

Remissvar SOU 2016:87
2017-09-18

Kulturdepartementet
103 33 Stockholm

SOU 2016:87 Bättre skydd mot diskriminering

Malmö mot Diskriminering (MmD), som beretts tillfälle att yttra sig över rubricerad utredning, vill utifrån sitt verksamhetsområde lämna följande synpunkter och förslag gällande den aktuella utredningen.

Enligt kommittédirektivet för utredningen (Dir. 2014:10) ska den särskilda utredaren föreslå hur arbetet mot diskriminering kan organiseras och effektiviseras. Enligt direktivet framgår också att syftet med utredningen är att ge förslag som säkerställer goda förutsättningar för personer som utsätts för diskriminering att ta till vara sina rättigheter.

Utredningen är efterfrågad och emotsedd av oss på MmD. Vi tycker därför att det är väldigt olyckligt att utredningen inte motsvarar våra förväntningar. Vi ser inte heller att utredningen svarar upp mot sitt syfte och vi kan inte se hur utredningen och dess förslag och analyser varken ger ett bättre skydd mot diskriminering eller ger ökade möjligheter för individer att ta till vara sina rättigheter. Vi saknar även ett svar i utredningen kring hur arbetet för att motverka den strukturella diskrimineringen ska stärkas.

Vi vill innan vi går vidare i dessa delar också beklaga att de förslag som ges, ur ett barnrättsperspektiv, direkt och indirekt innebär en försämring av barns möjligheter till upprättelse. Detta dels genom att ideella organisationers talerätt försvinner för ärenden rörande skolregerad verksamhet med lagda förslag, dels genom att ärende rörande skollagsreglerad verksamhet helt föreslås undantas från prövningar av den föreslagna nämnden mot diskriminering. Detta samtidigt som en ändring av preskriptionsreglerna gällande skolregerad verksamhet innebär att de allra minsta barnen inte kommer ha möjlighet att få sin sak prövad om föräldrarna inte ger medgivande till detta.

Med anledning av ovan önskar MmD föreslå följande:

1. att en ny utredning tillsätts gällande ett stärkt skydd mot diskriminering. I denna utredning bör det tas en tydligare utgångspunkt i den utsatta individens situation. Därtill bör civilsamhället och andra aktörer som arbetar professionellt med antidiskriminering också få bidra med kunskaper och erfarenheter som underlag till utredningen och de förslag som läggs fram.
2. att förslaget i kap. 12.3.2 i utredningen gällande det statliga stödet till antidiskrimineringsbyråerna genomförs skyndsamt då behovet av lokala och regionala resurser är stort redan idag.

Vi på MmD bygger våra förslag på en samlad analys av utredningen som helhet och av utredningens olika delar. Denna analys och våra synpunkter till utredningens olika förslag finns på de följande sidorna.

Innehållsförteckning

Sid. 3	Sammanfattning
Sid. 5	Kapitel 9 – Ökade möjligheter för DO att hjälpa dem som blivit diskriminerade
Sid. 8	Kapitel 10 – Ett mer genomgripande alternativ - en domstolsliknande nämnd Kapitel 11 – Diskrimineringsnämndens uppgifter och organisation
Sid. 13	Kapitel 12 – Arbetet mot diskriminering på lokal och regional nivå
Sid. 17	Kapitel 13 – Kostnader för rättegångar i mål om diskriminering
Sid. 19	Kapitel 14 – Några reflektioner om olika möjligheter att organisera arbetet med tillsyn och främjande av likabehandling
Sid. 20	Kapitel 15 – Bevisbörderegler
Sid. 21	Kapitel 16 – Diskriminering i offentlig verksamhet
Sid. 23	Kapitel 17 – Tillsyn över bestämmelserna om diskriminering i skolan – ett uppdrag för DO eller för skolinspektionen?
Sid. 25	Kapitel 18 – Utformningen av en samlad reglering i skollagen

Sammanfattning

- MmD är positiva till att DO föreslås utöka sin tillsyn. Förslaget att ändra DO:s talerätt avstyrks. Detta då talerätten inskränks utan att några övertygande skäl ges.
- MmD tillstyrker förslaget att DO även fortsättningsvis bör arbeta för att parterna kommer överens. Samtidigt vill MmD trycka på behovet av mer omfattande rättspraxis.
- Avseende utredningens förslag om en domstolsliknande nämnd är MmD av uppfattningen att det är absolut nödvändigt att förändra dagens situation där möjligheten till rättslig prövning för den enskilde som utsatts för diskriminering är starkt begränsad. MmD anser dock att det förslag som utredningen har lämnat inte har potential att förändra dagens situation och att flera delar i utredningens förslag om en domstolsliknande nämnd saknar såväl grund som faktiskt genomförbarhet. Förslaget avstyrks därför.
- MmD tillstyrker förslaget om att det statliga stödet till antidiskrimineringsbyråerna ska finnas kvar. Vidare tillstyrker MmD att MUCF bemyndigas att fatta beslut om bidrag året innan det ska användas för att säkerställa att byråerna inte har ett glapp i sin budget. Vi tillstyrker även utredningens förslag att storleken på stödet bör höjas och att det inte bör vara beroende av hur många byråer som får stöd eller byråers övriga finansiering. Vi saknar dock en uppföljning till detta förslag i kapitel 20.
- MmD tillstyrker förslaget om att det ska framgå av lagen om Diskrimineringsombudsmannen att myndigheten ska ge råd och stöd till antidiskrimineringsbyråerna.
- MmD delar utredningens åsikt att länsstyrelserna inte ska ta över ansvaret för antidiskrimineringsbyråerna. MmD tillstyrker förslaget om att länsstyrelserna ska ha som uttalad uppgift att arbeta externt med främjandeåtgärder för att motverka diskriminering. Dock med det tillägget att detta delvis ska ske genom samråd med de lokala antidiskrimineringsbyråerna.
- MmD avstyrker utredningens förslag att rättshjälppssystemet inte bör innehålla några särregler för diskrimineringstvister. MmD menar att särregler för diskrimineringstvister i rättshjälppssystemet hade varit att föredra.
- MmD avstyrker utredningens förslag att de regler som gäller idag för rättegångskostnader inte ska ändras. Istället föreslår MmD att de gällande reglerna för rättegångskostnader i diskrimineringstvister bör ändras. Huvudregeln bör vara att vardera parten bär sina egna kostnader.
- MmD tillstyrker utredningens förslag om att det av lagtexten tydligare ska framgå att bevisbörderegeln i diskrimineringslagen är en presumtionsregel.
- MmD avstyrker utredningens förslag om att låta regeringen vidare utreda frågan om att tillskapa en helt ny diskrimineringslagstiftning med ett generellt diskrimineringsförbud. Istället bör regeringen närmare utreda hur ett generellt förbud mot diskriminering i all offentlig verksamhet kan införas i nuvarande diskrimineringslagstiftning, alternativ A i utredningen. I samband med en sådan utredning bör också möjligheten att införa en s.k. öppen lista avseende diskrimineringsgrunder utredas.
- MmD tillstyrker utredningens förslag att arbetet med åtgärder mot diskriminering i skollagsreglerad verksamhet ska läggas på skolinspektionen. MmD avstyrker utredningens förslag att diskrimineringslagens regler som rör skollagsreglerad verksamhet, till följd av detta, ska flyttas till skollagen i den form som föreslås och samordnas med reglerna om kränkande behandling.
- MmD avstyrker utredningens förslag att rätten till diskrimineringsersättning ska omfatta även den som utsatts för en kränkning som inte har ett samband med en

diskrimineringsgrund. Vidare finner MmD det högst problematiskt att möjligheten för ideella föreningar att som part föra talan i mål gällande diskriminering inom skollagsreglerad verksamhet försvinner i det förslag som utredningen lagt fram. MmD avstyrker också förslaget att inte flytta över diskrimineringslagens särskilda preskriptionsregel till skollagen.

