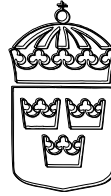


Kommittédirektiv

Bättre möjligheter att motverka diskriminering



**Dir.
2014:10**

Beslut vid regeringssammanträde den 30 januari 2014

Sammanfattning

En särskild utredare ska föreslå hur arbetet mot diskriminering kan organiseras och effektiviseras. Syftet med utredningen är att ge förslag som säkerställer goda förutsättningar för personer som utsätts för diskriminering att ta till vara sina rättigheter.

Utredaren ska bl.a.

- analysera rättsliga möjligheter och mandat för Diskrimineringsombudsmannen (DO) i fråga om handläggning av anmälningar, förlikningsförfarande och talerätt samt ta ställning till behovet av förtydliganden i dessa avseenden,
- ta ställning till om användandet av det statliga stödet till verksamheter som bedrivs av organisationer och stiftelser enligt förordningen (2002:989) om statligt stöd för verksamhet som förebygger och motverkar diskriminering är den mest ändamålsenliga metoden för att förebygga och motverka diskriminering på regional och lokal nivå,
- ta ställning till om länsstyrelserna bör få ett utökat ansvar för arbetet mot diskriminering,
- analysera tillämpningen av diskrimineringslagens bestämmelse om den s.k. bevisbörderegeln och ta ställning till behovet av ändring av bestämmelsen,
- analysera hur samarbetet mellan DO och Statens skolinspektion fungerar och bedöma behovet av förändringar, och

- utifrån sina förslag lämna nödvändiga och fullständiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 13 juni 2015.

Behovet av en utredning

Det formella skyddet mot diskriminering har stärkts, bl.a. genom diskrimineringslagen (2008:567). Diskrimineringslagen har till ändamål att motverka diskriminering och främja lika rättigheter och möjligheter oavsett kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionshinder, sexuell läggning eller ålder. Formella rättigheter leder dock inte automatiskt till lika rättigheter i praktiken. För att diskrimineringslagstiftningen ska få genomslag i samhället krävs insatser inom olika delar av samhället. DO har en central uppgift på området. För att säkerställa goda förutsättningar för de personer som utsätts för diskriminering att ta till vara sina rättigheter är det viktigt att se till DO:s roll och mandat. Det behövs också lokala aktörer som kompletterar DO:s roll. Många som arbetar mot diskriminering på regional och lokal nivå bedriver sin verksamhet med hjälp av statligt stöd. Även här är det viktigt att säkerställa effektiviteten och kvaliteten i de verksamheter som får stödet.

DO begärde i en skrivelse 2012 (dnr A2012/2076/DISK) att regeringen skulle tillsätta en utredning med uppdrag att se över vilka åtgärder som behöver vidtas för att dels förbättra möjligheterna för den som utsätts för diskriminering att ta till vara sina rättigheter, dels möjliggöra för fler aktörer utöver DO att vara med och driva på den rättsliga utvecklingen inom diskrimineringsområdet.

Goda förutsättningar för att de som utsätts för diskriminering ska kunna ta till vara sina rättigheter

Behov av förtydliganden när det gäller DO:s roll och mandat

DO ska utöva tillsyn över att diskrimineringslagen följs. DO ska i första hand försöka få dem som omfattas av lagen att frivilligt följa den (4 kap. 1 § diskrimineringslagen). I propositionen Ett starkare skydd mot diskriminering framgår att ombudsmannen bör sträva efter förlikningar och uppgörelser utom rätta (prop. 2007/08:95 s. 544).

Enligt 4 kap. 2 § och 6 kap. 2 § i diskrimineringslagen får DO föra talan i domstol för en enskild som medger det. DO avgör själv vilka mål som DO vill föra till domstol (prop. 2007/08:95 s. 559). Om talan gäller en fråga om diskriminering i arbetslivet där en arbetstagarorganisation har rätt att föra talan för den enskilde, får DO dock endast föra talan om arbetstagarorganisationen inte gör det. DO ska enligt 2 § lagen (2008:568) om Diskrimineringsombudsmannen genom råd och på annat sätt medverka till att den som utsätts för diskriminering kan ta till vara sina rättigheter.

