

# Program för Rättsstaten Sverige 2023

*#rättsstat*

# Inledning

## **Denna avdelning är en del av Svenska avdelningen av Internationella Juristkommissionens Program för Rättsstaten Sverige.**

Juristkommissionen vill genom sitt program sända ett budskap till våra politiker, riksdagen, regering, myndigheter och domstolar om de brister i den svenska rättsstaten, vår demokrati och våra mänskliga fri- och rättigheter som bör rättas till. Juristkommissionen vänder sig också till massmedia, till allmänheten och till var och en som bor i Sverige för att de ska sprida budskapet om att det finns rättsområden som bör ändras så att enskilds rätt stärks i enlighet med de krav som ställs i våra grundlagar och ingångna internationella överenskommelser. Programmet är ett resultat av ideellt engagemang under åren 2018–2023, där experter på olika områden och många enskilda personer medverkat. Under ett remissförfarande och under ett flertal offentliga möten har medlemmar och andra lämnat synpunkter som lett till justeringar och tillägg i programmet. I avvaktan på politisk respons och initiativ är detta program ett viktigt steg på vägen mot en starkare svensk rättsstat.

*Juristkommissionen kommer i svensk och internationell domstol att stödja varje åtgärd att pröva auktoritära och repressiva reformer som i Sverige genomförs mot enskilda personer. Det är då särskilt viktigt att våra domstolars oberoende alltjämt består och att regeringsformen och de människorättskonventioner som Sverige är bundet av får en effektiv tillämpning.*

Juristkommissionen behöver fler medverkande i vårt arbete för skyddet av demokrati och mänskliga rättigheter. Du är välkommen att höra av dig. I programmets inledning finner du styrelsens förord och kommentarer till ”Rättssäkerhetsfrågor i Sverige 2023”.

## **Alla delar i programmet är:**

### **Inledning**

#### **Avdelning 1**

Skyddet för vår demokrati och rättssäkerhet

#### **Avdelning 2**

Enskilda personers mänskliga rätt

#### **Avdelning 3**

FN, EU och Europakonventionen

#### **Avdelning 4**

Diskriminering, rättighetsfrågor, urfolk och minoriteter

#### **Avdelning 5**

Frihetsberövande, Brott och straff

Sverige har åtagit sig att skyddet för mänskliga rättigheter i landet ska vara effektivt. Rätten till mänskliga rättigheter manifesteras i flera lagar och internationella konventioner, till exempel diskrimineringslagen (DL), regeringsformen (RF), Europakonventionen och EU-rätten.

# Avdelning 4:

# **Diskriminering, rättighetsfrågor, urfolk och minoriteter**

- 4.1 **Rättigheter och diskriminering**
- 4.2 **Etnisk diskriminering och diskriminering av kvinnor**
- 4.3 **Diskriminering av kvinnor**
- 4.4 **Diskriminering på grund av funktionsnedsättning**
- 4.5 **Diskriminering på grund av könsidentitet och könsuttryck och ålder**
- 4.6 **Rättigheter för samer som urfolk och för nationella minoriteter**

## 4.1 RÄTTIGHETER OCH DISKRIMINERING

### Allmänt om lika rättigheter och diskriminering

Rätten till skydd mot diskriminering manifesteras i flera svenska lagar bland annat regeringsformen och diskrimineringslagen. Parallellt med denna nationella reglering finns bestämmelser på EU-nivå. Exempel är EU-konventionen, EU:s rättighetsstadga och EU:s anti-diskrimineringsdirektiv. Vidare finns ett skydd mot diskriminering i ett flertal internationella konventioner såsom FN:s konvention mot alla former av rasdiskriminering (ICERD), konvention mot alla former av diskriminering mot kvinnor (CEDAW) samt konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (CRPD). Det föreligger idag en bristande kunskap om FN-konventionerna ICERD, CEDAW och CRPD, troligen med hänsyn till att dessa konventioner så sällan aktualiseras i det svenska rättssystemet.

Sverige har ratificerat möjligheten att överlämna enskilda klagomål till bland annat CRPD-kommittén. Dock finns det allvarliga brister när det gäller Sveriges förhållningssätt när enskilda har utnyttjat sin rätt att överlämna klagomål till kommittén. Praxis visar att Sverige efter ett klagomål inte följer de materiella rekommendationerna från kommittéerna.

Sveriges vägran att iaktta en rekommendationerna från CRPD-kommittén om att bekosta de juridiska kostnaderna för individen trots kommitténs tydliga ställningstagande om just dessa kostnader är bara ett exempel.

Juristkommissionen finner att detta är ett sätt för Sverige att formellt acceptera att enskilda klagomål kan överlämnas till FN, samtidigt som denna rättighet görs till en chimär i praktiken.

Ytterligare en fråga kopplade till konventionerna ICERD, CEDAW och CRPD är att FN:s konvention om barnets rättigheter har inkorporerats i svensk lag (Prop. 2017/18:186). Detta är av intresse också i förhållande till de andra konventionerna avseende om även de ska bli inkorporerade i svensk lag.

## Tilläggsprotokollet nr 12 till Europakonventionen

Tilläggsprotokollet nr 12 till Europakonventionen innehåller ett generellt förbud mot diskriminering avseende alla rättigheter som erkänns i nationell lag. Sverige har inte ratificerat protokollet. Skälet för detta har sagts vara en önskan att inte belasta Europadomstolen med ett nytt omfattande område. Dessa regler borde dock på samma sätt som Europakonventionen i övrigt införlivas i svensk lag och bli en rättslig grund vid förhandlingar och i domstol. Bland annat har Europakommissionen mot rasism och intolerans (ECRI) rekommenderat att Sverige ratificerar protokollet.

## EU-rättens och regeringsformens begränsningar

Lika rättigheter och möjligheter lyfts i EU-rätten och regeringsformen fram som en grundläggande mänsklig rättighet, men skyddet blir alltför ofta indelat i stuprör vilket också leder till olika nivåer av skydd. Skyddet på EU-nivå mot diskriminering på grund av kön och etnicitet omfattar både arbetslivet och andra delar av samhällslivet. Skyddet som gäller funktionsnedsättning, religion, sexuell läggning och ålder är däremot begränsat till att gälla arbetslivet (Arbetslivsdirektivet 2000/78/EG). För att komma till rätta med denna obalans föreslog kommissionen 2008 ett direktiv som skulle utvidga det skydd som endast gäller arbetslivet till att gälla även andra delar av samhällslivet (KOM (2008) 426). Detta har ännu inte antagits. I den svenska diskrimineringslagen gäller däremot denna princip förutom vid vissa i lagen angivna situationer.

I regeringsformen indelas reglerna efter diskrimineringsgrunderna. I regeringsformen 2 kap. 12 § finns ett skydd mot diskriminering:

*”Lag eller annan föreskrift får inte innebära att någon missgynnas därför att han eller hon tillhör en minoritet med hänsyn till etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande eller med hänsyn till sexuell läggning. Lag (2010:1408).”*

I regeringsformen 2 kap. 13 § finns ett liknande skydd angående kön:

*”Lag eller annan föreskrift får inte innebära att någon missgynnas på grund av sitt kön, om inte föreskriften utgör ett led i strävanden att åstadkomma jämställdhet mellan män och kvinnor eller avser värnplikt eller motsvarande tjänsteplikt.”*

Det ska noteras att andra diskrimineringsgrunder såsom religion och funktionsnedsättning inte nämns i regeringsformen 2 kap. Det finns inga skäl för att inte utvidga reglerna till att omfatta religion och funktionsnedsättning och samtidigt tydliggöra att positiv särbehandling ska vara tillåten under vissa omständigheter.

Brister i de allmänna domstolarnas tillämpning av Diskrimineringslagen

Det föreligger tvivel om att den materiella rättssäkerheten och om rättegången är rättvis i diskrimineringsmål.