Kapitel 9 – Ökade möjligheter för DO att hjälpa dem som blivit diskriminerade

MmD är positiva till att DO föreslås utöka sin tillsyn. Förslaget att ändra DO:s talerätt avstyrks. Detta då talerätten inskränks utan att några övertygande skäl ges. MmD anser att utredningen inte i tillräckligt hög grad tagit hänsyn till den komplexitet som finns i frågor som rör diskriminering, de utmaningar som finns gällande samhällets kunskap om diskrimineringslagstiftningen eller individers möjlighet till upprättelse vid diskriminering, utmaningar som vi menar borde ligga till grund för DO:s uppdrag. Vi ser inte att de förslag som läggs fram i denna del leder till ökade möjligheter för personer som utsatts för diskriminering att tillvarata sina rättigheter.

Utredaren bekräftar DO:s definition av sin egen roll som myndighet. På så vis, menar utredaren, ska myndigheten arbeta på samma sätt som idag men tydligare kommunicera ut sin roll till allmänheten. MmD har svårt att se hur allmänhetens tolkning av myndighetens uppdrag påverkas av den formella talerätten enligt diskrimineringslagen. MmD håller vidare inte med i utredningens tolkning av DO:s roll. Vi ser att det idag finns brister i DO:s arbete som leder till att de som vänder sig till DO för stöd och rådgivning riskerar att tappa förtroende för rättssystemet. Vi anser att DO måste vara en myndighet som kan göra något konkret och bidra till förändring och genomslag för de mänskliga rättigheterna. Vi anser att DO borde anamma en mycket bredare tolkning av sin roll till förmån för den enskildes rätt till upprättelse. Våra ståndpunkter diskuteras närmare i de följande avsnitten.

Tillsyn

MmD håller med om att DO bör utöva mer tillsyn. I vårt utbildande arbete är det tydligt att kunskapen om DO som tillsynsmyndighet, till skillnad från exempelvis Skolinspektionen, är låg. Vi har också vid mer än ett tillfälle hört att vid brist på tid prioriteras andra frågor än de gällande diskriminering där ”risken” att bli kontrollerad är högre. Vi anser att tillsynen särskilt borde riktas in på 3 kap. diskrimineringslagen och att DO borde få tydliga direktiv att utnyttja sina sanktionsmöjligheter, något som inte sker idag. Där utredaren främst trycker på att tillsynsarbetet bör öka i omfattning vill vi gärna även trycka på att det bör öka i kvalitet och tydlighet. Här skulle bland annat de tillsynsinsatser som Arbetsmiljöverket gör avseende psykosocial och organisatorisk arbetsmiljö kunna utgöra en källa för inspiration.

Vidare vill vi uppmana regeringen att utreda möjligheten för DO att bredda sina sanktionsmöjligheter så att verksamhetsutövare ska kunna förläggas att vid vite vidta viss tillgänglighetsåtgärd. Alternativt att enskilda, DO och ideella organisationer ska kunna driva talan så att verksamhetsutövare ska kunna föreläggas att vidta en viss tillgänglighetsåtgärd, d.v.s. att ett alternativt rättsmedel till anspråk på diskrimineringsersättning därmed ges i lagstiftningen i vissa diskrimineringstvister. Detta för att motverka diskriminering i form av bristande tillgänglighet. Detta är också något som skulle kunna läggas på nämnden mot diskriminering.

Vi anser dessutom att DO borde ha ett tydligare uppdrag att utbilda i och skapa genomslag för diskrimineringslagstiftningen. Som ett led i detta vill vi ställa krav på att alla tillsynsbeslut görs offentliga – de ska vara lätta för allmänheten att ta del av och kunna fungera som tolkningskälla för såväl diskriminerade som de som riskerar att diskrimineras.

Ärendehantering

MmD anser, i likhet med utredaren, att DO i större utsträckning än idag bör ge enskilda råd och stöd. Vi anser dock inte att utredarens resonemang kring varför eller hur detta arbete bör bedrivas är tillräckligt. Utredaren konstaterar att DO:s definition av sin roll som myndighet, där hjälp till enskilda är en del i uppdraget men inte den huvudsakliga uppgiften, är en korrekt tolkning enligt EU-rätten. DO:s roll, menar man, är att arbeta övergripande mot diskriminering. Häri lyfts vikten av strategiskt viktiga arbetsätt såsom tillsyn eller utredning av ärenden "av strategisk vikt". Vi anser att DO bör tolka sin roll bredare och ge större strategisk vikt åt arbetet med råd och stöd till enskilda.

Vi läser utredarens resonemang i ljuset av DO:s egen tolkning av sitt arbete som att det problem som vi har med diskriminering i det svenska samhället i mångt och mycket handlar om en informationsbrist hos de som riskerar att diskriminera. Det finns en tanke om att information till den anklagade, ansvarsbäraren, ska leda till att ansvar tas i frågan och att den enskilda på så sätt får upprättelse. Vi ser det som högst osannolikt att information till den anmälda ska leda till ansvarstagande och att diskriminering upphör. På så sätt ser vi det även som högst osannolikt att den enskilda anmälaren ska nöja sig med detta som en form av upprättelse. I ärenden som MmD handlagt där DO gett tydlig kritik ser vi sällan att en personlig ursäkt ges eller att den diskriminerande parten visar någon större förståelse för den enskildes situation i de samtal vi för med dem. För att information i dessa fall ska fungera är det av stor vikt att ärendet följs upp.

Utredaren betonar även på att DO bör fokusera på individärenden som är av strategisk betydelse och kan skapa rättspraxis. Vi ser tyvärr stora brister i även detta resonemang. Eftersom det finns så lite rättspraxis på diskrimineringsområdet anser vi att det är omöjligt att tala om att driva ärenden "strategiskt". Som ett exempel vill vi lyfta diskrimineringsgrunden könsöverskridande identitet och uttryck. Det finns inga ärenden överhuvudtaget som rör könsidentitet – d.v.s. alla sådana ärenden som anmäls till DO borde drivas, men detta görs inte. Som ett annat exempel vill vi lyfta att det finns väldigt få ärenden som rör viktiga samhällsområden som socialtjänst, vård, bostad. Alla sådana ärenden borde också drivas, men detta görs inte. På så sätt ifrågasätter vi det urvalssystem som DO tillämpar med syfte att endast driva fall av strategisk vikt. Att DO driver i genomsnitt 5-10 mål per år står inte i proportion till behovet av praxis. Enligt vår erfarenhet borde det handla om minst 25-50 mål per år för att praxis skulle utvecklas på ett sätt så att diskrimineringslagen faktiskt fick genomslag.

DO:s tolkning av sitt mandat att driva ärenden anser vi är smalt. Detta borde breddas om vi ska kunna tala om strategisk ärendehantering. Det borde i lagen tydliggöras att DO har möjlighet att driva andra diskrimineringsfall än enbart dem som kan sägas omfattas av diskrimineringslagen, såsom diskrimineringsförbuden i grundlagen och i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheter och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). Denna begränsning har ombudsmännen själva tolkat in i lagen. I annat fall kunde DO t.ex. ha drivit fallet som handlade om det s.k. Kringresanderegistret. I stället var det jurister i det civila samhället som drev fallet mot staten med framgång. Fallet handlade om en kränkning av diskrimineringsförbudet i Europakonventionen.

Vi anser att DO:s arbete med individärenden i sin helhet är ett strategiskt viktigt verktyg för arbetet mot diskriminering. Det är ett sätt att tackla den stora kunskapsbristen om diskrimineringslagstiftningen i samhället i stort, samt motverka det låga förtroende som finns för DO. Effekten av att myndigheten idag tar emot en stor mängd ärenden som inte utreds blir att DO, i samhällets ögon, sanktionerar diskriminering. Fokus för arbetet förflyttas från rättighetsbäraren till ansvarsbäraren. MmD har drivit ett flertal ärenden som har varit anmälda till DO och som DO antingen inte utrett överhuvudtaget eller som DO utrett och konstaterat att "DO anser att det inte går att få framgång i domstol". I sådana fall ser vi att DO:s ärendehantering gör mer skada än nytta. MmD har vunnit två av dessa fall i domstol och träffat förlikning i flera. I dessa mål är det motparten som har fått "hjälp" av DO, inte den diskriminerade, eftersom det såklart ligger tyngd i att en myndighet valt att inte ta ärendet vidare eller uttalat att målet inte håller rättsligt.

