

Till kulturdepartementet
Enheten för diskrimineringsfrågor
103 33 Stockholm
anna.scholin@regeringskansliet.se

YTTRANDE ÖVER UTREDNINGEN BÄTTRE SKYDD MOT DISKRIMINERING (SOU 2016:87)

1. Sammanfattning

Allmänt

Civil Rights Defenders (CRD) välkomnar översynen av hur arbetet mot diskriminering kan organiseras och effektiviseras i syfte att säkerställa goda förutsättningar för personer som utsätts för diskriminering att ta till vara sina rättigheter. CRD beklagar dock att syftet, med dess fokus på personer som utsätts för diskriminering, kommit i skymundan i utredningens analyser och förslag.

Bidragande faktorer för utredningens tillkortakommanden härvidlag synes vara bristande kunskap om diskrimineringsärendenas karaktär och utebliven historisk utblick avseende ombudsmannamyndigheternas ärendetillströmning och hur hanteringen av ärenden sett ut och utvecklats tiden före de allra senaste åren.

CRD är väl medveten om den grundläggande problematik som ligger i att ärendetillströmningen till Diskrimineringsombudsmannen (DO) är och har varit stor i förhållande till de resurser som myndigheten har till sitt förfogande. CRD menar dock att utredaren haft ett alltför snävt förhållningssätt vad gäller de möjligheter som finns tillbuds för att flera ska kunna hävda sin rätt. I stället för att på ett mer förutsättningslöst sätt söka alternativa vägar för detta har fokus varit att minska det allmännas, inte minst DO:s insatser, för enskilda individer. Man har därvid hållit sig inom de givna förvaltningsramarna med endast marginella förslag på justeringar i de nuvarande systemen.

CRD vill samtidigt framhålla att i de delar som berör rent juridiska frågor har utredningen lagt fram noggranna och välargumenterade analyser. Detta gäller till exempel analysen av bevisbörderegeln tillämpning samt genomgången av nödvändiga lagändringar vid överflyttning av tillsyn från DO till Skolinspektionen.

Enskilda förslag

CRD avstyrker, framför allt av hänsyn till enskildas rättssäkerhet, förslaget om inrättande av särskild nämnd för diskrimineringsärenden. CRD menar att en ny myndighet inte heller löser grundproblematiken. Nämligen att många söker upprättelse för diskriminering som de erfarit medan samhällets resurser inte förmår att svara mot detta behov. Genom förslaget flyttas ”problemet” från en myndighet till en annan. Dessutom skulle den föreslagna hårt effektiviserade handläggningen i den nya myndigheten innebära att man ger avkall på enskildas rättssäkerhet. CRD delar inte utredarens uppfattning att diskrimineringsärendens karaktär lämpar sig för en förenklad hantering och har flera invändningar mot detaljerna i förslaget.

CRD delar däremot utredningens analys att dagens ordning med olika lagregler, ansvarsförhållanden och förutsättningar för upprättelse för olika former av trakasserier och annan kränkande behandling inom utbildningsväsendet, inte är tillfredsställande. CRD tillstyrker därför förslaget att Skolinspektionen även ska ha tillsyn över diskriminering i skolor. CRD menar dock att DO ska förbehållas rätten att inom ramen för sitt allmänna tillsynsuppdrag kunna driva enskilda ärenden och vidta andra tillsynsåtgärder när det finns särskilda skäl för det.

CRD delar även utredningens uppfattning att diskrimineringskyddet bör omfatta all offentlig verksamhet och att frågan behöver utredas vidare. Lämpligen i anslutning till frågan om inrättande av en nationell institution för mänskliga rättigheter.

Vad gäller de förslag som lagts fram om de lokala antidiskrimineringsbyråernas fortsatta verksamheten menar CRD att frågan borde utretts i ett vidare perspektiv. Då med fokus att på allvar och mer grundläggande komma åt utredningens syfte att säkerställa reella förutsättningar för personer som utsatts för diskriminering att ta tillvara sina rättigheter. Detta skulle kunna ske exempelvis genom att med samhällets ekonomiska stöd möjliggöra för lokala aktörer att utveckla medling som en metod att erbjuda flera stöd vid diskrimineringstvister. Ett annat sätt är att staten bidrar ekonomiskt till en särskild processfond som enskilda eller organisationer kan söka medel ifrån för att driva diskrimineringstvister.