DO:s möjligheter och skyldigheter i den praktiska ärendehantering inom och utom rätta bör tydliggöras eftersom de nuvarande bestämmelserna framstår som alltför otydliga. Det gäller t.ex. ärendehantering av individanmälningar, förlikningar och uppgörelser utom rätta samt möjligheten att föra talan i principiellt viktiga mål i domstol. Det ges liten eller ingen vägledning i dessa frågor i propositionen. Denna otydlighet riskerar att leda till problem i den praktiska tillämpningen av bestämmelserna. Bestämmelsernas utformning har således en stor praktisk betydelse för hur DO genomför sitt uppdrag.

DO har under senare år ändrat sitt arbetssätt när det gäller hantering av individanmälningar. Utgångspunkten för att ett ärende ska utredas är att DO bedömer att ärendet kan påverka utvecklingen framåt mot principen om att allas lika värde och rättigheter ska genomsyra det svenska samhället. Det ska vidare finnas förutsättningar för att en utredning av ärendet kan

resultera i ett ställningstagande om att väcka talan. Myndigheten är, jämfört med tidigare ombudsmän mot diskriminering, mer restriktiv med att verka för förlikningar.

Handläggningen av enskilda anmälningar är en viktig del i arbetet mot diskriminering. EU-rätten förutsätter att medlemsstaterna tillförsäkrar personer som diskriminerats ett lämpligt och effektivt rättsligt skydd. Inrättandet av en myndighet på området med möjlighet att föra talan för den enskildes räkning har för Sveriges del varit ett led i att uppfylla denna skyldighet. DO förfogar över specialistkunskap om rättsläget på området och de olika diskrimineringsgrunderna och har, förutom de fackliga organisationerna, resurser och befogenheter som andra aktörer saknar i hanteringen av individanmälningar. Det är därför viktigt att de som utsätts för diskriminering har en reell möjlighet att vända sig dit för att få sin sak utredd.

Det finns mot denna bakgrund skäl att se över och förtydliga myndighetens uppgift och ansvar i bl.a. detta avseende. Vikten av att se över DO:s roll och mandat aviserades även i budgetpropositionen för 2014 (prop. 2013/14:1 utg.omr. 13, bet. 2013/14:AU1, rskr. 2013/14:110). Arbetstagarorganisationernas rätt att i första hand föra talan för sina medlemmars räkning omfattas dock inte av uppdraget.

Utredaren ska därför

- analysera vilka typer av individanmälningar hos DO som myndigheten inte utreder samt, i den mån det är möjligt, bedöma vilka konsekvenser detta får. Analysen ska enbart ta sikte på de anmälningar som anses falla inom diskrimineringslagens tillämpningsområde och omfatta anmälningar inkomna fr.o.m. 2011,
- analysera DO:s rättsliga möjligheter och ansvar i fråga om handläggning av anmälningar, förlikningsförfarandet och talerätten,
- med utgångspunkt i genomförda analyser och i syfte att tillförsäkra personer som diskriminerats ett lämpligt och effektivt rättsligt skydd, ta ställning till behovet av förtydliganden när det gäller DO:s roll och mandat,

- ta ställning till behovet av åtgärder i övrigt för att säkerställa goda förutsättningar för de individer som utsätts för diskriminering att ta till vara sina rättigheter, och
- utifrån sina förslag lämna nödvändiga och fullständiga författningsförslag.

Hur kan arbetet mot diskriminering på lokal och regional nivå organiseras?

Även om DO:s verksamhet är central i strävan efter ett samhälle som är fritt från diskriminering behövs regionala och lokala aktörer som kompletterar DO:s uppgifter.

Regeringen har i budgetpropositionen för 2014 aviserat att en översyn av arbetet mot diskriminering på regional och lokal nivå kan behövas. Dessa aktörer spelar en betydande roll i lokalsamhället när det gäller att uppmärksamma och synliggöra olika former av diskriminering och sprida kunskap om bl.a. lagstiftning och DO:s verksamhet.