Kapitel 10 – Ett mer genomgripande alternativ - en domstolsliknande nämnd samt kapitel 11 – Diskrimineringsnämndens uppgifter och organisation

MmD är positivt inställda till att utredning gjorts rörande alternativ till dagens ordning där den som utsätts för diskriminering är hänvisad till att föra sin talan i allmän domstol.

MmD vill betona att det är absolut nödvändigt att förändra dagens situation där den enskilde som utsätts för diskriminering har mycket begränsade möjligheter att få tillgång till ett rättsligt förfarande. MmD ser även att det är av stor vikt för att diskrimineringslagen ska få genomslag i samhället att rättspraxis skapas på området och att lagstiftningen prövas och blir allsidigt belyst.

Utifrån det förslag som utredningen lämnat ser MmD dock inte att dagens situation i tillräckligt stor utsträckning kommer att förändras. Detta främst för att utformningen av den föreslagna nämnden gör att den inte kommer att bli effektiv utifrån målsättningen att stärka den enskildes möjligheter att få tillgång till ett rättsligt och rättssäkert förfarande.

MmD vill även framhålla att det oavsett om en nämnd införs eller ej är nödvändigt att även göra förändringar avseende möjligheterna för enskilda att få ett mål prövat vid allmän domstol genom att reglerna för fördelning av rättegångskostnader förtydligas samt att möjligheten att få tillgång till ett rättsligt ombud förstärks (se. kap. 13).

Övergripande ställer sig MmD även mycket frågande till den genomgång och jämförelse som görs med Allmänna reklamationsnämnden (ARN). Att utredningen tar utgångspunkt i att diskrimineringstvister skulle vara lämpliga att handlägga på samma sätt som tvister som faller under konsumentköplagen uppfattar MmD som problematiskt. Diskriminering som rättsområde är komplext. Att utsättas för diskriminering innebär ett intrång i den personliga integriteten och en kränkning av individens självkänsla för den som utsätts. Många gånger är diskrimineringen även ett hinder som inverkar på en individs möjligheter att styra sitt liv i önskad riktning då diskrimineringen t.ex. utgör hinder för individens arbetsliv och utbildning eller begränsar individens möjlighet att få en fungerande bostad eller vård. MmD uppfattar utredningens utgångspunkt i ARN:s uppbyggnad som en alltför förenklad, och även faktamässigt ogrundad, utgångspunkt och att detta har lett fram till ett förslag som i praktiken inte kommer att stärka skyddet mot diskriminering.

I det följande kommenteras delförslagen avseende nämnden var för sig:

Avsnitt 11.1.1

MmD tillstyrker förslaget att alla diskrimineringsgrunder ska omfattas.

Avsnitt 11.1.2

MmD avstyrker förslaget och anser att alla samhällsområden ska omfattas utan undantag.

MmD saknar en utredning som även omfattar arbetstagare som är anslutna till arbetstagarorganisation och deras syn på hur dagens system, där arbetstagarorganisationen har första talerätt och prövningen sker direkt i arbetsdomstolen, fungerar. MmD möter dessvärre en stor grupp fackligt anslutna arbetstagare som inte får hjälp i

diskrimineringsfrågor från sitt fackförbund. MmD menar därför att, om ett undantag ska göras för denna grupp, så behöver det tillsättas en utredning som djupgående analyserar om dagens ordning även fungerar för de fackligt anslutna som diskrimineras.

Vidare anser MmD att utredningens förslag att undanta skollagsreglerad verksamhet från nämndens behörighet saknar grund.

Utredningen anför att nämnden ska inrättas för att skapa bättre möjligheter för dem som utsätts för diskriminering att ta tillvara sina rättigheter. Detta ska givetvis även gälla för barn och unga som utsätts för diskriminering inom skolan.

MmD är positiva till att tillsynsansvaret för diskrimineringslagen inom skollagsreglerad verksamhet flyttas över till Skolinspektionen. Detta eftersom dagens uppdelning mellan myndigheterna i praktiken har lett till att barn och unga som utsätts för diskriminering inom skolan har ett sämre skydd än vad barn och unga som utsätts för kränkningar som inte har samband med diskriminering har.

Men på samma sätt som inom arbetslivet så bör även barn och unga som utsätts för diskriminering ha en möjlighet att självständigt vända sig till nämnden i de fall Skolinspektionen eller Barn- och elevombudsmannen (BEO) inte vidtagit åtgärder eller ställt krav på huvudmannen att betala skadestånd. För det fall denna möjlighet undantas barn och unga så ställs de i ett sämre läge än t.ex. en arbetstagarorganisation valt att inte företräda denna när diskriminering har skett i arbetslivet. MmD kan inte se att det finns något skäl som talar för en sådan ordning och anser att barn och unga, under alla omständigheter, ska ha samma möjligheter att självständigt kunna tillvarata sina rättigheter som vuxna.

MmD anser att det, med bakgrund i att barn och unga ska ha samma tillgång och möjligheter att nå upprättelse som vuxna, hade varit lämpligare att utforma undantaget för skollagsreglerad verksamhet på samma sätt som undantaget för arbetslivet. Det vill säga att nämnden ska pröva de tvister där BEO valt att inte företräda en elev.

Att det, såsom utredningen slutligen anför, skulle vara lämpligt att inledningsvis begränsa nämndens uppdrag och att det av den anledningen skulle vara motiverat att undanta skollagsreglerad verksamhet har MmD svårt att se som ett skäl som ska ges betydelse. Barn och unga som har utsätts för diskriminering i skolan har under många år stått utan tillgång till ett rättsligt förfarande och möjlighet till upprättelse och ska inte återigen uteslutas från detta.

Avsnitt 11.1.3

MmD tillstyrker förslaget att tvister som rör förbud mot repressalier och tvister om brister i uppfyllandet av skyldigheten att utreda och vidta åtgärder mot trakasserier ska omfattas.

MmD vill dock uppmärksamma att utredningens förslag i denna del inte är samstämmigt med förslaget i 11.1.2 där utredningen föreslagit att skollagsreglerad verksamhet ska undantas nämndens behörighet. 2 kap. 7 § diskrimineringslagen omfattar skollagsreglerad verksamhet och det bör givetvis finnas en enhetlighet i nämndens behörighet på detta

område. MmD anser dock att skollagsreglerad verksamhet ska, i de fall BEO valt att inte företräda en elev, omfattas av nämndens behörighet och att det då givetvis även ska omfatta utrednings- och åtgärdskyldigheten samt repressalieförbudet.

Avsnitt 11.2.1

MmD avstyrker förslaget om att nämndens beslut inte ska vara bindande.

MmD anser att såväl förslaget som de skäl som presenteras av utredningen för att nämndens beslut inte ska vara bindande är högst problematiska och saknar grund.

Utredningen anser sammanfattningsvis att de krav som ställs i Europakonventionen om tillgång till en rättvis rättegång är ett hinder för utformandet av nämnden. Att utredningen på detta sätt tar utgångspunkt i att rättssäkerheten för den enskilde skulle vara ett hinder vittnar om en ambitionsnivå långt ifrån det uppdrag utredningen har haft att ta fram ett alternativ som ska ge ett bättre skydd mot diskriminering för den enskilde.

Utredningen tar även upp att bindande beslut eller överklagbara beslut från nämnden skulle "innebära en risk för att den enskilde trots allt dras in i en domstolsprocess". Detta är argument som saknar grund. Risken för den enskilde att dras in i en domstolsprocess föreligger oavsett hur nämndens beslut utformas. En motpart som inte anser att nämndens beslut är riktigt kommer inte bli mer benägen att följa nämndens beslut om beslutet inte är bindande. Tvärtom. För den enskilde i en sådan situation kommer det enda alternativet vara att gå in i en domstolsprocess. Denna risk föreligger oavsett om nämndens beslut är bindande eller inte. Det enda alternativet som röjer undan risken för den enskilde att dras in i en domstolsprocess är att nämnden fattar slutliga, icke-överklagbara och verkställbara beslut. För att nämnden ska kunna göra det så krävs det att nämnden utformas så att den lever upp till kraven på rättssäkerhet i Europakonventionen.