2. Närmare om utredningens förslag

Utredningens fokus och angreppssätt samt inverkan av dessa på de framlagda förslagen (kap 5-9)

Utgångspunkten för utredningens direktiv har angetts vara omsorg för dem som utsatts för diskriminering. Bland annat ville den dåvarande regeringen att dessa skulle ha en reell möjlighet att vända sig till DO för att få sin sak utredd och för att få upprättelse. De centrala avsnitten i utredningen om DO:s möjligheter att bättre fylla sin funktion för dem som diskriminerats präglas dock snarare av en vilja att ytterligare minska DO:s hantering av individanmälningar, för att i stället ge myndigheten större utrymme att kunna ägna sig åt generell tillsyn. Utredningen saknar dock en analys om vad en sådan generell tillsyn skulle kunna bestå av och hur den skulle kunna bidra till direktivens syften, än mindre hur tillsynen på ett generellt plan skulle kunna leda till att diskrimineringen i samhället minskar.

Som ovan anförts tycks utredningen haft bristande kunskaper om diskrimineringsärendenas karaktär. CRD beklagar att utredningen endast vid ett enda tillfälle haft hearing med företrädare för civilsamhället utöver att de träffat antidiskrimineringsverksamheterna. Civilsamhällesorganisationer hade utifrån sina specifika intressefrågor kunnat bidra med större kunskap om och förståelse för några viktiga grundförutsättningar för utredningens arbete. Istället tycks underlaget till stor del bygga på information från DO, vilken dessvärre uppenbarligen varit både knapphändig och till viss del även direkt felaktig. Ett exempel på hur denna brist på information fört utredningen i onödigt snäva vägar är den detaljerade diskussionen om DO:s handläggningsrutiner. Utredaren har fått uppfattningen att myndigheten först på senare år tagit fram strategier för prioritering bland individanmälningar. Eftersom de strategier som myndigheten nu arbetar med istället till stor del bygger på strategier som togs fram redan då den sammanslagna myndigheten påbörjade sitt arbete, vilka i sin tur tog avsats i den samlade erfarenheten hos de fyra tidigare myndigheterna Ombudsmannen mot etnisk diskriminering, Jämställdhetsombudsmannen, Handikappombudsmannen och Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning, landar utredningens idéer om handläggning av individärenden onödigt platt. Med bättre historisk kunskap hade utredaren kunnat inhämta erfarenheterna av de redan flerfaldigt beprövade idéerna kring handläggningen som nu lagts fram och förmodligen också fått bättre insikt i den komplexitet som präglar DO:s uppdrag och de

förväntningar som finns på myndigheten samt dess möjligheter till påverkan genom de olika verksamhetsgrenarna.

CRD är medveten om den grundläggande problematik som ligger i att ärendetillströmningen till DO är och har varit stor i förhållande till de resurser som myndigheten har till sitt förfogande. CRD menar dock att utredningen i stället för att förutsättningslöst se hur DO på ett bättre sätt än idag ska kunna driva viktiga fall och hur myndigheten samtidigt ska kunna säkerställa tillgången till effektiva rättsmedel för dem som diskriminerats, har fokuserat på att än mer frigöra DO från individärenden.

CRD menar att detta är ett felaktigt förhållningssätt, om man inte samtidigt på ett tydligt sätt kan visa att den generella tillsynen kan bidra till att bättre hjälpa de enskilda att få rätt. Eftersom även processföring är en väletablerad metod för att synliggöra och på sikt minska diskriminering i samhället hade detta skifte från processföring till generell tillsyn i DO:s arbete behövt motiveras också utifrån DO:s övergripande uppdrag. Någon sådan analys har dock över huvud taget inte skett.

Som ett led i strävan att frigöra DO från individanmälningar har flera viktiga frågor lämnats utan uppmärksamhet. Utredningen reflekterar till exempel inte över vilka anmälningar som faktiskt når DO. Det vill säga om det är de ”rätta” anmälningarna som kommer in till myndigheten eller går vidare till handläggningsåtgärder, och i så fall utifrån vilket perspektiv. Även frånvaron av anmälningar från de mest utsatta grupperna eller anmälares bristande förmåga att lägga fram sin sak på ett juridiskt hållbart sätt är frågor som tidigare uppmärksammats både inom myndigheten och internationellt utifrån målet att alla ska ha tillgång till mänskliga rättigheter. För en fördjupad analys av DO:s verksamhet i enlighet med utredningsdirektiven hade dessa varit viktiga frågeställningar att beakta i utredningen.

I stället tenderar resonemanget generellt att bygga på ogrundade och svepande antaganden. Det anges till exempel som skäl för vissa föreslagna ändringar i DO:s nuvarande handläggningsrutiner att bara det faktum att en aktör känner till att det finns anmälan mot densamma leder per automatik till samförståndslösningar, vilket i sin tur får till följd att flera enskilda får hjälp (s. 246 och 365). Tidigare erfarenhet från ombudsmannamyndigheterna talar dock för det motsatta. Nämligen att det finns en stark vilja hos den som blivit anmäld att rentvå sig från anklagelsen. Att DO skulle medverka till samförståndslösningar utan att ha tagit ställning till om diskriminering förekommit kan dessutom ifrågasättas utifrån dess myndighetsroll.

