



Direktiv om standarder för jämlikhetsorgan

2022/23:FPM32

Arbetsmarknadsdepartementet

2022-12-14

Dokumentbeteckning

COM(2022) 689

Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om standarder för jämlikhetsorgan om likabehandling av personer oavsett deras ras eller etniska ursprung, likabehandling i arbetslivet oavsett religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning och sexuell läggning såväl som likabehandling av kvinnor och män vid tillgång till varor och tjänster och borttagande av artikel 13 i direktiv 2000/43/EC och artikel 12 i direktiv 2004/113/EC.

COM(2022) 688

Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om standarder för jämlikhetsorgan på området lika möjligheter och likabehandling av kvinnor och män i arbetslivet och borttagande av artikel 20 i direktiv 2006/54/EC och artikel 11 i direktiv 2010/41/EU.

Sammanfattning

Kommissionen presenterade den 7 december 2022 ett paket med två direktiv om standarder för jämlikhetsorgan. Avsikten med direktiven är att stärka skyddet mot diskriminering genom att fastställa minimikrav för jämlikhetsorganens funktion i syfte att öka deras effektivitet och garantera deras oberoende.

Regeringen anser att det är betydelsefullt att skapa ett likvärdigt skydd mot diskriminering inom hela EU, inte minst vad gäller tillämpningen av gällande direktiv, och regeringen välkomnar därför på en övergripande nivå direktivförslagen om standarder för jämlikhetsorgan. Regeringen anser att det är angeläget att direktiven, upprätthåller en tillräcklig grad av flexibilitet, effektivitet och respekt för olika nationella förhållanden samtidigt som de främjar en enhetlig tillämpning av skyddet mot diskriminering.

1.1 Ärendets bakgrund

EU har antagit ett antal direktiv vilka syftar till att motverka diskriminering. I flertalet av dessa direktiv föreskrivs att medlemsstaterna ska utse ett eller flera organ för främjande, analys och kontroll av samt till stöd för likabehandling av alla personer utan åtskillnad på grund av de skäl som omfattas av respektive direktiv. Vidare föreskrivs att medlemsländerna ska säkerställa att dessa organs kompetens inkluderar att på ett oberoende sätt bistå personer som blivit diskriminerade, att genomföra oberoende undersökningar om diskriminering, att offentliggöra oberoende rapporter och lämna rekommendationer i frågor som rör sådan diskriminering.

I syfte att skapa så likvärdiga förhållanden som möjligt för jämlikhetsorgan inom EU, och till följd av en allt för disparat tillämpning av regelverket, har kommissionen antagit en rekommendation om standarder för jämlikhetsorgan ([EU] 2018/951). Rekommendationen innehåller standarder i fråga om jämlikhetsorganens uppdrag, oberoende, verkningsfullhet, tillgänglighet och samordning samt vad gäller enskildas möjlighet till stöd från dem. Detta i syfte att säkerställa att jämlikhetsorganen kan utföra sina uppgifter på ett effektivt sätt.

Kommissionen har i EU:s handlingsplan mot rasism 2020–2025 (COM[2020] 565), jämlikhetsstrategin för hbtqi-personer 2020–2025 (COM[2020] 698) samt EU:s strategiska ram för romers jämlikhet, inkludering och deltagande (COM[2020] 620) aviserat att de planerar att presentera förslag till rättsligt bindande regler för att stärka jämlikhetsorgans roll och oberoende. Under 2021 genomförde därför kommissionen en utvärdering av tillämpningen av direktivet om genomförandet av principen om likabehandling av personer oavsett deras ras eller etniska ursprung (2000/43/EG) och direktivet om inrättande av en allmän ram för likabehandling i arbetslivet (2000/78/EG), (COM[2021] 139). Tillsammans med denna rapport presenterades ett arbetsdokument från kommissionens avdelningar (SWD[2021]63) om jämlikhetsorgan och genomförandet av rekommendationen om standarder för jämlikhetsorgan.

I arbetsdokumentet konstaterar kommissionen att likabehandlingsdirektiven lämnar ett handlingsutrymme för medlemsstaterna såvitt avser jämlikhetsorganens struktur och funktion. Kommissionen framför att detta resulterat i väsentliga skillnader mellan de olika medlemsstaterna när det gäller jämlikhetsorganens uppdrag, kompetens, struktur, resurser och operativa funktion. Detta leder i vissa fall till otillräcklig tillgång till skydd för medborgarna, och att detta skydd skiljer sig åt mellan olika medlemsstater, vilket innebär en ojämn tillämpning inom unionen av EU-rättslig lagstiftning som syftar till att skydda enskildas rättigheter. Vidare konstateras att det endast är ett fåtal medlemsländer som har vidtagit lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder med utgångspunkt i rekommendationen.