I utredningens förslag saknas även en analys av hur nämndens beslut, om de görs icke bindande, skulle kunna nå samma genomslagskraft som ARN:s beslut. Påtryckningen som sker genom branschorganisationerna och den "svarta listan" är av stor betydelse för att ARN:s beslut även följs i praktiken. Någon sådan påtryckningsmöjlighet föreligger i dagsläget inte i diskrimineringsfrågan och MmD är skeptisk till att samma uppslutning skulle ske kring den föreslagna nämndens verksamhet men hade givetvis välkomnat en sådan utveckling.

Avsnitt 11.2.2

MmD tillstyrker förslaget, gällande nämndens prövning och beslutens innehåll, i sin helhet.

Avsnitt 11.3

MmD anser att utredningens förslag i denna del utgår ifrån en alltför förenklad uppfattning om vad diskrimineringsstifter innebär och att det tydligt framgår att utredningen saknar underlag för de förslag som lämnas.

Avsnitt 11.3.1

MmD avstyrker förslaget, om att förfarandet i nämnden ska vara skriftligt, i sin helhet.

Utredningen har föreslagit att förfarandet vid nämnden ska vara skriftligt. MmD anser att det är anmärkningsvärt att utredningen lägger fram detta som förslag utan att ha gjort en analys av om diskrimineringsärenden är lämpliga att avgöra på detta sätt.

Utifrån MmD:s erfarenhet av att arbeta med diskrimineringsärenden och att driva diskrimineringsmål vid domstol så har vi svårt att se ett sådant förfarande som ens genomförbart. Under de år MmD har handlagt och drivit diskrimineringsärenden har vi stött på ett ärende som gick att "avgöra på handlingarna". I alla andra ärenden har vittnesmål och partsförhör varit av avgörande betydelse. För att ha grund för detta förslag borde utredningen ha gjort en analys av de diskrimineringsmål som hittills prövats vid domstol eller där förlikning kunnat träffas.

MmD anser att förslaget i denna del skulle innebära att majoriteten av de ärenden som inkommer till nämnden kommer att avvisas och att majoriteten av de som utsatts för diskriminering därmed inte kommer att kunna få sin sak prövad av nämnden. Ett skriftligt förfarande vid nämnden utgör, enligt MmD, ett direkt hinder för att nämnden ska kunna bli ett verkningsfullt alternativ till domstolsprocessen.

Utredningen anser även att anmälan till nämnden ska vara skriftlig med undantag för personer som av tillgänglighetsskäl inte kan göra en anmälan skriftligt. Detta vittnar om okunskap om flera av de grupper som utsätts/riskerar att utsättas för diskriminering i Sverige. Majoriteten av de som anmäler diskriminering till MmD har inte möjlighet att skriftlig göra en anmälan. Språkhinder är en stor anledning till detta men även ovana och osäkerhet inför att i skrift beskriva en händelse. Att man dessutom känner en rädsla inför myndigheter är också något MmD ofta möter.

Utredningen har i förslaget lyft att antidiskrimineringsbyråerna skulle kunna ha en funktion att ge råd och hjälp till enskilda i anmälningsförfarandet. MmD ställer sig positiva till detta men endast under förutsättning att denna funktion hos antidiskrimineringsbyråerna finansieras med statliga medel som tydligt avsätts för det uppdrag nämnden i så fall lägger ut på byråerna. Förslaget förutsätter även att det finns tillgång till antidiskrimineringsbyråer över hela landet.

Utredningen lägger även fram ett resonemang om hur nämnden ska förhålla sig till preskriptionsbestämmelserna i diskrimineringslagen och anser att en anmälan till nämnden inte ska utgöra preskriptionsavbrott. Detta förslag leder även det till att nämnden som ett verkningsfullt alternativ till domstolsprocessen omöjliggörs.

För en person som inte är ansluten till en arbetstagarorganisation är preskriptionen som huvudregel fyra månader och för andra ärenden är preskriptionstiden två år. Om en anmälan till nämnden inte utgör preskriptionsavbrott så kan en motpart därmed enkelt "göra sig av" med anmälan genom att helt enkelt låta bli att svara eller förhålla sig till dess att preskriptionstiden har löpt ut. Om en anmälan till nämnden inte utgör preskriptionsavbrott så är detta med andra ord något som i sig innebär att den enskilde kommer att tvingas till att ta sitt ärende till domstol. Utredningen har här även missat att ta upp att de tvister som prövas av ARN som huvudregel har en preskriptionstid på 10 år vilket är en betydande skillnad.

Utredningen anför att ansvaret för att talerätsfristerna inte har försuttits ska ligga på ett ombud och inte på nämnden. Detta förutsätter att ett ombud, eller den enskilde som för sin talan utan ombud (vilket är vad utredningen föreslår), har en reell möjlighet att göra ett preskriptionsavbrott. I dagens lagstiftning har endast DO den möjligheten. Ett annat ombud, t.ex. en antidiskrimineringsbyrå, kan bara bryta preskriptionen genom att stämma in målet till domstol.

Avsnitt 11.3.2

MmD tillstyrker förslaget om att nämnden ska verka för att parterna kommer överrens och ser det som en självklarhet att nämnden på samma sätt som allmän domstol ska ha ett uppdrag att försöka förmå parterna att förlikas. MmD:s erfarenhet av de allmänna domstolarnas arbete med förlikning är mycket positiv, dock ställer sig MmD tveksamma till om samma resultat lika ofta går att uppnå enbart via telefon och/eller e-post.

Avsnitt 11.3.3

MmD tillstyrker förslaget, gällande att parterna inte ska ha rätt till ersättning för kostnader som de har haft till följd av förfarandet vid nämnden, med följande tillägg.

I utredningen lyfts det fram att en stor anledning till att så få diskrimineringsmål drivs vid domstol är att den som utsatts för diskriminering inte har resurserna att stå för rättegångskostnader vid en eventuell förlust. Detta instämmer MmD givetvis med men MmD vill även uppmärksamma att vi i vår verksamhet möter en stor grupp anmälare som inte heller hade klarat av att betala ansökningsavgiften till tingsrätten för att stämma in ett mål (t.ex. när diskriminering sker i samband med beslut om ekonomiskt bistånd från socialtjänsten).

MmD vill även i denna del hänvisa till det som angetts under avsnitt 11.3.1 där MmD framför att det kommer att finnas en stor grupp som kommer att behöva stöd och råd för att kunna driva sitt ärende vid nämnden och att det måste avsättas medel för detta vare sig stödet ska ges av nämnden själv eller t.ex. av antidiskrimineringsbyråerna.

Avsnitt 11.4

MmD har inte tagit ställning till hur nämnden ska organiseras.

Kapitel 12 – Arbetet mot diskriminering på lokal och regional nivå

I det följande kommenteras delförslagen avseende arbetet mot diskriminering på lokal och regional nivå var för sig:

Avsnitt 12.1.3

MmD tillstyrker vad MUCF uppgett angående att myndigheten bör bemyndigas att fatta beslut om bidrag året innan det ska användas för att säkerställa att byråerna inte har ett glapp i sin budget.

Avsnitt 12.1.4

Vi vill påpeka att den utvärdering som utredningen lyfter fram (*Utvärdering av lokal antidiskrimineringsverksamhet*, Integrations- och jämställdhetsdepartementet, mars 2009) och grundar sin bild av antidiskrimineringsbyråernas arbete, behov och samhällsroll på, är daterad. Som anmärkning kan vi lyfta att MmD inte fanns då utvärderingen gjordes och att den nuvarande diskrimineringslagstiftningen var ny.