Många av dessa organisationer bedriver sin verksamhet med hjälp av statligt stöd. Med stöd av förordningen (2002:989) om statligt stöd för verksamhet som förebygger och motverkar diskriminering fördelade Ungdomsstyrelsen medel till 16 lokala verksamheter mot diskriminering (s.k. antidiskrimineringsbyråer) under 2012. Stöd får enligt förordningen lämnas till en organisation eller stiftelse om verksamheten bedrivs utan vinstsyfte och det finns personer i verksamheten som har kunskaper om diskriminering. Från och med år 2013 har stödet ökat och det finns nu 12 miljoner kronor årligen att fördela till verksamheter mot diskriminering. I rapporten Utvärdering av lokal antidiskrimineringsverksamhet från 2009 bedömde Ramböll Management Consulting att lokala verksamheter mot diskriminering fyller en viktig funktion men att kvaliteten mellan de olika verksamheterna varierar. Många personer som upplever sig diskriminerade vänder sig till sådana verksamheter och det är viktigt att sådana verksamheter håller en god kvalitet för att bl.a. kunna erbjuda råd och stöd.

Viktiga aktörer på regional nivå är länsstyrelserna. Enligt förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion ska det vid länsstyrelsen finnas en särskild sakkunnig för frågor om jämställdhet och länsstyrelserna ska integrera de mänskliga rättigheterna i sin verksamhet genom att belysa, analysera och beakta rättigheterna i den egna verksamheten, särskilt skyddet mot diskriminering. Frågan är därför om länsstyrelserna bör få ett ökat ansvar och därmed ett regionalt ansvar för arbetet mot diskriminering för samtliga diskrimineringsgrunder. I sammanhanget kan också nämnas att det i betänkandet Främlingsfienden inom oss (SOU 2012:74) finns förslag om att det ska finnas minst en antidiskrimineringsbyrå i varje län och att länsstyrelserna ska få i uppdrag att säkerställa detta.

Utredaren ska därför

- ta ställning till om användandet av det statliga stödet till verksamheter som bedrivs av organisationer och stiftelser enligt förordningen (2002:989) om statligt stöd för verksamhet som förebygger och motverkar diskriminering är den mest ändamålsenliga metoden för att förebygga och motverka diskriminering på regional och lokal nivå eller om arbetet kan bedrivas på annat sätt eller i annan form,
- analysera, i den mån detta stöd också fortsättningsvis ska lämnas till organisationer och stiftelser, villkoren för stödet i förordningen (2002:989) om statligt stöd för verksamhet som förebygger och motverkar diskriminering,
- ta ställning till om länsstyrelserna bör få ett utökat ansvar för samtliga diskrimineringsgrunder, vilka uppgifter dessa i så fall skulle kunna ha och hur arbetet ska organiseras, samt
- utifrån sina analyser och förslag lämna nödvändiga och fullständiga författningsförslag.

Behovet av ändring i diskrimineringslagen

Det är angeläget att den avsedda bevislättningen för kåranden (den s.k. bevisbörderegeln) i diskrimineringslagen får ett tydligt genomslag också i den praktiska rättstillämpningen.

Syftet med utformningen av bevisregeln i såväl tidigare lagar mot diskriminering som nuvarande 6 kap. 3 § i

diskrimineringslagen var att åstadkomma en bevislättning för kändaren, så att diskrimineringsförbudet skulle kunna upprätthållas också i praktiken.