Under senare år är det påtagligt att mål gällande indirekt diskriminering blivit allt vanligare i svenska domstolar, såväl i allmänna domstolar som i Arbetsdomstolen. Förbudet mot indirekt diskriminering och diskrimineringsförbudets bristande tillgänglighet är uppbyggda utifrån att olika intressen ska vägas mot varandra.

Begreppet indirekt diskriminering består av tre rekvisit: särskilt missgynnande, jämförelse och intresseavvägning (1 kap. 4 § 2 p.). I de två första rekvisiten, att ett missgynnande ska föreligga och detta i jämförelse med andra, finns kravet på att det ska finnas ett orsaks samband med diskrimineringsgrunden. Det ska handla om ett särskilt missgynnande som har samband med en diskrimineringsgrund. Det tredje rekvisitet innefattar en intresseavvägning som ska göras mellan skälen bakom missgynnandet och effekterna för den som missgynnats. Detta består av rättsfakta som också är motbevisningsledet. Antingen att åtgärden är bevisad proportionell eller att den inte är proportionell. Detta innebär, till skillnad från förbudet mot direkt diskriminering, att regeln är fullständig till sin utformning när det gäller vad som ska bevisas.

När det gäller bevisningen i övrigt regleras detta i 6 kap. 3 §.

Om käranden fullgjort sin bevisning föreligger en presumtion om indirekt diskriminering. Svaranden har att styrka att det finns ett berättigat syfte och att tillämpningen av bestämmelser, kriterier eller förfarings sättet är såväl lämpliga som nödvändiga för att uppnå syftet dvs. proportionerliga. Det ska därtill inte föreligga mindre ingripande åtgärder att ta till.

Vid genomgång av rättspraxis åren 2015–2021, har mål som rör indirekt diskriminering ökat. Detsamma gäller för mål som rör diskrimineringsformen bristande tillgänglighet. De allmänna domstolarna har uppenbarligen problem med att hantera motbevisningsledet i regeln om indirekt diskriminering (se rättsutlåtande 2021-03-12 Susanne Fransson, docent i rättsvetenskap vid Göteborgs universitet).

Någon enhetlig bild av hur proportionalitetsprövningen vid indirekt diskriminering utförs eller om det görs någon intresseavvägning, kan med andra ord inte utläsas ur rättstillämpningen. Någon proportionalitetsprövning inom ramen för diskrimineringsmål kommer som huvudregel inte till stånd i allmänna domstolar. Det kan därmed ställas tvivel om den materiella rättssäkerheten, om rättegången är rättvis och om rättsmedlen är effektiva (mål C-18/12 *Asociatia Accept*).

De allmänna domstolarna behöver, uppenbarligen, vägledning genom rättspraxis av Högsta domstolen (HD) när det gäller att tillämpa regeln om indirekt diskriminering, särskilt avseende motbevisningsledet. Målen NJA 2014 I och II s. 499, där HD gav vägledning avseende frågan om beräkningen av diskrimineringsersättning har i mycket hög grad gett prejudicerande effekter i de allmänna domstolarna. HD behöver ta samma ansvar när det gäller frågan om tillämpningen av förbudet mot indirekt diskriminering. Detta är av stor betydelse för rättstillämpningen.

Begränsad praxis för tillämpning av diskrimineringslagen

På samma sätt som andra rättigheter är rätten att slippa diskriminering bara effektiv om alla känner till rättigheterna, om offentliga och privata aktörer i samhället motverkar diskriminering och om enskilda kan hävda sin rätt. Diskrimineringslagen är ett verktyg som syftar till att motverka diskriminering och främja lika rättigheter och möjligheter. Kritiker som företräder diskriminerade grupper



anser att den saknar skärpa. En viktig orsak är att praxis i domstol är relativt begränsad.

Diskrimineringsombudsmannen (DO)

DO skapades främst för att åstadkomma en bättre balans i maktförhållandet mellan dem som diskrimineras och dem som diskriminerar. DO bedrev fram till 2020 sin verksamhet på ett sätt som inte har gett bidrag till tolkningen av diskrimineringslagen. DO gjorde få utredningar efter anmälningar och drev få fall i domstol. Dessutom hade myndigheten en negativ inställning till förlikningar. Merparten av resurserna användes i stället till information och tillsyn. En ny DO, som utsågs i december 2020, har aviserat en ändring i fokus som innebär att DO i högre grad ska fokusera på de enskilda anmälningarna. Det kommer förhoppningsvis att leda till att fler får upprättelse och att en vägledande praxis utvecklas. Nya DO avser också att fördjupa dialogen med det civila samhället.

Juristkommissionen välkomnar och avser att följa DO:s nya strategi som kan innebära att större vikt läggs vid individens rätt i stället för på information. Därtill finns det skäl att överväga att förse DO med en styrelse med breda kunskaper på området i stället för att som nu låta den vara en enrådighetsmyndighet.

Inte effektiv reglering – höga kostnader för enskilda

En enskild person har i dag, som tidigare nämnts, på grund av de höga rättegångskostnaderna sällan en praktisk möjlighet att få sin sak prövad i domstol (se särskilt Avdelning 2 ovan). En viktig anledning är att de som diskrimineras sällan har kontakt med eller kunskap om advokater och det juridiska systemet. Dessutom har de sällan råd att driva en enskild process särskilt som de riskerar att bli betalningsskyldiga för motpartens kostnader om de förlorar. Detta kan jämföras med de som har makten att diskriminera, till exempel ett företag eller en myndighet. De har inbyggda fördelar. Dessa har generellt större resurser och bättre kontakter med både jurister och juridiken. Om ett företag skulle förlora kan både rättegångskostnaderna och ersättningen bli avdragsgilla. Om en myndighet förlorar är det skattebetalarna som betalar. Notera finns det också två effekter av att en individ framgångsrikt driver ett enskilt fall – dels kompen-

sation till individen, dels bidrar detta till att skapa normer genom utveckling av rättspraxis. Individen bidrar därmed till att konkretisera innebörden av lagen.

I anslutning till beslutet om lagen om jämställdhet mellan kvinnor och män i arbetslivet från år 1979, diskuterades behovet av att genom rättshjälpen ge enskilda stöd för att kunna driva egna ärenden. Sedan dess har rättshjälpen istället försämrats. I Avdelning 2 diskuteras frågan om rättshjälp och om en fond för pilotfall som skulle underlätta att fler vägledande fall kan drivas.

I USA, Kanada och Storbritannien medför diskriminering sådana kostnadsrisker för den som diskriminerar att det påtagligt motverkar diskriminering. EU ställer kravet på att sanktionerna ”ska vara effektiva, proportionerliga och avskräckande”. Det kan ifrågasättas om diskrimineringsersättningarna i Sverige är på en tillräckligt hög nivå för att vara avskräckande. Det behövs en utredning som prövar skarpare sanktioner och generellt hur diskrimineringslagen kan utformas för att förstärka den enskildas tillgång till rättvisa i diskrimineringsärenden. De förslag som hittills har presenterats är bitvis intressanta, men har undvikit att ta ett helhetsgrepp.

Ny dom i EU-domstolen om rätt till prövning i sak

I EU-domstolens förhandsavgörande i mål nr C-30/19DO drev DO ett rättsfall som gällde etnisk diskriminering och frågan om effektiva rättsmedel när motparten medger ett yrkat belopp, men inte att diskriminering skett. EU-domstolen kom fram till att den som kräver att få det fastställt att diskriminering har skett ska ha rätt att få detta prövat trots att motparten medger ett yrkat belopp men inte samtidigt erkänner att diskriminering har skett.

Domen ska följas av domstolarna i Sverige. Samtidigt bör en utredning tillsättas för att anpassa svensk processrätt och rättsmedel till domen. Denna utredning bör även ta ledning av EU-kommissionens förslag, COM (2021) 93, till stärkt tillämpning av princip om lika lön för kvinnor och män och efterlevnadsmekanismer.