Utredaren har också en statisk syn på DO:s verksamhet. CRD vill framhålla att myndighetens verksamhet, varande den centrala aktören i diskrimineringsfrågor, måste reflektera den aktuella samhällssituationen. Att till exempel den nybildade sammanslagna ombudsmannamyndigheten inledningsvis hade stort fokus på enskilda ärenden hade inte sin grund i att myndigheten generellt upplevde sig som ”ombud för enskilda” såsom utredaren återkommande konstaterar, utan i andra strategiska avväganden. Framför allt hade Sverige då fått en ny lagstiftning mot diskriminering som omfattade nya diskrimineringsgrunder, ny bevisbörderegler, ny form av ekonomisk kompensation o.s.v., vilket sammantaget gjorde det motiverat att då intensivt pröva den nya lagstiftningens kraft. Detta resulterade bland annat i att myndigheten under dess första verksamhetsår 2009 väckte talan vid domstol i 19 ärenden, uppnådde förlikning i 35 ärenden och var part i 21 domstolsavgöranden. På motsvarande sätt bör myndigheten även framledes kunna anpassa sin verksamhet utifrån lagstiftning, samhällssituation och andra strategiska skäl.

Förslaget om att inrätta en ny myndighet, Diskrimineringsnämnd (kap 10-11)

Utredningens förslag bygger till stor del på schematiska paralleller med Allmänna reklamationsnämnden och dess verksamhet. CRD ifrågasätter dock jämförelsen som underlag för förslaget och menar att den haltande jämförelsen också får utslag i förslagets förväntade effekter. Dels har konsumenttvisterna, som huvudsakligen handlar om tolkning och bevisning av kontraktsvillkor en helt annan karaktär än diskrimineringsärendena. De sistnämnda handlar i stället ofta om större händelseförlopp, till och med livssituationer, och kan sällan avgöras enkelt genom endast ett skriftligt förfarande och utan muntlig bevisning. Detta får effekter vad gäller mängden av ärenden som kan avgöras av nämnden, vilket även utredaren själv tycks hålla med om. På s. 296 konstateras nämligen att behovet av just muntlig bevisning torde medföra att många diskrimineringsärenden inte kommer att kunna avgöras av den föreslagna nämnden.

CRD vill därutöver föra fram att en skriftlig handläggning utan ombud, tillsammans med risken för preskription under ärendets handläggning och den inverkan som ett negativt utslag från nämnden kan ha för en möjlig fortsatt rättstvist, torde innebära stora risker för den som vill hävda sin rätt. Dessutom föranleder det i regel ojämna partsförhållandet, då den enskilde inte ens vid en positiv utgång kan räkna bort risken att ärendet går vidare till domstol och att hen på det sättet tvingas in i en kostsam rättegång.

CRD menar sammantaget att det finns en uppenbar risk att inrättandet av en diskrimineringsnämnd i den form utredningen föreslår inte kommer att leda till att fler får upprättelse, utan endast till att det problem som enskilda idag upplever i förhållande till DO flyttas till den nya myndigheten. Den kostnad som bildandet av en ny myndighet innebär skulle istället kunna användas för att stärka DO:s arbete med individanmälningar. Alldeles oavsett detta har förslaget sådana allvarliga brister för enskildas rättssäkerhet att det inte bör läggas fram.

Arbetet mot diskriminering på lokal nivå (kap 12) och rättegångskostnader (kap 13)

CRD är positiv till utredningsförslaget om förstärkta resurser till den lokala antidiskrimineringsverksamheten. Av skäl som anförts av Riksorganisationen för Sveriges Antidiskrimineringsbyråer i sitt remissvar ifrågasätter dock CRD de beräkningar av resursbehov som gjorts av utredningen. Byråerna har idag begränsade möjligheter att konkurrera om kvalificerad arbetskraft, vilket motverkar verksamhetens kontinuitet och därmed också antidiskrimineringsbyråernas förmåga att utvecklas till en reell kraft i arbetet mot diskriminering. Det bör också poängteras att utredningens underlag om fördelningen av byråernas arbetstid på individärenden respektive generella åtgärder knappast är tillförlitlig. Detta eftersom flera av byråerna opererar även med andra medel än de begränsade statsbidrag som utredningen har i fokus.