Med det sagt lyfter utvärderingen ändå flera aspekter som vi känner igen oss i. Bland annat den samhällsnytta byråerna gör genom att nå en bred målgrupp och ha en lokal förankring. Här lyfts särskilt värdet av den individuella rådgivningen. Vi läser utredarens sammanfattning i ljust av kapitel 9 och ser att byråerna lyfts som ett nödvändigt komplement till DO:s arbete, för att säkerställa individers rätt till upprättelse vid diskriminering enligt EU-rätten. Vi anser dock att detta i nuläget inte är möjligt på grund av att den roll byråerna ska fylla inte är proportionerlig mot de resurser som ges. I dagsläget finns det brister i byråernas arbete kopplade till kontinuitet och utveckling, vilket är en direkt följd av att bidragets nuvarande storlek varken ger utrymme till utveckling eller kontinuitet i verksamhet eller personalstyrka. Även faktumet att bidraget delas ut endast ett år i taget bidrar till detta.

Avsnitt 12.1.5

På s. 330 i utredningen anges att regeringens stöd utgör hela eller en väsentlig del av en byrås finansiering. Detta stämmer inte in på MmD. Vi får idag mer stöd från kommunen än från staten. På så sätt skiljer sig vår verksamhet från många andra byråers. Vi hanterar dessutom nära dubbelt så många ärenden per år som anges på s. 331. Vi anser det viktigt att lyfta byråers olika förutsättningar. Vi lyfter detta resonemang vidare under punkt 12.3.3 i detta remissvar.

Avsnitt 12.3.1

Vi tillstyrker utredningens förslag att byråerna ska fortsätta få statligt stöd men vi anser inte att byråerna nödvändigtvis i huvudsak ska arbeta med att ge stöd till individer. Se vidare under avsnitt 12.3.3

Avsnitt 12.3.2

Vi tillstyrker utredningens förslag att storleken på stödet bör höjas och att det inte bör vara beroende av hur många byråer som får stöd eller byråers övriga finansiering. Vi ser dessutom gärna att alla byråer har stöd för minst tre anställda. Däremot håller vi inte med om utredarens uträkning för vad detta skulle innebära kostnadsmässigt (s. 335). Vi ställer oss frågande till den uträkning som utredaren gör, speciellt vid en jämförelse av vad en

heltidstjänst beräknas kosta på DO respektive länsstyrelsen respektive en antidiskrimineringsbyrå, där det skiljer nästa det dubbla mellan den först- och sistnämnda. Dessutom saknar vi en uppföljning till detta förslag i kapitel 20 av utredningen (20.8.1). Där finns endast en beräkning av kostnader för DO:s och Länsstyrelsernas ökade arbetsinsats. MmD anser att detta tyder på att utredaren inte menar allvar med sitt förslag om ökat stöd till antidiskrimineringsbyråerna. Vi vill återigen betona den särskilda ställning antidiskrimineringsbyråerna har i sitt lokalsamhälle och vår förmåga att nå personer som inte enbart saknar förtroende till myndigheter utan även personer som inte känner till sina rättigheter överhuvudtaget eller vilka myndigheter de skulle kunna vända sig till. På så sätt har vi en viktig roll att spela i den enskildes rätt till upprättelse, en roll som DO inte uppfyller och som utredaren inte anser att DO bör uppfylla. Denna viktiga funktion som antidiskrimineringsbyråerna åläggs måste stödjas av tillräckliga resurser.

Med anledning av ovan nämnda skäl har vi på MmD gjort en egen beräkning gällande kostnaden för tre heltidstjänster och önskar skicka med den som ett tillägg till kapitel 20 i utredningen. Uträkningen är uppdelad i två delar, gemensamt för dem båda är att de innehåller kostnader för lön, arbetsgivaravgifter, pension, administrativa kostnader, lokalkostnader och andra verksamhetskostnader. Den första uträkningen är baserad på en snittlön på MmD idag och den visar på att tre anställda kostar drygt 1.8 miljoner kronor/år. Detta är en siffra som är problematisk, utifrån att den skulle cementera det rådande läget, som innebär löner som inte motsvarar vad våra anställda skulle kunna få inom en annan bransch eller sektor. För att exemplifiera hur stort det statliga stödet för tre heltidsanställda borde vara har vi också gjort en andra beräkning. Denna är baserad på de löneanspråk som vi mött i samband med flera genomförda rekryteringar under det senaste året. Denna beräkning gör gällande att tre heltidsanställda tjänster skulle kosta mellan 2.3-2.5 miljoner kronor/år.

Avsnitt 12.3.3

Vi anser att den grundläggande skillnaden mellan en antidiskrimineringsbyrå och andra rättighetsorganisationer är antidiskrimineringsbyråers arbete med hjälp till enskilda vid upplevelser av diskriminering. Utifrån det välkomnar vi att regeringen i större grad än idag reglerar byråernas verksamhet och ställer tydligare krav för det ekonomiska stödet. Vi anser dock att antidiskrimineringsbyråers uppdrag är mer komplext än vad som kan regleras via en procentuell uppdelning av arbetet mellan råd och stöd till enskilda och övrigt arbete.

Först och främst är vår erfarenhet som antidiskrimineringsbyrå att det är svårtolkat vilken del av verksamheten som kan avgränsas till "råd och stöd till enskilda". Antidiskrimineringsbyråerna i Sverige arbetar efter olika förhållanden och har i olika stor utsträckning kompletterande finansiering till sin verksamhet. MmD, vars verksamhetsfinansiering i stor utsträckning kompletteras av annan finansiering än regeringens stöd, har inga problem att i dagsläget uppfylla den procentuella fokusuppdelning som omnämns i utredningen, utifrån vår tolkning av vad "råd och stöd till enskilda" innefattar för verksamhet. Däremot vet vi att inte alla byråer delar våra förutsättningar, samt att andra byråer hade gjort en annan tolkning av vad som innefattas i "råd och stöd till enskilda" utifrån sitt lokala arbete. MmD:s arbete, liksom andra antidiskrimineringsbyråers, styrs av lokalsamhället och dess behov, något som utredaren på flera ställen lyfter som byråernas styrka i relation till DO. Denna förankring är dock avhängig

av att vi självständigt kan disponera våra insatser beroende på lokala omständigheter. Dessutom är byråers arbete med individärenden direkt kopplad till verksamhetens övriga delar såsom informationsspridningsinsatser, ett aktivt förebyggande och främjande arbete, en etablerad administration, HR-arbete och samarbete med lokala aktörer. Vi anser att detta arbete inte kan regleras procentuellt på så sätt som utredaren föreslår.

Därmed anser vi att det är viktigt att antidiskrimineringsbyråerna bedriver ett arbete av hög kvalitet med fokus på råd och stöd till enskilda. Detta anser vi kan säkerställas på andra sätt än krav på en procentuell uppdelning av arbetet. Exempelvis föreslår vi tätare kontakt mellan MUCF, DO och antidiskrimineringsbyråerna. Vi hade gärna sett att DO håller i obligatoriska utbildningar för ärendehantering och att MUCF följer upp byråernas arbete genom att exempelvis kartlägga kvaliteten på byråernas och DO:s rådgivning.

MmD önskar ett klagande kring meningen på s. 359 i utredningen som lyder: "Att det huvudsakliga målet med en antidiskrimineringsbyrås verksamhet ska vara att stödja enskilda innebär inte att antidiskrimineringsbyråernas möjlighet att föra talan i domstol ska utnyttjas i högre utsträckning än idag."

MmD är för närvarande den enda byrå som regelbundet utnyttjar talerätten i 6 kap. 3 § diskrimineringslagen. Vi har sedan år 2014 drivit i genomsnitt 5-7 domstolsärenden per år. Vi ser i vår verksamhet att möjligheten att gå vidare till domstol innebär ett betydligt effektivare arbete med individärenden. De allra flesta av våra ärenden avslutas fortfarande i förlikning eller annan form av samförståndslösning men vi har kunnat nå förlikningar i långt fler ärenden än tidigare eftersom vi är en mycket "starkare" motpart. Att företräda en person som utsatts för diskriminering innebär i de allra flesta fall att företräda en person som redan är i underläge. Att då gå in och arbeta rättsligt med medling eller förhandla om förlikning utan att ha möjligheten att skjuta tvisten vidare för rättslig prövning innebär enbart att den utsattes underläge förstärks.