Förutom längre preskriptionstider (art. 18) innebär EU-kommissionens förslag bland annat att en person som har drivit en process om lönediskriminering, om hen förlorar, endast ska kunna bli ansvarig för motpartens rättegångskostnader

*”Om talan väckts i ond tro, var uppenbart ogrundad eller om bifall av ersättning bedöms vara orimlig med tanke på de särskilda omständigheterna i fallet” (art 19).*

Därtill föreslås tydligare minimisanktioner (art. 20) och användning av

*”sanktioner och uppsägningsklausuler för att säkerställa efterlevnaden av likalöneprincipen vid offentlig upphandling eller koncession” (art. 21).*

En erfarenhet är att när personer som berörs av diskriminering, eller deras företrädare, medverkar i utvecklingen av lagar, policyer, kunskaps spridning och tillämpning av lagen, leder det till en mer effektiv lag. Det är därmed viktigt att de som berörs av diskriminering får ett stort inflytande över framtidens utredningar om diskriminering.

Antidiskrimineringsvillkor i upphandlingskontrakt

Regeringens förordning (2006:260) om antidiskrimineringsvillkor i upphandlingskontrakt ställer krav på att Sveriges största statliga myndigheter ska uppställa sådana villkor i sina större kontrakt. Den ställer emellertid inte tydliga krav på hur myndigheterna ska utforma villkoren, vilket innebär att dess effektivitet kan ifrågasättas. I utredningen ”Det blågula glashuset” (SOU 2005:56) föreslogs att det skulle ställas krav av innebörd att leverantören åtar sig att följa diskrimineringslagen, att samma krav ska gälla för underleverantörer, att återrapportering ska ske på förfrågan och att den upphandlande myndigheten förbehåller sig rätten att häva avtal vid överträdelse av villkoren. Sådana krav bedöms öka medvetenheten hos de företag som deltar i offentliga upphandlingar samt utgöra ett incitament för leverantörer att mer seriöst än idag arbeta med lagens krav på aktiva åtgärder och motverkande av diskriminering.

I princip borde hela den offentliga sektorn präglas av principen om lika rätt. En möjlighet skulle vara att ge alla myndigheter ett ansvar att främja lika rättigheter och möjligheter i alla delar av sina verksamheter och inte bara som arbetsgivare (en s.k. equality duty). En sådan skyldighet finns i Storbritannien.

## Positiv särbehandling

Diskrimineringslagen tillåter positiv särbehandling inom arbetslivet endast i förhållande till kön och i den begränsade mening som gäller enligt EU:s rättspraxis. Det pågår en diskussion om huruvida positiv särbehandling borde kunna tillåtas även i förhållande till etnicitet och även på andra grunder, vilket är tillåtet enligt EU-rätten.

Detta tydliggörs i EU-rådets etniska direktiv 2000/43/EG Art 5 om genomförandet av principen om likabehandling av personer oavsett ras eller etniska ursprung och i EU-rådets direktiv 2000/78/EG Art 7 om inrättande av allmän ram för likabehandling (som gäller för arbetslivet och diskrimineringsgrunderna religion, funktionsnedsättning, sexuell läggning och ålder).

DL 2:2 tydliggör att positiv särbehandling är tillåten angående kön när det gäller arbetslivet – men inte på någon annan grund i arbetslivet.

Däremot är positiv särbehandling tillåten angående kön och andra grunder i förhållande till

- utbildning DL 2.6,
- arbetsmarknadspolitisk verksamhet DL 2.9, samt
- start eller bedrivande av näringsverksamhet DL 2.10.

Vidare finns i DL 2.11, 2.12, 2.13 mer angående kön och positiv särbehandling.

Tydligt är att lagen saknar konsekvens.

I förarbetena (prop. 2007/08:95 s. 161) framförs flera argument mot att tillåta positiv särbehandling med hänsyn till etnicitet. Ett exempel är att den som gynnas skulle kunna känna sig förnedrad, utan hänsyn till att samma argument i princip kan anses gälla även i förhållande till kön. Positiv särbehandling bör tillåtas i förhållande till etnicitet på samma sätt som det tillåts i förhållande till kön. Krav på koherens mellan grunderna borde kunna ställas. Notera också att även om EU-rätten tillåter positiv särbehandling inom vissa snäva ramar, tillåts inte kvotering.

Därtill kan konstateras att det är underförstått att positiv särbehandling är tillåten angående funktionsnedsättning trots att det saknas uttryckligt undantag i lagen. Det finns inget behov av ett undantag eftersom skyddet är asymmetriskt, det vill säga endast personer

som anses ha en funktionsnedsättning skyddas mot diskriminering enligt denna grund. När det gäller kön skyddas tex både män och kvinnor. När det gäller etnicitet skyddas både personer med svensk och utländsk bakgrund. När det gäller sexuell läggning skyddas HBTQI-person och heterosexuella.

Förbudet mot diskriminering i DL bör inte förhindra att program eller verksamheter som har till syfte att förbättra villkoren för individer eller grupper inklusive sådana som är missgynnade på grund av kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller ålder.

### Grupptalan

I lagen (2002:599) om grupprättegång, undantas möjligheten att driva en grupptalan i arbetsrättsliga tvister. Det saknas rimliga förklaringar till att detta inte skulle kunna vara möjligt. En grupptalan skulle rimligen lämpa sig i synnerhet för tvister om lönediskriminering.

Diskriminering i rättsväsendet och i den övriga offentliga sektorn

Diskriminering som inträffat inom rättsväsendet, och i viss mån även i andra delar av den offentliga sektorn, omfattas idag i huvudsak inte av diskrimineringslagen. Detta innebär att det inte föreligger en möjlighet till ansvarsutkrävande och upprättelse för den som utsatts för diskriminering på detta område. Den s.k. bemötande paragrafen i lagen (DL 2 kap 17 §) räcker inte till. Det är därför av vikt att ett tydligt förbud mot diskriminering inom rättsväsendet och andra delar av den offentliga sektorn som inte omfattas idag införs i diskrimineringslagen. Genomförandet av förslagen i ett utökad skydd mot diskriminering SOU 2021:94 skulle vara ett steg i rätt riktning, men långt ifrån tillräckligt för att bland annat säkerställa ett fullgott skydd mot diskriminering i den offentliga sektorn, inklusive rättsväsendet. Det borde vara möjligt att i diskrimineringslagen införa ett generellt förbud mot diskriminering i de olika formerna som regleras i diskrimineringslagen, men utökad till all offentlig verksamhet.

## Multipel eller intersektionell diskriminering

Diskrimineringslagen är uppbyggd kring specifika grunder som har samlats inom ramen för en sammanhållen lag. Detta innebär att det finns ett fortsatt fokus på de separata grunderna (stuprören). Full bevisning måste presenteras angående en specifik grund. Samtidigt har det blivit allt tydligare att diskriminering också kan vara ett resultat av ett samspel mellan grunderna, till exempel kön och etnicitet eller ålder och funktionsnedsättning. Detta kallas multipel eller intersektionell diskriminering, se bland annat EU rapporten 'Developing antidiscrimination law in Europe' (2014). Även om lagen i Sverige hänvisar till flera diskrimineringsgrunder, behövs ett tydliggörande i lagen om att även intersektionell diskriminering utgör en diskrimineringsgrund.

## Brottsbalkens regler

När det gäller brottsbalkens regler om olaga diskriminering, 16 kap. 9 § och hets mot folkgrupp, 16 kap. 8 §, straffskärpningsregeln i 29 kap. 2 § 7 ges skydd i förhållande till "ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, trosbekännelse, sexuell läggning eller könsöverskridande identitet eller uttryck". Detta innebär att diskrimineringsgrunderna funktionsnedsättning och kön inte omfattas.

Nedan kompletteras dessa allmänna resonemang med förslag för att förstärka skyddet för lika rätt och mot diskriminering på ett mer övergripande plan. Det finns även förslag ovan i Avdelningarna 1 och 2 som direkt eller indirekt påverkar området lika rättigheter och möjligheter i förhållande till de olika grunderna.