Kommissionen konstaterar att den rådande situationen sammantaget leder till att stora delar av de utmaningar och problem som kommissionens rekommendation syftar till att adressera inte har undanröjts. Det rör sig exempelvis om inskränkningar i jämlikhetsorganens mandat, uppgifter och befogenheter i vissa medlemsstater, effektivitetsbrister, svårigheter i uppföljning av verksamheten och bristande datainhämtning. Ytterligare ett exempel som kommissionen pekar på är bristande kännedom om jämlikhetsorgans existens bland allmänheten, och särskilt bland personer som tillhör minoriteter. Mot denna bakgrund har kommissionen lämnat förslag till direktiv om bindande standarder för jämlikhetsorgan.

1.2 Förslagets innehåll

1.2.1 Syfte och omfattning

Avsikten med förslaget är att stärka skyddet mot diskriminering genom att fastställa minimikrav för jämlikhetsorganens funktion i syfte att öka dess effektivitet och garantera dess oberoende.

Jämlikhetsorganens uppdrag ska omfatta rättigheter och skyldigheter enligt rådets direktiv 2000/43/EG av den 29 juni 2000 om genomförande av principen om likabehandling av personer oavsett deras ras eller etniska ursprung, rådets direktiv 2000/78/EG av den 27 november 2000 om inrättande av en allmän ram för likabehandling, rådets direktiv 2004/113/EG av den 13 december 2004 om genomförande av principen om likabehandling av kvinnor och män när det gäller tillgång till och tillhandhållande av varor och tjänster, rådets direktiv 2006/54/EG av den 5 juli 2006 om genomförande av principen om lika möjligheter och likabehandling av kvinnor och män i arbetslivet och rådets direktiv 2010/41/EU av den 7 juli 2010 om tillämpningen av principen om likabehandling av kvinnor och män som är egenföretagare och upphävande av rådet direktiv 86/613/EEG.

Förslaget är utformat som ett paket med två direktiv av lagtekniska skäl då två rättsliga grunder med olika förfaranderegler aktualiseras. Det ena direktivet avser likabehandling av kvinnor och män i arbetslivet (artikel 157.3 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, EUF-fördraget) och det andra avser övriga grunder och aktuella samhällsområden (artikel 19 i EUF-fördraget).

1.2.2 Oberoende, tillgänglighet och resurser

Medlemsstaterna ska vidta åtgärder för att garantera jämlikhetsorganens oberoende vid utförande av sina uppgifter, särskilt avseende rättslig struktur, ansvar, budget, bemanning och organisationsstruktur. Vidare ska det säkerställas att det finns transparanta regler när det gäller anställning av personal och särskilt personer i ledande roller.

Tillgången till jämlikhetsorganens service och publikationer ska garanteras och ges kostnadsfritt till de som utsatts för diskriminering. Tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning till jämlikhetsorganens service ska säkerställas. Vidare ska det säkerställas att jämlikhetsorganen förses med de personella, tekniska och ekonomiska resurser som behövs för att de ska kunna utföra sina uppgifter och utöva sina befogenheter på ett verkningsfullt sätt.

1.2.3 Jämlikhetsorgans uppdrag

I jämlikhetsorganens uppdrag ska det ingå att ta emot och hantera enskilda klagomål och tillhandahålla rättsligt stöd till personer som blivit diskriminerade. Vidare ska jämlikhetsorganen kunna utreda diskriminering och kunna få tillgång till nödvändig information för det. Jämlikhetsorganen ska kunna göra skriftliga bedömningar i ärenden samt publicera sammanfattningar av sina bedömningar.

Jämlikhetsorganen ska kunna bistå enskilda vid rättslig prövning, inge tredjepartsutlåtanden och kunna driva ärenden i domstol i eget namn. Jämlikhetsorganen ska ha möjlighet att medverka till förlikning mellan de involverade parterna.

Medlemsstaterna ska anta en strategi för att säkerställa att allmänheten, och särskilt utsatta grupper, har kunskap om rättigheterna enligt likabehandlingsdirektiven. Jämlikhetsorganen ska kunna arbeta främjande av lika rättigheter genom bl.a. utbildning och rådgivning.