I ljuset av detta och även i ljuset av kraven som ställs i EU-direktiven (se t.ex. art.19 i dir. 2000/43/EG samt art. 17 dir. 2006/54/EG) om att staten har en skyldighet att tillse att den enskilde ska ha tillgång till rättsliga medel för att få sin sak prövad så anser MmD att utredningen även borde ha utvärderat vikten av att antidiskrimineringsbyråerna har möjlighet att utnyttja talerätten och vad som krävs för att samtliga byråer ska ha den möjligheten. Vi menar inte att byråerna ska ha som huvudsaklig uppgift att driva diskrimineringsmål vid domstol men att möjligheten att göra det är av avgörande betydelse för att byråernas stöd till enskilda som utsatts för diskriminering ska vara effektivt och verkningsfullt. Som fristående aktör har även antidiskrimineringsbyråerna en viktig roll att driva fram rättsutvecklingen i frågor där det offentliga är ansvarig.

Avsnitt 12.3.4

Vi håller med om att återrapporteringen från MUCF till regeringen måste öka såtillvida att vi anser att MUCF måste visa hur den information de får via antidiskrimineringsbyråernas rapporter används och vad den leder till. Däremot håller vi inte med om att antidiskrimineringsbyråernas återrapportering till MUCF bör öka. Istället bör kvaliteten på den information MUCF begär in av byråerna ses över. Vi ser att det idag läggs mycket administrativ tid från byråernas sida att rapportera in information vars behov från statens

perspektiv är väldigt oklart. Tydligare rapporteringskrav från MUCF:s sida hade kunna tjäna som stöd i antidiskrimineringsbyråernas arbete och i säkerställandet av en nationellt övergripande kvalitet.

Avsnitt 12.3.7

Vi skulle vilja ha ett förtydligande kring vilken typ av råd och stöd antidiskrimineringsbyråerna skulle kunna utkräva från DO. Här nedan följer några förslag på vad MmD skulle önska för stöd av DO som i dagsläget saknas.

Vi uppskattar de utbildningar som DO erbjuder antidiskrimineringsbyråerna som håller hög kvalitet men skulle önska fördjupade utbildningar vid lagändringar. Vi skulle även önska stöd i form av en rättsdatabas samt tillgång till samtliga tillsynsbeslut. Vi hade även gärna sett att DO tar fram en skraddarsydd obligatorisk utbildning för byråerna om råd och stöd till individer.

Avsnitt 12.4.4

Vi välkomnar att länsstyrelserna ska arbeta med kunskapsöverföring, stöd och utbildning regionalt. Vi skulle däremot vilja att detta görs i samråd med antidiskrimineringsbyråerna.

På flera ställen i utredning lyfts antidiskrimineringsbyråernas unika ställning genom lokal förankring och närhet till rättighetsbäraren fram. Utifrån denna ställning anser vi att länsstyrelserna bör ha ett nära samarbete med de lokala antidiskrimineringsbyråerna kring det regionala arbetet med kunskapsöverföring, stöd och utbildning. Vi har en unik förmåga att kunna förse länsstyrelserna med lokal information så att deras arbete kan riktas in på frågor utifrån invånarnas behov. För att underbygga länsstyrelsernas ökade ansvar för lokala antidiskrimineringsfrågor vill vi se att länsstyrelserna får i uppdrag att med hjälp av antidiskrimineringsbyråerna genomföra en djupgående kartläggning av de lokala förutsättningarna för antidiskrimineringsarbetet. Denna kartläggning ska ingå i det utökade uppdraget som åläggs länsstyrelserna och på så sätt även det utökade stödet.

Kapitel 13 – Kostnader för rättegångar i mål om diskriminering

Avsnitt 13.2.1.

MmD avstyrker utredningens förslag att rättshjälpsystemet inte bör innehålla några särregler för diskrimineringstvister.

MmD instämmer i det som framhållits i avsnitt 13.1 avseende att det finns generella problem med rättshjälpsystemet. Vidare instämmer MmD i att dessa problem bör åtgärdas. Dock vill MmD särskilt framhålla de undersökningar som gjorts av EU:s byrå för grundläggande rättigheter (FRA), som konstaterar att rädslan för att behöva betala höga rättegångskostnader kan vara en avgörande faktor när den som blivit utsatt för diskriminering ska bestämma sig för att väcka talan eller inte. FRA:s rekommendationer är därför att rättshjälpsystemet ska utformas på ett sådant sätt att de som inte har tillräckliga resurser tillförsäkras tillgång till adekvat hjälp. Detta skulle också vara i linje med de rekommendationer som givits av FN:s kommitté för mänskliga rättigheter.¹

De personer som vänder sig till MmD för att få stöd i diskrimineringsärenden har sällan resurser att driva en rättsprocess själva. För många är det inte ens möjligt att bekosta ansökningsavgiften vid domstol, än mindre att stå motpartens rättegångskostnader.

Enligt MmD:s mening hade särregler för diskrimineringstvister i rättshjälpsystemet varit att föredra, för att på ett effektivt sätt tillförsäkra den som har blivit utsatt för diskriminering rätt att få sin sak prövad inför domstol. Särregler för diskrimineringstvister skulle även på ett mer effektivt sätt tillgodose kraven i bl.a. artikel 47 i EU:s rättighetsstadga och i en rad av EU:s jämlikhetsdirektiv, som stipulerar att rättshjälp ska ges till personer som inte har tillräckliga medel, om denna hjälp är nödvändig för att ge dem en effektiv möjlighet att få sin sak prövad. MmD anser därför att rättshjälpsystemet bör innehålla särregler för diskrimineringstvister.

En förutsättning för att en förändring av rättshjälpsystemet avseende diskrimineringstvister ska få någon praktisk betydelse är dock att reglerna för rättegångskostnader förändras på så sätt att huvudregeln blir att vardera parten står sina egna rättegångskostnader. Genom en sådan förändring skulle särregler avseende diskrimineringstvister i rättshjälpsystemet på ett effektivt sätt ge den diskriminerade en reell möjlighet att få sin sak prövad i domstol. Se vidare avseende rättegångskostnader i diskrimineringsmål, MmD:s kommentar till avsnitt 13.2.2.

Avsnitt 13.2.2

MmD avstyrker utredningens förslag att de regler som gäller idag för rättegångskostnader inte ska ändras.

MmD anser att de gällande reglerna för rättegångskostnader i diskrimineringstvister bör ändras. Huvudregeln bör vara att vardera parten bär sina egna kostnader. Detta behöver inte innebära att de egna kostnaderna stannar hos vardera parten i alla mål, utan det finns

¹ CCPR/C/SWECO/7

möjlighet att införa undantagsregler som förslagsvis kan tillämpas vid uppenbart ogrundad talan. Vidare bör en sådan huvudregel inte tillämpas i de mål som DO för talan i.

MmD instämmer i vad utredningen framhåller avseende vilka effekter de nuvarande reglerna om rättegångskostnader medför. MmD anser att risken för att behöva stå för motpartens rättegångskostnader är en starkt bidragande orsak till att så få diskrimineringsstämmer drivs i domstol. De få diskrimineringsärenden som faktiskt drivs i domstol stäms ofta in som förenklade tvistemål, vilket innebär ett mindre ekonomiskt risktagande. Detta innebär att diskrimineringsersättningen förlorar den avskräckande effekt som den är tänkt att ha. MmD ser allvarligt på detta och anser att det är en risk att diskrimineringsersättningens syften urholkas om den reella möjligheten att driva diskrimineringsstämmer i domstol är begränsade till sådana fall som kan drivas som förenklat tvistemål.

Behov av ytterligare åtgärder kopplade till kostnader för rättegångar i mål om diskriminering.