## Juristkommissionen föreslår:

- Sverige verkar för att EU utvecklar ett mer sammanhållet skydd mot diskriminering genom bland annat antagandet av förslaget till antidiskrimineringsdirektivet (KOM (2008) 426), vilket innebär att skyddet mot diskriminering som är begränsad till arbetslivet utvidgas till att gälla även för andra delar av samhällslivet.
- Skyddet mot diskriminering i regeringsformen 2 kap 12 och 13 §§ sammanförs i en paragraf och kompletteras med funktionsnedsättning, religion, könsidentitet och ålder som formuleras som

en öppen lista, och tydliggör att positiv särbehandling är tillåten under vissa omständigheter.

- Utredning tillsätts för att göra en övergripande analys av lagstiftningen mot diskriminering med särskilt fokus på tillgång till rättvisa och andra åtgärder för att förstärka tillgången till lika rättigheter och möjligheter såväl i praktiken som i teori – bl a med särskild hänsyn till EU-domstolens dom i mål nr C-30/19, och EU-kommissionens förslag, COM (2021) 93 final, om stärkt tillämpning av princip om lika lön för kvinnor och män och efterlevnadsmekanismer.
- Åtgärder vidtas för att de allmänna domstolarnas tillämpning av diskrimineringslagen ska uppnå ett rättssäkert och effektivt dömmande i diskrimineringsmål.
- Regeringsformen och diskrimineringslagen ändras så att positiv särbehandling blir tillåten i förhållande till alla diskrimineringsgrunderna om den är ett led i strävanden att åstadkomma lika rättigheter och möjligheter.
- Statliga, regionala och kommunala offentliga organ får en skyldighet, en equality duty, att genomföra systematiska aktiva åtgärder mot diskriminering och främja lika rättigheter och möjligheter i sin verksamhet.
- Regeringen antar regler om att Sverige ska bekosta de rimliga juridiska kostnaderna som uppstår när enskilda driver frågor med framgång i exempelvis FN:s kommitté för rättigheter för personer med funktionsnedsättning.
- Sverige ratificerar tilläggsprotokollet nr 12 till Europakonventionen.
- Bestämmelserna i rasdiskrimineringskonventionen (ICERD), kvinnokonventionen (CEDAW) och funktionsrättskonventionen (CRPD) görs mer kända.
- En utvärdering görs av erfarenheterna och konsekvenserna av införlivandet av barnkonventionen i svensk lag för att ge underlag för ett införlivande även av rasdiskrimineringskonventionen (ICERD), kvinnokonventionen (CEDAW) och funktionsrättskonventionen (CRPD) i svensk lag.
- Diskrimineringslagen stärks med ett förbud av multipla och intersektionella former av diskriminering på de samhällsområden som diskrimineringslagen gäller.

- Det utreds hur processrätten kan ändras så att den stämmer överens med EU-rättens krav på effektiva, avskräckande och proportionerliga rättsmedel mot diskriminering utifrån EU-domstolens dom C-30/19.
- Regeringens förordning (2006:260) om antidiskrimineringsvillkor i upphandlingskontrakt förtydligas genom att krav ställs på att leverantörer och underleverantörer ska följa diskrimineringslagen, att de på begäran ska återrapporera skriftligen samt att den upphandlande enheten förbehåller sig rätten att häva kontraktet vid överträdelse av villkoren.
- Ett övervakningssystem inom offentlig upphandling som säkerställer icke-diskriminering bör utarbetas och införas.
- Diskrimineringslagen modifieras så att individer åtnjuter ett fullgott skydd mot diskriminering vid kontakt med rättsväsendet och andra delar av den offentliga sektorn.
- Parterna på arbetsmarknaden inom ramen för förhandlingsväsendet och kollektivavtalsförhandlingar intensifierar bevakningen av att irrelevanta kriterier som hudfärg, utseende, födelseort och föräldrars födelseort inte tillåts spela roll för lönesättning och löneutveckling.
- Lagen (2008:568) om Diskrimineringsombudsmannen skärps för att – i likhet med vad som gäller för JO:s verksamhet – tydligt reglera DO:s befogenheter och skyldigheter inklusive vilka beslut myndigheten har rätt att fatta, samt tydliggöra att DO:s uppdrag innefattar att hantera och utreda de anmälningar som kommer in till DO. Rättssäkerheten kräver att det ska framgå av lagen i vilka fall DO har rätt att underlåta utredning.
- Diskrimineringslagens regler om tillsyn från DO:s sida förtydligas så att denna tillsyn utgör en effektiv kontroll över att lagen respekteras.
- På samma sätt som en ledningsstruktur för ett nationellt institut för mänskliga rättigheter har inrättats med en styrelse, och inte som en enrådighetsmyndighet, bör samma ledningsstruktur med en styrelse införas på DO i syfte att öka DO:s oberoende.
- Befintliga sanktionsmöjligheter bör tillämpas av DO, exempelvis att ansöka om vitesföreläggande hos Nämnden mot diskriminering när det gäller aktiva åtgärder.



- Det utreds om sammanslagningen av de olika diskrimineringsombudsmännen till en enda myndighet har inneburit några nackdelar för de som utsätts för diskriminering och om så är fallet om organisatoriska åtgärder kan vidtas inom ramen för DO för att motverka dessa. I en sådan utredning bör bedömas om de metoder för att motverka diskriminering som tillämpas av DO har stöd i forskning och beprövad erfarenhet.
- Det utreds om funktionsnedsättning och kön bör inkluderas i skyddet som finns i brottsbalken 16 kap. 8 § hets mot folkgrupp, 16 kap. 9 § olaga diskriminering och 29 kap. 2 § 7 straffskärpningsregeln.
- Ett initiativ tas inom civilsamhället för samordning av insatser när det gäller strategiska åtgärder – såsom rättsliga och andra – mot diskriminering och främjande av lika rättigheter och möjligheter då resurserna är begränsade.

## 4.2 ETNISK DISKRIMINERING OCH DISKRIMINERING AV KVINNOR

Etnisk diskriminering

Länsstyrelsen i Stockholm drar i sin rapport 2018:21 slutsatsen att afrosvenskar diskrimineras på den svenska arbetsmarknaden. Hudfärg, utseende, födelseort och föräldrars födelseort ska vara irrelevanta kriterier för bedömning av en persons förmåga att utöva ett visst yrke, göra karriär eller vara en bra chef. Det är inte heller rimligt att sådana kriterier spelar roll för lönesättning och löneutveckling.

Diskrimineringslagen syftar till att motverka diskriminering och att främja lika rättigheter och möjligheter, oavsett bland annat etnisk tillhörighet. Lagen påbjuder att arbetsgivare när det gäller kön ska ”upptäcka, åtgärda och förhindra osakliga skillnader i lön och andra anställningsvillkor”. Det finns skäl att överväga en utvidgning av kartläggning och åtgärdsprogram till att också omfatta skillnader beroende på etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande.

Resurserna för forskning om förekomsten av rasism och diskriminering på arbetsmarknaden bör förstärkas för att ge en tydligare bild av de verkliga förhållandena.

Enligt en studie som genomförts av kriminologiska institutionen vid Stockholms universitet på uppdrag av Civil Rights Defenders framgår att erfarenheten av att utsättas för etnisk profilering är utbredd bland flera etniska och religiösa minoriteter i Sverige idag. Rapporten visar också att polisanställda uppfattar etnisk profilering som en nödvändig metod för att kunna genomföra de direktiv som Polismyndigheten har att följa, exempelvis vid inre utlänningskontroll.

Samtidigt framgår det av studien att etnisk profilering som metod skapar en negativ inställning till polisen hos delar av befolkningen och att metoden riskerar att leda till ökade motsättningar i samhället. Trots detta finns det idag inga initiativ från Polismyndighetens sida för att motverka bruket av etnisk profilering i dess arbete.

I länder där riktlinjer, rutiner och tekniska hjälpmedel tagits fram

för att motverka bruket av etnisk profilering i polisens brottsbekämpande arbete, har resultaten varit goda.

En förutsättning för att Polismyndigheten ska kunna utveckla fungerande rutiner och metoder för att motverka etnisk profilering i sitt arbete, är att myndigheten har tillgång till kunskap om hur profileringen kommer till uttryck i det brottsbekämpande arbetet. Därför är det nödvändigt med forskning om etnisk profilering.