1.2.4 Datainsamling och rapportering

Medlemsstaterna ska säkerställa att jämlikhetsorganen samlar in data om sin verksamhet. Det ska säkerställas att jämlikhetsorganen har tillgång till relevant statistik från både offentliga och privata aktörer i syfte att göra en samlad bedömning av situationen för diskriminering i medlemsstaten. Jämlikhetsorganen ska ha möjlighet att ge rekommendationer om vilken data som aktörerna behöver samla in och ska kunna göra egna oberoende undersökningar. Det ska säkerställas att jämlikhetsorganen antar fleråriga program med prioriteringar för verksamheten, utarbetar årliga offentliga verksamhetsrapporter samt publicerar lägesrapporter om diskriminering med rekommendationer. Förslagen innehåller vidare bestämmelser om jämlikhetsorganets behandling av personuppgifter.

1.2.5 Samverkan, konsultation och övervakning

Medlemsstaterna ska säkerställa att jämlikhetsorganen kan delta i dialog och samarbete med relevanta myndigheter och organ på nationell, europeisk och internationell nivå. Jämlikhetsorganen ska konsulteras avseende lagstiftning eller andra åtgärder om rättigheter utifrån likabehandlingsdirektiven.

Kommissionen ska ta fram indikatorer för att övervaka genomförandet av direktivet och kan söka stöd i det arbetet av EU:s byrå för grundläggande rättigheter (FRA) och Europeiska jämställdhetsinstitutet (EIGE). Medlemsstaterna ska vart femte år förse kommissionen med relevant information och data om genomförandet av direktivet inför att kommissionen ska ta fram en rapport om tillämpningen av direktivet.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Myndigheter under regeringen omfattas av ett regelverk i form av t.ex. förvaltningslagen (2017:900) som reglerar vad som gäller vid handläggning av ärenden hos förvaltningsmyndigheter och myndighetsförordningen (2007:515) som reglerar de vanligaste formerna för myndigheters ledning, myndighetsledningens ansvar, uppgifter och beslutsförhet. I förvaltningslagen finns grundläggande bestämmelser om handläggning hos förvaltningsmyndigheter, t.ex. att en myndighet ska se till att kontakterna med enskilda blir smidiga och enkla. Vidare ska en myndighet vara tillgänglig för kontakter med enskilda och informera allmänheten om hur och när sådana kan tas. En myndighet ska inom sitt verksamhetsområde samverka med andra myndigheter samt i rimlig utsträckning hjälpa den enskilde genom att själv inhämta upplysningar eller yttranden från andra myndigheter.

I svensk rätt är Diskrimineringsombudsmannen (DO) det organ som inrättats för främjande av likabehandling enligt gällande likabehandlingsdirektiv. För att garantera ombudsmannens självständighet och oberoende regleras myndighetens grundläggande ansvarsområden och uppgifter i lag. Därigenom garanteras en hög grad av självständighet och oberoende i förhållande till regeringen eftersom eventuella ändringar av ombudsmannens grundläggande ansvarsområden och uppgifter måste beslutas av riksdagen.

DO:s uppgifter regleras i diskrimineringslagen (2008:567) och lagen (2008:568) om Diskrimineringsombudsmannen. Av diskrimineringslagen framgår att DO har tillsyn över att lagen följs. DO får föra talan i domstol för en enskild som medger det. Den som omfattas av förbuden mot diskriminering är skyldig att på begäran av DO lämna de uppgifter om förhållandena i verksamheten som kan ha betydelse för tillsynen. Den som inte rättar sig efter en begäran får av DO föreläggas att vid vite fullgöra sin skyldighet.

Enligt lagen om Diskrimineringsombudsmannen ska DO verka för att diskriminering som har samband med kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller ålder inte förekommer på några områden av samhällslivet. Vidare ska DO i övrigt verka för lika rättigheter och möjligheter oavsett kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk

tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller ålder. DO ska genom råd och på annat sätt medverka till att den som utsatts för diskriminering kan ta till vara sina rättigheter. DO ska inom sitt verksamhetsområde informera, utbilda, överlägga och ha andra kontakter med myndigheter, företag, enskilda och organisationer, följa den internationella utvecklingen och ha kontakter med internationella organisationer, följa forsknings- och utvecklingsarbete, hos regeringen föreslå författningsändringar eller andra åtgärder som kan motverka diskriminering, och ta initiativ till andra lämpliga åtgärder.

Vid hantering av personuppgifter hos DO gäller EU:s dataskyddsförordning (GDPR) och lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (dataskyddslagen).

Sammanfattningsvis bedöms Sverige i stort leva upp till förslagen i direktiven. Direktivförslagen kan dock komma att medföra vissa behov av ändringar i svensk rätt. Det är nödvändigt att kontinuerligt och närmare analysera förslagets effekter på det svenska regelverket.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Kommissionens bedömer att förslaget inte väntas innebära några ytterligare kostnader för kommissionen, EU:s byrå för grundläggande rättigheter (FRA) eller Europeiska jämställdhetsinstitutet (EIGE). Kraven på att vart femte år samla in data och ta fram en rapport ingår redan i EU-myndigheternas mandat och bedöms därför kunna utföras utan ytterligare medel. Förslagen bedöms därför inte få effekter på EU:s budget.

