

Kommittédirektiv



Tilläggsdirektiv till Utredningen om bättre
möjligheter att motverka diskriminering
(A 2014:01)

Dir.
2015:129

Beslut vid regeringssammanträde den 3 december 2015

Utvidgning av och förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 30 januari 2014 kommittédirektiv om bättre möjligheter att motverka diskriminering (dir. 2014:10).

Utredaren får nu i uppdrag att också analysera och ta ställning till

- om en annan ordning än den nuvarande för tillsyn över och främjande av likabehandling kan bidra till att säkerställa ett effektivt arbete mot diskriminering, där det ingår att bl.a. säkerställa effektiva sanktioner mot diskriminering,
- behovet av ändring av den s.k. bevisbörderegeln i skollagen,
- behovet av ändring av regleringen om skydd mot diskriminering i offentlig verksamhet, och
- om, och i så fall hur, diskrimineringslagens regler på det skollagsreglerade området bör flyttas till skollagen.

Enligt utredningens direktiv skulle uppdraget redovisas senast den 18 december 2015. Utredningstiden förlängs och uppdraget ska i stället redovisas senast den 16 december 2016.

Hur kan ett effektivt arbete mot diskriminering säkerställas?

I uppdraget att säkerställa goda förutsättningar för de individer som utsätts för diskriminering att ta till vara sina rättigheter ingår att se över och vid behov förtydliga Diskrimineringsombudsmannens roll och mandat. Bakgrunden är att EU-rätten förutsätter att medlemsstaterna tillförsäkrar personer som diskriminerats ett lämpligt och effektivt rättsligt skydd. Eftersom inrättandet av en myndighet på området med möjlighet att föra talan för den enskildes räkning för Sveriges del har varit ett led i att uppfylla denna skyldighet, är det viktigt att de som utsätts för diskriminering har en reell möjlighet att vända sig till Diskrimineringsombudsmannen för att få sin sak utredd. De ursprungliga direktiven utgår enbart från myndighetens nuvarande rättsliga möjligheter och ansvar. Med hänsyn till EU-rättens krav är det motiverat att det görs en bredare analys av den nuvarande ordningen, inbegripet myndighetsorganisationen, för tillsyn över och främjande av likabehandling för att ge underlag för ställningstagande till om alternativa lösningar bättre kan säkerställa ett effektivt arbete mot diskriminering. I det ingår bl.a. att säkerställa effektiva sanktioner mot diskriminering och vid behov beakta förbudet mot dubbelbestraffning enligt den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

Utredaren ska därför

- analysera och ta ställning till om en annan ordning än den nuvarande för tillsyn över och främjande av likabehandling kan bidra till att säkerställa ett effektivt arbete mot diskriminering, där det ingår att bl.a. säkerställa effektiva sanktioner mot diskriminering,
- föreslå hur en sådan ordning skulle kunna utformas,
- i sin analys göra en jämförelse med hur andra länder organiserat sina organ för främjande av likabehandling, och

- om det finns flera alternativa lösningar redogöra för deras för- och nackdelar.

Behövs det en ändring även av bevisbörderegeln i skollagen?

Utredaren har tidigare fått uppdraget att analysera tillämpningen av diskrimineringslagens bestämmelse i 6 kap. 3 § om den s.k. bevisbörderegeln i rättspraxis och ta ställning till behovet av ändring av bestämmelsen. I uppdraget ingick också att om det anses lämpligt, mot bakgrund av de eventuella ändringar som föreslås i bevisbörderegeln i diskrimineringslagen, även föreslå ändringar i en motsvarande bevisbörderegeln i föräldraledighetslagen (1995:584).

Det har uppmärksammats att det finns en motsvarande bevisbörderegeln även i 6 kap. 14 § skollagen (2010:800). Denna bestämmelse gäller när ett barn eller en elev gör gällande att hon eller han blivit utsatt för kränkande behandling eller repressalier. Om bevisbördereglernas utformning ändras i diskrimineringslagen och föräldraledighetslagen kan följderna bli att dessa kommer att se olika ut i förhållande till bestämmelsen i skollagen, utan att det är motiverat med någon skillnad i tillämpningen av bestämmelserna. Det finns alltså skäl att se över utformningen även av bevisbörderegeln i skollagen.

Utredaren ska därför

- analysera tillämpningen av skollagens bestämmelse om den s.k. bevisbörderegeln i rättspraxis,
- ta ställning till om bestämmelsen behöver ändras, och
- utifrån sin analys lämna nödvändiga och fullständiga författningsförslag.

Diskriminering i offentlig verksamhet

Det är enligt diskrimineringslagen förbjudet för den som helt eller delvis omfattas av lagen (1994:260) om offentlig anställning att diskriminera när den anställda bistår allmänheten med upplysningar, vägledning, råd eller annan sådan hjälp eller på annat sätt i sin anställning har kontakter med allmänheten. Offentligt anställda på myndigheter som inte ingår i diskrimineringslagens övriga samhällsområden omfattas

därmed av lagens förbud, exempelvis polisen, Tullverket, domstolarna och Kronofogdemyndigheten.