Antidiskrimineringsbyråerna har genom 6 kap. 2 § diskrimineringslagen rätt att föra talan i diskrimineringsstämmer. Detta är en viktig regel som har sin grund i EU-rätten² och som innebär en förstärkt möjlighet för personer som utsatts för diskriminering att få sin sak prövad utan att själva stå för den ekonomiska risken som en rättsprocess innebär. Det är även en regel som innebär att antidiskrimineringsbyråerna - och andra intresseorganisationer - har möjlighet att driva fram rättspraxis och förstärka diskrimineringslagens genomslag i samhället. Att ha möjligheten att driva mål i domstol är ett viktigt verktyg för antidiskrimineringsbyråerna eftersom den juridiska verksamheten vid byråerna annars riskerar att bli "tandlös" i situationer där samförståndslösningar inte kan nås. MmD, som är en av få byråer som under senare år har haft möjlighet att driva mål vid domstol, ser tydliga effekter av att ha domstolsprocessen som ett, av flera, verktyg för att arbeta med antidiskriminering på lokal nivå. Genom att ha möjligheten att utnyttja talerätten uppnår MmD oftare förlikningar eller samförståndslösningar i ärenden där diskriminering har skett och MmD har kunnat driva fram rättspraxis kring frågor som vi i vår verksamhet möter.

Men för att kunna utnyttja talerätten krävs resurser. Några sådana resurser finns inte idag. Det finns inget statligt stöd till antidiskrimineringsbyråerna för att driva rättsprocesser och det är inte möjligt att söka stöd för detta från andra håll, då såväl offentliga som andra finansiärer uttryckligen undantar stöd till rättsliga processer. Detta innebär att talerätten i 6 kap. 2 § diskrimineringslagen i många fall är verkningslös i praktiken. MmD deltar i ett arbete för att starta upp en fristående talerättsfond för att möjliggöra insamling av medel för att fler ska kunna driva diskrimineringsmål men det är också av vikt att staten ger byråerna reella möjligheter att stödja enskilda. Mer kring MmD:s synpunkter kopplat till det statliga stödet återfinns i detta yttrande under kapitel 12.

² Se t.ex. art. 17 dir. 2006/54/EG

Kapitel 14 – Några reflektioner om olika möjligheter att organisera arbetet med tillsyn och främjande av likabehandling

MmD hänvisar i denna del till de synpunkter och förslag som vi lämnat i relation till kapitel 9, 10 respektive 12.

Kapitel 15 – Bevisbörderegler

MmD tillstyrker utredningens förslag.

Kapitel 16 – Diskriminering i offentlig verksamhet

MmD avstyrker utredningens förslag om att låta regeringen vidare utreda frågan om att tillskapa en helt ny diskrimineringslagstiftning med ett generellt diskrimineringsförbud. Istället bör regeringen närmare utreda hur ett generellt förbud mot diskriminering i all offentlig verksamhet kan införas i nuvarande diskrimineringslagstiftning, alternativ A i utredningen.

Diskrimineringslagen har i nuläget en fungerande uppbyggnad och struktur. Vad som saknas är framförallt vägledande praxis om hur lagens bestämmelser ska tolkas och även kunskap bland allmänheten om lagens existens. Snarare än att ersätta den nuvarande lagen med en i stora delar ny diskrimineringslagstiftning bör diskrimineringslagen utvecklas och breddas så att den ger ett så heltäckande skydd mot diskriminering som möjligt.

Av de alternativ som utredningen diskuterar framstår alternativ A – ett förbud mot diskriminering i all offentlig verksamhet – som mest fördelaktigt. MmD ser inte att vare sig risken för dubbelreglering eller det faktum att bestämmelsen skulle ha en mer "svepande" karaktär än andra diskrimineringsförbud som något som nödvändigtvis talar emot införandet av ett sådant generellt förbud. Förbudet mot diskriminering i nuvarande 2 kap. 12 § diskrimineringslagen stadgar ett liknande "svepande" diskrimineringsförbud för stora delar av den privata sektorn (varor, tjänster och bostäder m.m.) utan att detta ger upphov till stora tillämpningsproblem. Eventuell dubbelreglering i samhällsområden som redan regleras i diskrimineringslagen skulle exempelvis kunna undvikas genom att diskrimineringsförbud för mindre samhällsområden skulle ersättas av det generella förbudet, medan de större samhällsområdena *utbildning* och *arbetsliv* skulle fortsätta omfattas av särskilda diskrimineringsförbud. MmD instämmer dock i att ett förbud mot diskriminering i all offentlig verksamhet sannolikt skulle kräva vissa undantag för myndigheter vars verksamhet av olika skäl inte lämpar sig som föremål för diskrimineringstalan – t.ex. domstolsväsendet. Att det skulle krävas en omfattande kartläggning för att avgöra vilka myndigheter och verksamheter som skulle omfattas av sådana undantag och därtill noggranna överväganden gällande hur sådana undantag skulle utformas är enligt MmD inte skäl nog för att ett diskrimineringsförbud avseende all offentlig verksamhet inte bör utredas. Betänkandets förslag om en total omarbetning av diskrimineringslagstiftningen (alternativ C) skulle sannolikt innebära ett lika stort utredningsarbete, om inte större.

I samband med en sådan utredning bör också möjligheten att införa en s.k. öppen lista avseende diskrimineringsgrunder utredas (jfr art. 14 Europakonventionen) samt möjligheten att utöka kraven på främjande och förebyggande arbete för offentliga verksamheter exempelvis genom att även låta kravet på aktiva åtgärder omfatta offentlig sektor. Det senare skulle också vara i linje med den forskning som finns på området där vikten av att lägga ett större ansvar på de som har makten att diskriminera och främja lika möjligheter och rättigheter lyfts fram.³

³ Se bland annat Making Equality Effective: The role of proactive measures, European Network of Legal Experts in the Field of Gender Equality, 2009.

I tillägg till det som nämnts ovan vill MmD också lyfta förordning (2006:260) om antidiskrimineringsvillkor i upphandlingskontrakt, vilken innebär att överträdelse av diskrimineringslagen vid utförande av vissa upphandlingskontrakt utgör kontraktsbrott vilket kan föranleda sanktioner i form av avtalsvite och i svåra fall hävning av avtalet. Under förutsättning att upphandlande myndighet följer upp att leverantören lever upp till diskrimineringslagens krav så torde denna förordning kunna utgöra ett effektivt incitament för företag att exempelvis följa de regler som finns om aktiva åtgärder i diskrimineringslagen. Det hade varit av intresse att se hur detta fungerar och används i praktiken.

Kapitel 17 – Tillsyn över bestämmelserna om diskriminering i skolan – ett uppdrag för DO eller för skolinspektionen?

MmD tillstyrker utredningens förslag att arbetet med åtgärder mot diskriminering i skollagsreglerad verksamhet ska läggas på Skolinspektionen. MmD avstyrker utredningens förslag att diskrimineringslagens regler som rör skollagsreglerad verksamhet, till följd av detta, ska flyttas till skollagen och samordnas med reglerna om kränkande behandling.

MmD delar utredningens mening i det avseendet att det är problematiskt att den nuvarande regleringen innebär att kränkningar respektive diskriminering mot barn och elever utreds av olika myndigheter som har olika arbetssätt, resurser och sanktionsmöjligheter vilket leder till att den som utsätts för kränkande behandling enligt skollagen, så som systemet ser ut idag, har större möjlighet att få upprättelse än om hen diskriminerats. Det är också problematiskt att nuvarande regleringen innebär att samma händelseförlopp kan utredas av olika myndigheter.

MmD delar dock inte utredningens förslag gällande att diskrimineringslagens regler som rör skollagsreglerad verksamhet ska samordnas med reglerna om kränkande behandling. Att jämställa de kränkningar som har samband med en diskrimineringsgrund med kränkningar utan ett sådant samband riskerar att ytterligare urvattna det diskrimineringskydd som finns till för personer som inte bara utsätts för enskilda kränkningar, utan även för diskriminerande strukturer som råder i hela vårt samhälle.