## **Juristkommissionen föreslår:**

- Det utreds om lönekartläggning och åtgärdsprogram ska omfatta andra diskrimineringsgrunder än kön, inklusive etnicitet.
- Resurser ställs till förfogande för forskning om förekomsten av rasism och diskriminering på arbetsmarknaden.
- Parterna på arbetsmarknaden intensifierar inom ramen för förhandlingsväsendet och kollektivavtalsförhandlingar bevakningen av irrelevanta kriterier som hudfärg, utseende, födelseort och föräldrars födelseort så att dessa inte tillåts spela roll för lönesättning och löneutveckling.
- Aidentifierade ansökningar vid anställning eller antagning till lärosäten prövas för att minimera risken för att diskriminering sker redan på grund av namn eller andra ovidkommande kriterier.
- Innebörden av uttrycket "etnisk" bör bestämmas subjektivt av den enskilde - alltså i linje med vad som numera gäller enligt folkrätten (ICTR-avgörandet i målet Akayesu). Resurser avsätts för forskning om etnisk profilering i Sverige, särskilt etnisk profilering av polisen i dess brottsbekämpande arbete.
- Polismyndigheten ges erforderliga resurser och erforderligt stöd för att ta fram riktlinjer, rutiner och tekniska hjälpmedel för att förhindra missbruket av etnisk profilering som metod i polisens brottsbekämpande arbete och för att underlätta ansvarsutkrävande när etnisk profilering har missbrukats.

## 4.3 DISKRIMINERING AV KVINNOR

Sverige är bundet av kvinnokonventionen (CEDAW). FN:s kommitté om avskaffande av diskriminering av kvinnor som bevakar tillämpningen av konventionen lämnade år 2016 ett antal rekommendationer till Sverige.

Sverige borde enligt kommittén ägna särskild uppmärksamhet åt behoven hos kvinnor inom olika missgynnade grupper, såsom samer, romer, invandrare, asylsökande, flyktingar och personer med funktionsnedsättning.

Stora oförklarade löneskillnader finns fortfarande mellan män och kvinnor vilket bör effektivt motverkas.

Kommittén noterade att bestämmelserna i konventionen, det frivilliga protokollet och kommitténs allmänna rekommendationer inte är tillräckligt kända i Sverige, inte ens bland kvinnorna själva. Kommittén markerade vidare att det förelåg en brist på hänvisningar till konventionen i domar i Sverige och ansåg att det föreligger ett behov av ökade kunskaper om konventionen och dess tillämpning hos domare, åklagare och advokater.

Kommittén uppmanade Sverige att se till att bestämmelserna i konventionen införlivas i det nationella rättssystemet så att de blir direkt tillämpliga i de nationella domstolarna.

Sverige bör också utvärdera och vid behov se över skyddsområdet för diskrimineringslagen för att säkerställa att den innehåller en definition av diskriminering av kvinnor i enlighet med Artikel 1 i konventionen, som omfattar bland annat multipla och intersektionella former av diskriminering.

Kommittén rekommenderade att åtgärder vidtas för att möjliggöra en effektiv användning av lagen för att hävda sina rättigheter, bland annat genom tillgång till tillräckliga mänskliga, tekniska och finansiella resurser.

*Kommittén markerade särskilt:*

- den låga andelen åtal vid rapportering om våld mot kvinnor vilket i sin tur riskerar att leda till straffrihet för förövarna,

- brister i samband med utredningar och den rättsliga hanteringen vid våld mot kvinnor, särskilt sexuellt våld,
- behovet av att göra en utvärdering av polisens och domstolarnas svar på klagomål om hanteringen av sexuella brott och av kompetensuppbyggnad för domare, åklagare, poliser och andra brottsbekämpande myndigheter.

## **Juristkommissionen föreslår:**

- En utredning tillsätts för att utvärdera orsakerna bakom den låga åtalsfrekvensen vid rapporter om våld mot kvinnor och lämna förslag på hur polisens och åklagarnas hantering av anmälningar om sexualbrott kan förbättras.
- Informationsinsatser genomförs för att göra kvinnokonventionen, det frivilliga protokollet och kommitténs allmänna rekommendationer mer kända i Sverige.
- Åtgärder vidtas för att stimulera ombud och domare att ta upp kvinnokonventionens regler i de rättsliga grunderna för talan och i domar.
- Kvinnors behov inom olika missgynnade grupper, såsom samer, romer, invandrare, asylsökande, flyktingar och personer med funktionsnedsättning uppmärksammas särskilt i beslut och i lagstiftningsärenden.
- Löneskillnader mellan män och kvinnor motverkas mer effektivt genom samverkan mellan arbetslivets organisationer och stat och kommun som arbetsgivare.
- Diskrimineringslagen ta in en definition av diskriminering av kvinnor i enlighet med artikel 1 i kvinnokonventionen, som omfattar bland annat multipla och intersektionella former av diskriminering.
- En utredning får i uppdrag att införa förslagen som finns i EU-kommissionens förslag till direktiv, COM (2021) 93 final, till stärkt tillämpning av principen om lika lön för kvinnor och män och efterlevnadsmekanismer.

## 4.4 DISKRIMINERING PÅ GRUND AV FUNKTIONSNEDSÄTTNING

Sverige är bundet av Funktionsrättskonventionen (CRPD). FN-kommittén till konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning har antagit flera allmänna kommentarer. I detta sammanhang vill vi särskilt lyfta fram den andra och sjätte kommentaren. Dessa rör tillgänglighet och icke-diskriminering/jämlikhet. För nya miljöer gäller att de ska ges universell utformning och för gamla att alla befintliga hinder successivt ska tas bort. Därtill ska det alltid i specifika sammanhang ske en skälig anpassning för en individ i specifika situationer då den allmänna tillgängligheten brister.

FN-kommittén har uttryckt oro över att principen ”underlåtenhet att göra skälig anpassning” på funktionshinderområdet inte har en allmän tillämpning i den svenska statens rättsliga ramverk och att myndigheter på olika nivåer i förvaltningen inte är bundna av denna lagstadgade skyldighet. Fördragskonform tolkning av Funktionsrättskonventionen tillämpas mycket sällan i domstolar eller myndigheter och Sverige har fått rekommendationer från FN om att konventionen bör inkorporeras i svensk lag.

FN-kommittén tillsammans med andra FN kommittéer har även kritiserat brister i statens uppfyllelse av sitt åtagande att säkerställa likhet över landet. Ett system måste finnas för att säkerställa att rättigheterna tillämpas lika oavsett var i landet en person bor. FN-kommittén begär i sina sammanfattande slutsatser över Sveriges inledande rapport (CRPD/C/SWE/CO/1) att Sverige ser över lagstiftningen så att den överensstämmer med bestämmelserna i artikel 5 i konventionen:

1. Konventionsstaterna erkänner att alla människor är lika inför och enligt lagen, och utan någon diskriminering berättigade till lika skydd och lika förmåner enligt lagen.
2. Konventionsstaterna ska förbjuda all diskriminering på grund av funktionsnedsättning och garantera personer med funktionsnedsättning lika och effektivt rättsligt skydd mot diskriminering på alla grunder.
3. För att främja jämlikhet och avskaffa diskriminering ska konven-

tionsstaterna vidta alla ändamålsenliga åtgärder för att säkerställa att skälig anpassning tillhandahålls.

4. Särskilda åtgärder som är nödvändiga för att påskynda eller uppnå faktisk jämlikhet för personer med funktionsnedsättning ska inte betraktas som diskriminering enligt denna konvention.

FN-kommittén rekommenderar Sverige att vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa att skälig anpassning i överensstämmelse med principen om lika möjligheter för alla sker i hela samhället, i såväl offentliga som yrkesmässiga sammanhang. Kommittén föreslår vidare att Sverige antar en juridisk definition av skälig anpassning och införlivar den i relevanta författningar så att den kan tillämpas i alla delar av förvaltningen och i domstolar.

