag om ett omvänt skaderekvisit hos Handikappombudsmannen och ansåg att frågan borde beredas ytterligare innan regeringen tar ställning till frågan.

En promemoria som innehåller förslag om att utöka sekretessen hos bl.a. JämO, DO, HomO, HO, Jämställdhetsnämnden och Nämnden mot diskriminering har nyligen utarbetats i Näringsdepartementet. Förslaget innebär att sekretesskyddet skall utvidgas så att det även skall gälla till förmån för närstående till den enskilde och att sekretessen hos JämO, DO och HomO skall omfatta viss verksamhet hos ombudsmännen som inte omfattas av sekretess i dag. Promemorian har remitterats och remissvaren bereds för närvarande i Regeringskansliet.

Uppdraget

Kommittén skall, mot bakgrund av kommitténs ställningstaganden i fråga om utformningen av en framtida diskrimineringslagstiftning, lämna förslag på hur tillsynen över efterlevnaden av en sådan lagstiftning skall utformas. Kommittén skall därvid se över ombudsmännens uppgifter och ansvarsområden. Utgångspunkten för kommitténs arbete skall vara att ombudsmännens uppgifter bör vara så lika utformade som möjligt för att därmed kunna ge samma möjligheter att motverka och förebygga diskriminering oavsett diskrimineringsgrund och samhällsområde.

Kommittén skall vidare överväga möjligheterna till och analysera konsekvenserna av en sammanslagning av några eller samtliga av JämO, DO, HO och HomO till en institution eller att samordna dem på något annat sätt. Kommittén skall även överväga om den eller de ombudsmannainstitutioner som kommittén lämnar förslag om skall vara underställda regeringen eller riksdagen. I uppdraget ingår också att överväga hur tillsynen över ett förbud mot diskriminering på grund av ålder skall utövas.

Kommittén skall analysera vilken funktion Jämställdhetsnämnden och Nämnden mot diskriminering fyller. Kommittén skall överväga om det finns behov av att i framtiden behålla 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.

Kommittén skall överväga hur domstolsprocessen i diskrimineringsmål, även i mål om diskriminering i arbetslivet, skall utformas.

Kommittén skall slutligen överväga hur sekretesskyddet hos den eller de ombudsmannainstitutioner som kommittén föreslår skall utformas, både vad gäller skaderekvisit och sekretesskyddets utformning i övrigt.

Uppdraget i dess helhet

Kommittén skall, i berörda delar, beakta de synpunkter och slutsatser som förs fram av 1999 års diskrimineringsutredning i betänkandet Ett effektivt diskrimineringsförbud. Kommittén skall även beakta de slutsatser och förslag som lämnas av Diskrimineringsutredningen 2001. Kommittén skall vidare beakta i sammanhanget relevanta internationella konventioner samt studera och analysera lagstiftningen mot diskriminering i andra länder.

Det står kommittén fritt att ta upp sådana andra frågor inom ramen för uppdraget som aktualiseras under utredningsarbetet.

Uppdraget omfattar inte förslag till andra ändringar i regeringsformen än de som kan vara föranledda av uppdraget avseende positiv särbehandling på grund av etnisk tillhörighet och avseende termen ras.

Kommittén skall lämna de förslag till författningsändringar och andra åtgärder som uppdraget kan ge anledning till. I den utsträckning kommittén föreslår författningsändringar skall kommittén utarbeta och lägga fram fullständiga författningsförslag.

Kommittén skall redovisa eventuella konsekvenser av sina förslag för små företags villkor i enlighet med 15 § kommittéförordningen (1998:1474). I detta arbete bör kommittén samråda med Näringslivets nämnd för regelgranskning.

Kommittén skall redovisa uppdraget senast den 1 december 2004. Det står kommittén fritt att redovisa sitt uppdrag i delbetänkanden.

(Näringsdepartementet)