Utredningen har inte ansett sig kunna föreslå ändringar som på ett påtagligt sätt förbättrar enskildas möjlighet att driva sin sak i domstol. Såsom utredningen också själv konstaterar skulle inte heller den föreslagna diskrimineringsnämnden kunna lösa problemet för dem med mera komplexa upplevelser av diskriminering. CRD hade därför gärna sett att utredningen hade rört sig lite mera ”utanför boxen” och funderat på alternativa vägar för att lösa denna grundläggande problematik. En sådan möjlighet skulle kunna erbjudas genom att staten möjliggjorde för lokala krafter inom det civila samhället att söka särskilda bidrag för utveckling av medlingsverksamhet. Medling möjliggör lösningar som bäddar även för en fortsatt relation mellan parterna och har uppmärksammats bland annat av Europarådet som en viktig metod för arbetet för enskildas rättigheter. Utredningen nämner metoden i samband med genomgången av den föreslagna nya diskrimineringsnämndens verksamhet men menar att det inte kan komma ifråga av resursskäl. Därmed ger utredningen återigen effektiviteten i myndigheternas handläggning företräde inför enskildas behov att ta tillvara sina rättigheter. Det kan också tilläggas att utredningen förhåller sig otydlig vad gäller

skillnaden mellan medling och medverkan till förlikningssträvanden som ju i motsats till medling kan förutsätta fastställande av skuldfrågan.

CRD förespråkar att det frigörs ekonomiska resurser för frivilligorganisationer som vill utveckla medlingsverksamhet som ett sätt att lösa diskrimineringstvister.

Ett annat förslag är att staten bidrar till en särskild processfond där enskilda eller organisationer kan söka medel för att kunna driva diskrimineringstvister. En sådan lösning har diskuterats länge i syfte att få flera aktörer att aktivt bidra till att skapa praxis kring diskrimineringslagstiftningen och för att möjliggöra för enskilda att i större utsträckning få upprättelse.

Bevisbörderegeln (kap 15)

Civil Rights Defenders ställer sig bakom det förtydligande som föreslås att införas i diskrimineringslagens bevisbörderegeln. Utredningens analys om tillämpningen av bevisbörderegeln är utmärkt. CRD är dock frågande till slutsatsen att de skillnader i tillämpningen som kommit fram i analysen skulle vara avhängiga av bristande kunskap och därför möjliga att ”utbilda bort”. Det är tydligt att det är Arbetsdomstolen som utmärker sig med avvikande och otydlig tillämpning av nämnda bestämmelse. Just denna domstol har dock den i särklass längsta och mest omfattande erfarenheten av diskrimineringslagstiftningen. Arbetsdomstolens tillämpning av bevisbörderegeln lyfts emellanåt upp till diskussion men problematiken kommer sällan fram så tydligt som i den förevarande analysen. CRD hade därför gärna sett att utredningen tagit tillfället att försöka rätta till denna specifika problematik, utöver förslaget om det generella förtydligandet av bestämmelsen.

Organisering av arbetet mot diskriminering (kap 14) och Diskriminering i offentlig verksamhet (kap 16)

CRD delar utredningens analys att diskrimineringskyddet bör omfatta all offentlig verksamhet och slutsatsen att frågan bör utredas i en särskild ordning. Med hänsyn till de krav som ställs på Sverige genom internationella åtaganden och mot bakgrund av CRD:s egen erfarenhet från det så kallade polisregistermålet, som visat vilka omfattande insatser som kan krävas av privata aktörer för att enskilda ska få rätt, är det enligt CRD angeläget att frågan utreds skyndsamt. Detta bör ske snarast möjligt och helst i anslutning till det arbete som pågår i fråga om inrättandet av ett nationellt organ för bevakning av de grundläggande mänskliga rättigheterna.

Tillsyn över bestämmelserna om diskriminering i skolan (kap 17-18)

CRD delar utredningens analys och slutsatser om vikten av att kunna erbjuda likvärdigt skydd och möjlighet till upprättelse för alla elever, oavsett om dessa utsatts för kränkande särbehandling eller kränkande särbehandling med diskriminerande förtecken. Likaså är det ur effektivitetsskäl viktigt att Skolinspektionens tillsyn även omfattar likabehandlingsplaner. CRD tillstyrker därför förslaget att Skolinspektionen får mandat att agera även inom detta fält. CRD menar dock, att det för DO:s övergripande roll är viktigt att myndigheten förbehålls möjlighet att agera brett i samhället i alla frågor som rör diskriminering. I detta fall även på skolans område med både individärenden och övrig tillsyn.

Slutord

Den grundläggande frågeställningen i utredningsdirektiven var hur vi i Sverige ska säkerställa goda förutsättningar för personer som utsätts för diskriminering att ta till vara sina rättigheter. Frågan har dock lämnats obesvarad i utredningen varför Civil Rights Defenders vill understryka behovet av ytterligare grundlig genomlysning av denna viktiga samhällsfråga.

Stockholm som ovan,

Robert Hårdh
Executive Director