FN-kommittén kritiserar vidare de metoder som används vid tvångsvård och ofrivillig behandling i psykiatriska vårdmiljöer, i synnerhet användningen av remmar och bälten samt användningen av avskiljning. För att möjliggöra att enskilda med funktionsnedsättning vilka normalt har mer begränsade finansiella resurser än andra, ska kunna hävda sina rättigheter måste rättshjälpen som föreligger förbättras påtagligt.

Skolverket har en ordning i samband med nationella prov i grundskolan som innebär att barn med dyslexi inte får använda sina hjälpmedel när text ska läsas (avkodas) trots att barnen har en fastställd diagnos för dyslexi och att dyslexi innefattar just svårigheter att läsa. Detta drabbar barnen då de inte får möjlighet att visa sina kunskaper, ger dem dålig självkänsla och leder ibland till att de inte vill gå till sin skola. Rätten till grundläggande utbildning är ett fundament och ett villkor för ett demokratiskt samhälle. Sverige har gång på gång kritiserats av OECD. Se även rapport från Kommittén för rättigheter för personer med funktionsnedsättning, 12 maj 2014, angående att stora brister föreligger när det gäller alla barns rätt till utbildning i Sverige.

## Juristkommissionen föreslår:

- Luckor i lagen jämfört funktionsrättskonventionen kartläggs och identifieras för att säkerställa att lagstiftning täcker rättigheter och tillämpas på ett sätt som säkerställer rättighetsbärarnas förutsättningar att utkräva rättigheter.
- Rättshjälpen anpassas särskilt till de bristande ekonomiska förutsättningarna som ofta finns bland personer med funktionsnedsättning
- Det säkerställs i diskrimineringslagen och annan lag att skälig anpassning föreskrivs i hela samhället, i överensstämmelse med principen om lika möjligheter för alla.
- Det säkerställs i diskrimineringslagen att begreppet skälig anpassning innebär ett krav på en dialog med personen i fråga, en princip som tydliggjordes i FN:s beslut i Sahlinfallet (CRPD communication 45/2018).
- En juridisk definition av skälig anpassning antas och införlivas i relevanta författningar så att den kan tillämpas i alla delar av förvaltningen, inklusive domstolar.
- Den som har en funktionsnedsättning och som behöver ett arbetshjälpmedel för att klara sitt jobb även efter fyllda 65 år ska få ersättning från Försäkringskassan.
- Skolverket ändrar sina instruktioner för nationella prov så att barn med dyslexi får använda sina ordinarie hjälpmedel när text ska läsas (avkodas).
- En utredning tillsätts om hur rätten till utbildning för barn med funktionsnedsättning respekteras.
- Statliga myndigheter och kommuner ska uppfylla artikel 24 CRPD som bland annat innebär att elever genom individuellt stöd utifrån sina förutsättningar ska kunna gå i en inkluderande skola.



## 4.5 DISKRIMINERING PÅ GRUND AV KÖNSIDENTITET OCH KÖNSUTTRYCK OCH ÅLDER

Könsidentitet och könsuttryck

I syfte att skapa större klarhet och en mer sammanhållen syn på staters skyldigheter har Internationella Juristkommissionen (i Geneve), International Service for Human Rights, och ett antal andra människorättsorganisationer utvecklat en uppsättning internationella rättsprinciper, Yogyakartaprinciperna, när det gäller brott mot mänskliga rättigheter på grund av sexuell läggning och könsidentitet (se <https://Yogyakartaprinciples.org>).

Dessa principer utgår från allas rätt att oavsett sexuell läggning eller könsidentitet åtnjuta de mänskliga rättigheterna, samt att brott mot rättigheterna ska kunna rättas genom individens tillgång till effektiva rättsmedel. Principerna är dock just en uttolkning och är inte bindande.

Det var inte förrän år 2013 som Sverige efter en rättsprocess upphörde med tvångssterilisering av transpersoner som ville ändra juridiskt kön. Den 1 maj 2018 kom en tillfällig lag om statlig ersättning till personer som har tvångssteriliserats. En symbolisk ersättning på 225 000 kr betalas ut efter ansökan. Hittills, november 2019, har drygt 500 personer erhållit sådan ersättning. Lagen upphörde i maj 2020 trots att det kan antas finnas ytterligare ett par hundra personer om annars hade varit berättigades. En statlig utredning (SOU 2017:92 – Transpersoner i Sverige – Förslag för stärkt ställning och bättre levnadsvillkor) har kartlagt situationen för transpersoner i Sverige. Förslag om starkare ställning och bättre levnadsvillkor läggs fram i betänkandet. Utredningen belyser ett flertal samhällsområden där transpersoners utsatthet är särskilt stor och lägger fram ett antal förslag till utredningar och förbättringar för att minska diskriminering, kränkningar och våld. Utredningens slutsats är bland annat att arbetet för att förbättra transpersoners levnadsvillkor måste stärkas på ett strukturellt plan, med förtydliganden av ansvar och uppdrag till myndigheter. Många transpersoner upplever att de osynliggörs i samhället genom att

det saknas möjlighet att ha en juridiskt erkänd identitet som något annat än kvinna eller man.

Under år 2018 var det en majoritet av riksdagens partier som ställde sig bakom utredningens förslag om att utreda ett tredje juridiskt kön i Sverige. Om det införs kommer Sverige att följa länder som Indien, Nepal, Pakistan, Nya Zeeland, Australien och Sydafrika. Med möjlighet att ange ett tredje kön kan icke-binära personer som inte identifierar sig som vare sig man eller kvinna få ett tredje alternativ för juridiskt kön i id-handlingar. Polismyndigheten föreslås av utredningen få i uppdrag att undersöka möjligheten att införa alternativet X som könsmarkör i svenska passhandlingar. Detta kan göras oavsett om ett tredje juridiskt kön införs eller ej. Det måste dock alltid vara upp till var individ själv att avgöra hur denne vill beteckna sig. Det är många administrativa problem som följer för en person som ändrat juridiskt kön. Personen får ett nytt personnummer men en hel del problem kvarstår, bland annat i förhållande till gamla examensbevis och annat som är kopplade till det tidigare personnumret. Att införa könsneutrala personnummer kan vara en bra lösning.

Ofta saknas kunskaper i samhället om hur barns rättigheter enligt Barnkonventionen tillgodoses för unga transpersoner och för barn och unga med intersexvariation. Utredningen lyfter också fram problem med hbtqi-personers asylansökningar och behovet av ett bättre arbete med dessa. (HBTQI är ett samlingsbegrepp för homosexuella, bisexuella, transpersoner, queerpersoner och intersexuella).

## **Juristkommissionen föreslår:**

- Informationsinsatser genomförs för att göra Yogyakartaprinciperna mer kända.
- Kunskaperna i samhället ökas om hur barns rättigheter enligt Barnkonventionen tillgodoses för unga transpersoner och barn och unga med intersexvariation genom bland annat information i skolorna.
- Ett tredje juridiskt kön införs som en möjlighet för den enskilde.
- Framtida personnummer görs könsneutrala.
- Migrationsverket utvärderar kontinuerligt och förbättrar successivt kvaliteten av prövningarna av hbtqi-personers asylansökningar

## Åldersdiskriminering av äldre

Åldersdiskriminering i arbetslivet är ett välkänt fenomen. Enligt svenska forskare är diskriminering på grund av ålder minst lika stark som etnisk diskriminering och könsdiskriminering.

Arbetstagare som söker nytt jobb i medelåldern kan märka att det inte är så lätt. Arbetsgivare verkar ibland tro att ambition och nyfikenhet upphör femtio. Detta synsätt tycks inte minska trots höjd pensionsålder och brist på arbetskraft i flera branscher. Är en person över femtio kan det vara riktigt svårt att ens få komma på intervju trots att vi lever allt längre och förväntas arbeta allt högre upp i åldrarna. Arbetstagare möter inte sällan föreställningen att vissa yrken bara går ihop med vissa åldrar. En person som jobbar med sociala medier förväntas till exempel inte vara äldre än trettiofem år, vilket går på tvärs mot den lagstiftning som förbjuder åldersdiskriminering och som infördes för nio år sedan. Diskrimineringsombudsmannen, som ska se till att lagen efterlevs, fick förra året 2022 in 624 anmälningar om åldersdiskriminering – en markant ökning från föregående år.