Förbudet omfattar den anställda vid bemötande av enskilda, t.ex. när det gäller språkbruk, kommentarer och uttryck. Utanför faller sådant som hur arbetstagaren tolkar och tillämpar en bestämmelse eller bedömningar som görs eller åtgärder som vidtas för att fullgöra åligganden i anställningen. Innehållet i råden eller informationen omfattas inte heller. Eftersom det är den anställdes bemötande och inte myndigheten som sådan som omfattas av förbudet, kan det vara svårt att i ett enskilt fall bedöma vad den anställda kan råda över eller inte. Frågan är därför om förbudet kan tillgodose behovet av skydd mot diskriminering inom dessa samhällsområden. Diskrimineringsombudsmannen har även i en skrivelse till regeringen påtalat att enskildas skydd mot diskriminering vid kontakt med offentligt anställda är begränsat och att bestämmelsen är svår att tillämpa i praktiken (Ku2015/21/DISK). Enligt Diskrimineringsombudsmannen ter sig även myndighetens begränsade tillsynsmöjligheter otillfredsställande i förhållande till de skyldigheter som staten har enligt Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna och den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Det behövs ytterligare överväganden kring hur samhällsområdet offentligt anställda ska regleras.

Utredaren ska därför

- analysera och ta ställning till om en ändring av regleringen om skydd mot diskriminering i offentlig verksamhet behövs, och
- utifrån sin analys lämna nödvändiga och fullständiga författningsförslag.

Bör diskrimineringsreglerna på det skollagsreglerade området flyttas till skollagen?

Frågan om en överföring till skollagen av diskrimineringslagens regler för skollagsreglerad verksamhet har diskuterats i olika sammanhang, bl.a. i utredningarna Nya regler om aktiva åtgärder mot diskriminering (SOU 2014:41) och Flickor,

pojkar, individer – om betydelsen av jämställdhet för kunskap och utveckling i skolan (SOU 2010:99). Det har kritiserats att det i skollagsreglerad verksamhet upprätthålls en skarp gräns mellan trakasserier som har samband med de sju diskrimineringsgrunderna i diskrimineringslagen och andra kränkningar enligt skollagen. Det har framförts skäl som anses tala för en samlad reglering i skollagen.

Den nuvarande regleringen med två lagar som överlappar varandra har ansetts bidra till att skapa otydligheter om lagstiftningens innehåll och därför försvåra möjligheterna för skolans personal och huvudmän att tillämpa reglerna på det sätt som är avsett, vilket ytterst är till nackdel för den enskilda eleven. En samlad lagstiftning för skollagsreglerad verksamhet skulle därför skapa tydlighet och underlätta för barn, elever och föräldrar samt för skolans personal att hitta stöd i frågor som rör trakasserier, kränkande behandling och diskriminering. Det skulle även bli tydligare för utbildningsanordnare som bedriver skollagsreglerad verksamhet vilka krav som gäller.

Som reglerna nu är utformade ska barnet eller eleven vända sig till olika myndigheter, Diskrimineringsombudsmannen och Statens skolinspektion, beroende på av vilka skäl hon eller han har trakasserats eller blivit utsatt för någon form av kränkande behandling. Det är också så att de olika myndigheterna agerar på olika sätt, både när det gäller generella åtgärder och i enskilda fall. Vidare har det anförts att det för barn, elever och föräldrar samt huvudmän är naturligt att vända sig till Skolinspektionen och Barn- och elevombudet i frågor som rör skolverksamhet. Skolinspektionen har ansetts ha specialiserad kunskap om skolan, en god insyn i skolans organisation och upparbetade rutiner för genomförande av regelbunden tillsyn.

Det kan även nämnas att Diskrimineringsombudsmannen i en skrivelse till regeringen (Ku2015/01832/DISK) om trakasserier och sexuella trakasserier mellan barn anfört att frågan om skolans och förskolans ansvar för kränkningar mellan barn bör regleras i skollagen och hanteras av Skolinspektionen.

Det finns dock skäl som talar för att samtliga regler som rör diskriminering bör finnas på samma ställe. En gemensam

diskrimineringslag är en tydlig signal om att diskriminering är oacceptabel oavsett diskrimineringsgrund och samhällsområde. Ett av skälen till att slå ihop lagarna mot diskriminering och de tidigare ombudsmännen var att ha ett sammanhållet arbete kring människors hela livssituation och alla diskrimineringsgrunder. Diskrimineringsombudsmannen har under den tid diskrimineringslagen varit i kraft byggt upp en värdefull kompetens och översikt över det breda arbetet mot diskriminering.

Utredaren har redan i uppdrag att analysera hur samarbetet mellan Diskrimineringsombudsmannen och Skolinspektionen fungerar samt bedöma behovet av förändringar. Ett alternativ till en samlad reglering i skollagen skulle kunna vara att de nämnda oklarheterna för utbildningsanordnare och elever i fråga om ansvarsfördelningen mellan Diskrimineringsombudsmannen och Skolinspektionen åtgärdas på annat sätt, t.ex. genom ett fördjupat samarbete mellan myndigheterna inom vissa områden.

Det är viktigt att få en fullständig genomlysning av frågan om, och i så fall hur, regleringen bör flyttas över till skollagen för att samordnas med reglerna där om skydd mot kränkande behandling av barn och elever. Översynen, som även ska omfatta reglerna om tillsyn och sanktioner, ska förutsättningslöst belysa alla konsekvenser av reglernas placering och innehåll. Eftersom översynen rör skyddet för barns rättigheter ska den göras med beaktande av FN:s konvention om barns rättigheter.

Utredaren ska därför

- analysera om diskrimineringslagens regler på det skollagsreglerade området bör flyttas till skollagen för att samordnas med reglerna om skydd mot kränkande behandling av barn och elever, och
- utifrån sin analys lämna nödvändiga och fullständiga författningsförslag.

Redovisning av uppdraget

Enligt utredningens direktiv skulle uppdraget redovisas senast den 18 december 2015. Utredningstiden förlängs och uppdraget ska i stället redovisas senast den 16 december 2016.

(Kulturdepartementet)