Det har i vissa sammanhang framförts att lagstiftningen i denna del inte fått fullt genomslag. På uppdrag av Regeringskansliet redovisades under 2010 en förstudie om domar i diskrimineringsmål 1999–2009 hos Arbetsdomstolen och de allmänna domstolarna (dnr A2011/188/DISK). Syftet med studien var att analysera domar i diskrimineringsmål för att kunna ge en bild av eventuella skillnader i utgången av målen och, om möjligt, förklara dessa skillnader. Även om förstudien avser domar under en tioårsperiod är materialet begränsat och det går enligt rapporten inte att dra några långtgående slutsatser enbart av de resultat som framkommit. Enligt förstudien finns dock mycket påtagliga skillnader mellan diskrimineringsmål som förts i Arbetsdomstolen respektive de allmänna domstolarna. Det gäller främst möjligheten att nå framgång med en sådan talan, men också hur bevisbörderegeln redovisas och tillämpas av domstolarna. Om olika domstolar tillämpar bevisbörderegeln på olika sätt riskerar det att undergräva syftet och förutsägbarheten i diskrimineringslagstiftningen. Regeringen har i budgetpropositionen för 2014 aviserat en översyn av diskrimineringslagens bestämmelse om bevisbörderegeln. Mot denna bakgrund finns det skäl att analysera tillämpningen av bevisbörderegeln och se över utformningen av bestämmelsen.

Utredaren ska därför

- analysera tillämpningen av diskrimineringslagens bestämmelse om den s.k. bevisbörderegeln i rättspraxis,
- ta ställning till behovet av ändring av bestämmelsen, och
- utifrån sina förslag lämna nödvändiga och fullständiga författningsförslag.

DO får också föra talan för en enskild arbetstagare eller arbetssökande i vissa mål enligt föräldraledighetslagen (1995:584). Det är inte ovanligt med fall som gäller överträdelse av förbudet enligt både diskrimineringslagen och föräldraledighetslagen. Även i föräldraledighetslagen finns en

bevisbörderegeln som är utformad på liknande sätt som i diskrimineringslagen. Om det anses lämpligt mot bakgrund av de eventuella ändringar som föreslås i bevisbörderegeln i diskrimineringslagen, ska utredaren föreslå ändringar även i motsvarande bestämmelse i föräldraledighetslagen.

Fördelning i ansvar mellan DO och Statens skolinspektion

Ansvaret för tillsynen av diskriminering och annan kränkande behandling är fördelat mellan DO och Statens skolinspektion. DO utövar tillsyn över diskrimineringslagen medan Skolinspektionen enligt skollagen (2010:800) har tillsyn över annan kränkande behandling. För det enskilda barnet innebär regleringen i diskrimineringslagen och skollagen att han eller hon kan vända sig till DO eller till Barn- och elevombudet inom Skolinspektionen efter vad som framstår som mest ändamålsenligt i det enskilda fallet. I fråga om en talan där det hävdas både att diskriminering enligt diskrimineringslagen och kränkande behandling enligt skollagen förekommit får man räkna med att DO och Skolinspektionen kommer överens om vem som lämpligen bör föra talan utifrån barnets eller elevens bästa (se prop. 2007/08:95 s. 580). För det enskilda barnet är det alltså viktigt att DO och Skolinspektionen samarbetar. Riksrevisionen konstaterar dock i rapporten Kränkt eller diskriminerad i skolan – är det någon skillnad? att samarbetet mellan myndigheterna inte alltid har fungerat (RIR 2013:15 s. 84). Det är angeläget att försäkra sig om att samarbetet mellan myndigheterna fungerar bra och att uppdelningen inte får negativa konsekvenser för den enskilde ur en rättssäkerhetssynpunkt.

Utredaren ska därför

- analysera hur samarbetet mellan DO och Skolinspektionen fungerar samt bedöma behovet av förändringar.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska analysera och redovisa förslagets konsekvenser i enlighet med i 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474). Förslagen ska kostnadsberäknas och utredaren ska lämna förslag till finansiering utifrån befintliga ramar. Utredaren ska även redogöra för om förslagen har några konsekvenser för Sveriges internationella åtaganden.

Samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren ska inhämta synpunkter från de myndigheter och organisationer som är särskilt berörda av de frågor som uppdraget omfattar, bl.a. DO, Ungdomsstyrelsen, Statens skolinspektion, länsstyrelserna, Delegationen för jämställdhet i arbetslivet samt lokala verksamheter mot diskriminering. Utredningen ska samråda med utredningen för aktiva åtgärder för att förebygga diskriminering och främja lika rättigheter och möjligheter eller om förslag har lämnats beakta dessa.

Uppdraget ska redovisas senast den 13 juni 2015.

(Arbetsmarknadsdepartementet)