I dag verkar det vara praxis att insatser enligt LSS är till för personer under 65 år, även inom äldreomsorgen inom kommunens socialtjänst. Efter 65 år medges inte rätt till ny assistans i praktiken. Statlig assistansersättning regleras numera i Socialförsäkringsbalken. Denna ersättning kan komma ifråga om en person bedöms ha så kallade grundläggande behov om minst 20 timmar i veckan. Bedömer Försäkringskassan att personen inte är berättigad till assistansersättning kan personlig assistans enligt LSS beviljas av kommunen. Den som har beviljats assistansersättning före 65 år har rätt att behålla den efter 65-årsdagen men efter 65 beviljas ingen ny assistans. Därefter kan den varken minska eller öka. Lagstiftarna har inte satt någon övre åldersgräns.

## Åldersdiskriminering av barn

Sverige ratificerade 2011 det tredje tilläggsprotokollet till Barnkonventionen om individuell klagorätt för barn och som ger barn möjlighet att klaga till Barnrättskommittén.

Skyddet mot diskriminering av barn i bland annat skola, sjukvård och socialtjänst bör stärkas. Barn som grupp är heterogen och dis-

kriminering på alla diskrimineringsgrunder kan förekomma bland dem. Ett intersektionellt perspektiv på diskriminering är en förutsättning för att säkerställa mänskliga rättigheter för barn baserat på både ålder, kön, sexuell läggning, könsidentitet, funktionsnedsättning, etnisk tillhörighet och religion.

Barn saknar idag ekonomiska medel för att kunna driva diskrimineringsärenden och det saknas även ofta möjlighet för barn att få ett eget ombud i mål i domstol. Sverige har ratificerat FN:s konvention mot alla former av rasdiskriminering (ICERD), konvention mot alla former av diskriminering mot kvinnor (CEDAW), konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (CRPD) och konvention om barnets rättigheter (CRC). Flickor, barn med funktionsnedsättning och barn med annan etnisk bakgrund än svensk skyddas av samtliga dessa konventioner. Ett fungerande arbete mot diskriminering av barn behöver därför skapas för att se till att Sverige efterlever även dessa konventioner med fokus på barn.

Lagen som inkorporerar barnkonventionen innehåller inte uttryckligt någon rätt till skadestånd vid kränkningar av barns rättigheter. FN:s barnrättskommitté har dock uttryckt att barn bör ha en sådan möjlighet till upprättelse enligt principerna om effektiva rättsmedel som gäller för alla mänskliga rättigheter.

Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) är en rättighetslag vilket betyder att man i domstol kan kräva de rättigheter som finns i lagen. Den brukar kallas en plus-lag till socialtjänstlagen. Syftet med lagen är att människor med allvarliga funktionsnedsättningar ska få det stöd som behövs för att kunna leva ett så självständigt liv som möjligt.

## **Juristkommissionen föreslår:**

- Personer som fyllt 65 år ges samma rätt till hjälpmedel, rehabilitering och assistansersättning enligt socialförsäkringen som idag gäller för de som inte fyllt 65.
- Det utreds om regleringen i 16 kap. 9 § brottsbalken (olaga diskriminering) ska utvidgas så att även ålder omfattas.
- Aktiva åtgärder som idag är en skyldighet bara inom arbetslivet och utbildningsväsendet utvärderas och belyser vilka andra av samhällets områden som ska omfattas.

- Bestämmelserna som berör barn i rasdiskrimineringskonventionen, kvinnokonventionen och funktionsrättskonventionen införlivas i lag.
- I lagen om Barnkonventionen regleras rätt till skadestånd vid kränkningar av barns rättigheter.

## 4.6 RÄTTIGHETER FÖR SAMER SOM URFOLK OCH FÖR NATIONELLA MINORITETER

Urfolket samerna och samiska rättigheter

När det gäller samernas ställning uttalade riksdagen första gången år 1977 att de utgör ett urfolk i Sverige, se KrU 1976/77:43. Med det följde emellertid inga särskilda rättigheter. Sametinget inrättades år 1993 med ett begränsat självstyre för samer i vissa frågor, främst med inriktning på renskötsel samt språk och kultur. Sametinget är en myndighet under regeringen och ett samiskt folkvalt organ. Sametinget har till uppgift att främst bevaka samisk kultur och är förvaltningsmyndighet inom rennäringens område och för samisk kultur.

Trots samernas erkända rättsliga ställning som urfolk i 1 kap. 2 § 6 Regeringsformen där det framgår att det samiska folkets möjligheter att behålla och utveckla ett eget kultur- och samfundsliv ska främjas, är lagstiftningen som reglerar samiska förehavanden generellt sett inte baserad på denna ställning som urfolk eller urfolksrättigheter. Den grundar sig i stället på andra avvägningar, som till exempel renskötsel som ett ekonomiskt intresse (“rennäring”) och inte en grundläggande del av urfolkskulturen. Detta leder till diskriminering då det samiska folket får svårare att bevara och utveckla sin kultur jämfört med andra delar av samhället.

Sverige har tydliga internationella åtaganden gentemot det samiska folket. FN:s urfolksdeklaration (2007) är viktigt att framhålla och internationella experter är numera överens om att delar av urfolksdeklarationen omfattas av internationell sedvanerätt.

Detta medför en rättslig skyldighet för alla FN:s medlemsländer att förverkliga urfolksdeklarationens innehåll. Utöver detta omfattar internationella konventioner såsom ICERD, ICCPR och ICESCR förpliktelser rörande mänskliga rättigheter för urfolk såsom de definierats i International Law Association, Resolution No. 5/2012, Rights of Indigenous Peoples, punkterna 5 och 10.

*Av internationell och nationell praxis kan särskilt nämnas:*

- Beslut av Afrikanska kommissionen för folks och mänskliga rättigheter i Centre for Minority Rights Development v. Kenya, 276/2003
- Inter-amerikanska domstolens dom People v. Suriname (2007)
- Kanadas högsta domstol i Tsilhqot'in Nation v. British Columbia (2014)
- CERD/C/102/D/54/2013 18 November 2020 – Rönnbäcken. Opinion adopted by the Committee under article 14 of the Convention, concerning communication No. 54/2013.

Sveriges rättsliga bundenhet av urfolksrätten bekräftas även av den internationella kritik som Sverige mottar av bland annat de internationella mekanismer som har att övervaka de nämnda konventionernas efterlevnad. Omfattningen av den internationella kritiken visar att situationen för det samiska folket utgör en av Sveriges allvarligaste människorättsfrågor.

ILO:s konvention nr 169 om ursprungsfolk och stamfolk i självstyrande länder (1989) handlar i centrala delar om exempelvis rätten till land, vatten, jakt och fiske och rätten till inflytande. Uppräkningen är inte uteslutande. Konventionen har inte ratificerats av Sverige (Norge ratificerade den år 1991 och Danmark år 1996. Finland har inte ratificerat konventionen).

För att samerna effektivt ska kunna förverkliga sina rättigheter är det av betydelse att deras rätt till inflytande i enlighet med den internationella standarden för urfolks inflytanderättigheter, principen om fritt informerat förhandssamtycke (Free Prior and Informed Consent), garanteras genom lagstiftning. De juridiska möjligheter till påverkan som samebyar och samer utanför samebyar har för att påverka beslut som berör dem är idag alltför bristfälliga.