Utredningen lyfter fram att en situation där ett barn blivit kallat "idiot" skiljer sig från den då ett barn blivit kallat "blatte". Detta eftersom det är två olika tillsynsmyndigheter som handlägger ärendena. I det första fallet är det Skolinspektionen och i det andra fallet är det Diskrimineringsombudsmannen. Det som utgör skillnaden mellan de två myndigheters förfaranden är, enligt utredningen, att DO inte lägger lika stor vikt vid det enskilda barnets utsatthet som Skolinspektionen gör. Detta är förstås problematiskt då det är av vikt att ta till vara på det enskilda barnets rätt. MmD ställer sig självklart bakom ett starkare skydd för det enskilda barnet i skolan.

Men att ta tillvara på barnets rätt innebär mer än att rikta in sig på enskilda situationer. Ett reellt barnperspektiv innebär även att på bred front arbeta för att motverka de förtryckande strukturer som återfinns i samhället. MmD delar därför inte utrednings åsikt avseende att det inte ska spela någon roll *på vilken grund* barnet blir kränkt. Det barnet som blir kallat "blatte" må i stunden uppleva samma grad av utsatthet som det barnet som blir kallat "idiot". Men en rasistiskt motiverad kränkning är allvarligare ur ett samhällsligt perspektiv, därför att det underbyggs av en rasmaktsordning som under århundranden har cementerats och präglat vår värld, och som måste bekämpas med mer än en isolerad fingervisning. Gällande exempelvis diskrimineringsgrunden etnicitet kräver vi att en tillsynsmyndighet beaktar de mekanismer som bland annat beskrivs i utredningen *Det blågula glashuset – strukturell diskriminering i Sverige* (SOU 2005:56), och som föranleder följande formulering i läroplanen: "*Främlingsfientlighet och intolerans måste bemötas med kunskap, öppen diskussion och aktiva insatser.*"(Lgr11).

Det är i denna kontext som diskrimineringslagen har vuxit fram och fyller sitt syfte. Diskrimineringslagen lyfter fram särskilt utsatta grupper, inte av en tillfällighet, utan för att dessa grupper har ett behov av särskilt skydd som kompensation för samhällets skeva maktstrukturer. Diskrimineringsgrunderna är därför ett tydligt ställningstagande som visar att det de facto spelar roll på vilka grunder en kränkning sker. Ett fall av diskriminering innebär inte bara en skada på den enskilda individ som drabbas utan även på samhället som helhet. Diskriminering är en reproduktion av de samhällsstrukturer som vi har identifierat som orättvisa och som vi har åtagit oss att bekämpa, med individen i fokus men med hela det strukturella förtrycket i åtanke.

Trots att MmD delar utredningens mening avseende de problem som finns med regleringen avstyrker MmD förslaget att likställa kränkningar som har samband med en diskrimineringsgrund med andra kränkningar utan ett sådant samband. Detta innebär dock inte att en överflyttning av reglerna till skollagen inte skulle kunna göras. Vad som dock måste tas i beaktande vid en sådan förändring är att vid fall av diskriminering sker en skada både hos det enskilda barnet som drabbas men även på samhället i stort. Denna komplexitet då det kommer till diskriminering beskrivs tydligt i bl.a. de los Reyes och Wingborgs rapport *Vardagsdiskriminering och rasism, en kunskapsöversikt* (2002) där strukturell diskriminering beskrivs som:

...en bärande princip för hur relationer mellan människor formas i dagens samhälle och även för hur resurser, inflytande och makt fördelas mellan individer och grupper av individer. Diskriminering kan således knappast betraktas som isolerade yttringar eller tillfälliga reaktioner. /.../ Diskrimineringen utgör därmed en grundläggande mekanism i en maktstruktur som skapar underordning genom att systematiskt markera och vidmakthålla olikheter mellan människor. (Ibid. s. 11)

Därav bör en kränkning med koppling till diskrimineringsgrund ses som allvarligare än en annan kränkning, och handläggas därefter.

Kapitel 18 – Utformningen av en samlad reglering i skollagen

MmD avstyrker utredningens förslag att rätten till diskrimineringsersättning ska omfatta även den som utsätts för en kränkning som inte har ett samband med en diskrimineringsgrund. Vidare finner MmD det högst problematiskt att möjligheten för ideella föreningar att som part föra talan i mål gällande diskriminering inom skollagsreglerad verksamhet försvinner i det förslag som utredningen lagt fram. MmD avstyrker också förslaget att inte flytta över diskrimineringslagens särskilda preskriptionsregel till skollagen. Detta då en förkortning av preskriptionstiden för barn skulle innebära en försämring snarare än en förbättring av skyddet mot diskriminering.

Skälen för att avstyrka utredningens förslag att rätten till diskrimineringsersättning ska omfatta även den som utsätts för en kränkning som inte har ett samband med en diskrimineringsgrund beskrivs närmare under kapitel 17 i detta yttrande.

Ideella organisationers rätt att föra talan har sin grund i bl.a. EU-rätten (se t.ex. art.19 i dir. 2000/43/EG). Skälet till ideella organisationers talerätt är att dessa organisationers sakkunnighet och ekonomiska bistånd kan vara avgörande för om en enskild som blivit diskriminerad lyckas ta tillvara sina rättigheter. Detta är något som enligt förarbetena till diskrimineringslagen (se prop. 2007/08:95 s. 436) inte enbart är till fördel för den enskilde själv utan för samhället i stort, då rättsliga processer i de fall de är motiverade bidrar till att ge diskrimineringslagstiftningen genomslagskraft och sprida kunskap om densamma. Att ta bort denna möjlighet gällande ärenden som rör skollagsreglerad verksamhet innebär en inskränkning av individens möjlighet att ta tillvara sin rätt. Även om Skolinspektionen och BEO övertar ärendehantering kommer prioriteringar alltid att ske, även bland ärenden som skulle vara motiverade att få prövade, då det kommer till att driva process i domstol. Det finns också grupperingar i samhället som av olika orsaker inte är bekväma med att vända sig till en statlig myndighet och för dessa begränsas nu möjligheterna till upprättelse. Detta är särskilt problematiskt i ljuset av att skollagsreglerad verksamhet också föreslås undantas från prövning i den föreslagna nämnden.

En av huvudorsakerna till den särskilda preskriptionsregel som finns för barn i diskrimineringslagen, vilken innebär att tidsfristen på två år räknas från den dagen då personen fyller 18, är att barnet innan 18 års ålder behöver vårdnadshavarnas medgivande för att driva process i domstol. MmD har i sin verksamhet vid mer än ett tillfälle stött på ärenden där vårdnadshavarna inte lämnat medgivande att gå vidare i ett ärende, eller ens stöttat sitt barn, då vårdnadshavarna inte själva accepterat exempelvis barnets sexuella läggning, könsidentitet eller tro. Genom att istället använda sig av den 10 åriga preskriptionstid som gäller för skollagen tas möjligheten att driva ett ärende gällande diskriminering bort för de allra minsta barnen, vilket påverkar barnets självbestämmande och individens möjlighet till upprättelse. Visserligen stämmer det som utredning kommit fram till att i fall som rör barn över tio års ålder så är skollagens preskriptionsregler mer fördelaktiga men det finns inget självändamål i alltför långa preskriptionstider i denna typ av mål, tvärt om så innebär långa preskriptionstider ett problem ur rättssäkerhetssynpunkt och exempelvis muntlig bevisning förlorar i värde i takt med att tiden går. Det som måste vara avgörande är att den enskilda individen som utsätts för diskriminering har möjlighet att driva

sitt ärende rättsligt vilket möjliggörs genom regleringen i diskrimineringslagen men inte genom de regler som gäller för skollagen.

För Malmö mot Diskriminerings räkning 2017-09-14

Irene Malmberg
Ordförande

Johan Ekblad
Verksamhetschef
Tel. 0702 – 30 44 95
E-post: johan.ekblad@malmomotdiskriminering.se