Inga nya betydande kostnader bedöms uppkomma för medlemsstaterna eftersom krav på inrättande av jämlikhetsorgan och dess övergripande uppdrag redan finns enligt gällande likabehandlingsdirektiv. Mot bakgrund av Sveriges budgetrestriktiva hållning ska Sverige agera för att direktivets ekonomiska konsekvenser begränsas både för statens budget och EU-budgeten. Eventuella kostnader för den nationella budgeten så väl som för EU-budgeten ska finansieras inom beslutade och beräknade ekonomiska ramar. Regeringen bedömer dock att de kostnader som förslaget kan komma att medföra i Sverige kan finansieras inom berörda aktörers befintliga ramar.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Unionens arbete för jämlikhet, jämställdhet och icke-diskriminering är av stor vikt för att upprätthålla unionens grundläggande värden och enskildas mänskliga rättigheter, och är därför prioriterat för regeringen. Det är i ljuset av detta betydelsefullt att skapa ett likvärdigt skydd mot diskriminering inom hela EU, inte minst vad gäller tillämpningen av gällande direktiv, och

Regeringen anser att det är angeläget att direktiven upprätthåller en tillräcklig grad av flexibilitet, effektivitet och respekt för olika nationella förhållanden samtidigt som en enhetlig tillämpning av det gällande regelverket om skydd mot diskriminering inom samtliga medlemsstater främjas.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaternas ståndpunkter är ännu inte kända.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Institutionernas synpunkter är ännu inte kända.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget har skickats för synpunkter till ett antal instanser, dessa har dock ännu inte lämnat några synpunkter när faktagruppmemorien överlämnas till riksdagen.

3 Förslagens förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Den rättsliga grunden för förslaget till direktivförslag COM(2022) 689 är artikel 19 i EUF-fördraget. Enligt artikeln kan EU vidta lämpliga åtgärder för att bekämpa diskriminering på grund av kön, ras, etniskt ursprung, religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning. Beslut i fråga om artikel 19 fattas enligt särskilt lagstiftningsförfarande varvid rådet beslutar med enhällighet och efter Europaparlamentets godkännande.

Den rättsliga grunden för förslaget till direktivförslag COM(2022) 688 är artikel 157.3 i EUF-fördraget. I artikeln anges att EU ska besluta om åtgärder för att säkerställa tillämpningen av principen om lika möjligheter och lika behandling av kvinnor och män i frågor som rör anställning och yrke, inklusive principen om lika lön för lika eller likvärdigt arbete. Beslut i fråga om artikel 157.3 fattas enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet. Rådet beslutar med kvalificerad majoritet och Europaparlamentet är medbeslutande.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Förslagen introducerar enligt kommissionen inte lagstiftning på något nytt område utan reviderar redan existerande lagstiftning för att öka dess

efterlevnad. Jämlikhet, jämställdhet och icke-diskriminering är delar av unionens grundläggande värden enligt artikel 2 i Europeiska unionens fördrag (EU-fördraget) och bl.a. artiklarna 21 och 23 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna. Kommissionen bedömer att nuvarande bestämmelser i likabehandlingsdirektiven inte är tillräckliga för ett effektivt genomförande. Kommissionen beslutade därför om rekommendationer om jämlikhetsorgan, men dessa har inte lett till ökad efterlevnad. Kommissionen bedömer därför att det är nödvändigt att införa bindande krav för att bemöta de skillnader i faktiskt skydd mot diskriminering som finns i olika medlemsstater i EU. Detta då mindre ingripande åtgärder inte har varit tillräckliga. Gemensamma minimistandarder bedöms av kommissionen även gynna den interna marknaden och den fria rörligheten i EU.

I syfte att garantera ett tillräckligt skydd för människors grundläggande rättigheter om icke-diskriminering anser kommissionen att bindande grundläggande standarder för jämlikhetsorgan behövs samtidigt som förslagen bedöms respektera medlemsländernas befogenheter och autonomi.

Regeringen instämmer i huvudsak i kommissionens bedömning och anser mot den bakgrunden att förslagen till direktiv är förenliga med subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förslaget har skickats ut för synpunkter till ett antal instanser och kommer att analyseras vidare mot bakgrund av de yttranden som väntas inkomma.

Förhandlingen i rådet väntas inledas under det svenska ordförandeskapet i EU:s ministerråd våren 2023.

4.2 Fackuttryck/termer

-