Den juridiska kategoriseringen i renskötande samer (i samebyar) och icke-renskötande samer trädde i full kraft år 1928 och är än idag gällande. Fram till denna dag är samebyarna de enda samiska aktörerna med viss, om än med extremt begränsad, erkänd rätt att använda marken för renskötsel, jakt och fiske. Frågan om att ge alla samer lika rättigheter oavsett renskötsel eller ej har länge varit en stridsfråga. Det förefaller som att alla parter bör medverka i en översyn av lagen i dessa delar för att ge alla samer lika grundläggande rättighe-

ter. Det att vissa samer driver näringsverksamhet genomrenskötseln behöver inte nödvändigtvis förhindra en definition av att ett grundläggande skydd för alla samer.

Den juridiska kategoriseringen mellan samiska grupper har skapat splittring i den samiska rättighetsrörelsen. Samers rätt i fråga om användning av mark vilar idag juridiskt på urminnes hävd och sedvana. Rennäring, jakt, språk och slöjd är viktiga hörnstenar i det samiska samhället. Det behövs åtgärder både regionalt och nationellt för att stärka samernas möjligheter att leva och verka enligt samisk kultur och för att bidra till en stark och livskraftig renskötsel.

Ett viktigt bidrag till det skulle för svensk del kunna vara att ratificera ILO-konvention 169 om urfolks rättigheter. Det är då viktigt att också ta hänsyn till den stora grupp samer som inte är sysselsatta med renskötsel. Rennäringslagstiftningen skulle kunna ändras så att alla samer inkluderas. Den lagstiftning som gäller idag delar upp det samiska folket.

För landets samebyar och även för andra enskilda innebär minerallagen (1991:45) ett betydande problem. Exploateringarna i Sápmi, såsom gruvexploateringar, är frekventa. Alla samer har rätt att vara sakägare när samråd sker vid etableringar av gruvor och vindkraft. Idag väger exploateringsintressen ofta tyngre än de samiska näringarnas.

Samerna drabbas generellt sett av mer ohälsa än andra, blir ifrågasatta för sin bakgrund och upplever utanförskap. Övergripping från myndigheter och samhällsinstitutioner har skapat en misstro som påverkar möjligheten och viljan att söka stöd och hjälp. För samer i rennäringsstämmer Sveriges indelning i kommuner, län och landskap/regioner ofta illa med de områden som de verkar inom. Detta har skapat invecklade kontakter och gör att enskilda individers situation lätt åsidosätts. Upplevelsen av rasism och diskriminering på grund av ursprung delas mer eller mindre av alla samer – oavsett var de bor. Diskriminering av samer anmäls återkommande till DO. Denna diskriminering anses innefattas i en av diskrimineringslagens (2008:567) sju diskrimineringsgrunder, nämligen den som avser etnisk tillhörighet.

Europakonventionen gäller i motsats till den svenska diskrimineringslagen all diskriminering och de diskrimineringsgrunder som



där anges är bara exempel. Bland exemplen nämns språk, som inte är någon diskrimineringsgrund i den svenska diskrimineringslagen. Däremot nämns den i regeringsformens 1 kap. 2 § femte stycket. Den anses vara en så kallad målsättningsparagraf som en anvisning till riksdagen, regeringen och myndigheterna. Mer och mer åberopas den även rättsligt numera frekvent av JO, JK och domstolar i olika beslut.

Den så kallade Girjasdomen har avgjorts av Högsta domstolen. Den handlar om samebyn Girjas markrättigheter av ”urminnes hävd” i förhållande till statens rättigheter, och att det är Girjas som ”får upplåta rätt till jakt och fiske på området utan statens samtycke och att staten inte får göra sådana upplåtelse”. Utgången av målet avser i princip endast Girjas sameby och inte landets samebyar generellt. Däremot utgör den ett viktigt prejudikat. Det finns en betydande kritik mot att frågor av denna karaktär återkommande ska avgöras från fall till fall i domstol och inte i form av politiska beslut i riksdagen.

Med anledning av bland annat Girjasdomen har en utredning tillsatts (Dir 2021:35). En parlamentariskt sammansatt kommitté ska lämna ett förslag till en ny renskötsellag som ska ersätta den nuvarande rennäringslagen. Kommittén ska även analysera det samiska folkets rätt till jakt och fiske – såväl för de samer som i dag är medlemmar i samebyar som för dem som inte är det. I uppdraget ingår också att föreslå de ändringar i annan författning som kan krävas av hänsyn till renskötselrätten. Sametinget har också getts ett uppdrag att lämna förslag på samebyarnas organisation. De förslag som lämnas ska vara förenliga med HD:s slutsatser i Girjasdomen (NJA 2020 s. 3) och med Sveriges folkrättsliga förpliktelser. Enligt Girjasdomen ansåg HD att samebyn hade långtgående rättigheter på grund av bl a Sveriges internationella åtaganden.

Ett förslag till Nordisk Samekonvention (<https://www.sametinget.se/samekonvention>) har utarbetats, men ännu inte antagits, bland annat på grund av kritik från samiskt håll. Lag om konsultationsordning i frågor som rör det samiska folket har antagits.

## Juristkommissionen föreslår:

- En utredning genomförs för att utreda
  - i vilka delar av den internationella urfolksrätten som Sverige är bundet av, inklusive internationell sedvanerätt och om den nationella lagstiftningen i alla delar iakttar urfolksrätten
  - hur rättigheterna avseende bland annat nyttjanderätt till betesmark kan få sin politiska lösning genom lag istället för enskilda rättsprocesser i domstol som nu är enda vägen för lösning av tvister.
- Sverige ratificerar ILO:s urfolkskonvention nr 169 och den nordiska samekonventionen.
- Samernas regelverk och markrättigheter ges ett starkare skydd mot inskränkningar så att samernas rättigheter fullt ut motsvarar den miniminivå som krävs enligt ILO:s urfolkskonvention nr 169 och den nordiska samekonventionen.
- Samernas rätt till självbestämmande stärks genom att garantera rätten till effektivt inflytande i enlighet med principen om fritt informerat förhandssamtycke i lagstiftningen, Free Prior and Informed Consent (FPIC).
- Resurser säkerställs till samiska aktörer inklusive Sametinget för deltagande i beslutsprocesser, för att FPIC efter lagstiftningsåtgärd ska bli en realitet.

## 4.7 NATIONELLA MINORITETER

Två konventioner som antagits av Europarådet, Europeiska språkstadgan om landsdels- eller minoritetsspråk (1992) och Ramkonventionen om skydd för nationella minoriteter (1995) ratificerades av Sverige år 2000 och ligger till grund för Sveriges nationella minoritetspolitik. I samband med ratificeringen uttalades att det finns fem nationella minoriteter i Sverige – samer, judar, romer, sverigefinnar och tornedalingar – och att det finns fem nationella minoritetsspråk – samiska, finska, jiddisch, meänkieli och romani chib. Det rättsliga skyddet för minoritetsspråk och kulturer återfinns inom den nationella minoritetspolitiken. Den nationella minoritetspolitiken handlar i huvudsak om språk och kultur, men ställer också krav på samråd med de nationella minoriteterna i frågor som berör dem.

Minoritetspolitiken regleras sedan 2010 i lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk. Samtidigt som lagen skapar vissa rättigheter i teori, saknar lagen påföljder vid brott mot lagen. Genom en lagändring 1 januari 2019 ska samråd enligt 5 § minoritetslagen äga rum med minoriteter och inte längre endast med representanter för minoriteter.

Det framgår även numera att det ska vara en strukturerad dialog mellan myndigheter och minoriteter i syfte att kunna beakta minoriteternas synpunkter och behov i myndigheternas beslutsfattande. Skälet till förändringen är att det har framkommit att myndigheterna håller samråd med företrädare för nationella minoriteter på ett sådant sätt att de uppfattar dem som information utan egentlig möjlighet till inflytande (jfr. prop. 2017/18:199, s. 42 f.).

### **Juristkommissionen föreslår:**

- Tillämpningen av bland annat 5 § minoritetslagen förstärks i syfte att garantera effektivt samråd för berörda minoritetsgrupper.
- Minoritetslagstiftningen ses över för att garantera ett effektivt ansvarsutkrävande vid överträdelser av minoriteters rättigheter enligt bland annat minoritetslagen.

