

Dnr A2020/02630
Arbetsmarknadsdepartementet

YTTRANDE ÖVER BETÄNKANDE EFFEKTIVARE TILLSYN ÖVER DISKRIMINERINGSLAGEN (SOU 2020:79)

SAMMANFATTNING

Civil Rights Defenders välkomnar förslagen som underlättar tillsyn över diskrimineringslagen. Bland dessa förslag är bland annat att uttrycket om frivillighet ska utgå (5.3.3) och bemyndigande om föreskriftsrätt (5.4.2). Civil Rights Defenders anser dock att mer måste göras för att diskrimineringskyddet i Sverige ska vara effektivt. Civil Rights Defenders föreslår att en ny utredning tillsätts som får i uppdrag att göra en grundlig översyn av diskrimineringsrätten (både materiella och processuella aspekter). Civil Rights Defenders är vidare tveksamma till att flytta över ansvaret för det skollagsreglerade området av skäl som framgår nedan (7.2).

ALLMÄNNA SYNPUNKTER

Principen om icke-diskriminering är grundläggande i ett demokratiskt samhälle och denna utredning är därför av stor vikt för att säkerställa ett starkt skydd mot diskriminering. Utredningens förslag syftar till att effektivisera det skydd mot diskriminering som redan är på plats. Samtidigt framgår det tydligt av utredningen att regleringen på området inte alltid är konsekvent (exempelvis vad gäller preskriptionstider), att flera olika myndigheter har uppdrag på området som överlappar eller vars roller är otydliga för allmänheten (Diskrimineringsombudsmannen, Skolverket, Skolinspektionen), att enskilda aktörer måste ta hänsyn till flera olika lagar som behandlar likartade frågor men där regleringen skiljer sig (exempelvis bestämmelser om aktiva åtgärder i skollagen och diskrimineringslagen).

Antidiskrimineringslagstiftningen har flera brister som inte undersökts inom ramen för denna utredning (exempelvis huruvida rättsmedel i diskrimineringslagen är effektiva, rättegångskostandsfrågan osv.). I och med uppdragets begränsningar har flera utmaningar som den nuvarande antidiskrimineringslagstiftningen är behäftad med inte utretts i tillräckligt. Utredningen föreslår en rad åtgärder inom ramen för den nuvarande regleringen som förhoppningsvis kan förstärka arbetet med aktiva åtgärder, men dessa förslag kommer inte att lösa alla utmaningar som finns på diskrimineringsområdet och ytterligare åtgärder krävs för att säkerställa ett starkt skydd mot diskriminering. Civil Rights Defenders bedömer därför att en ny utredning bör tillsättas och att den bör ges i uppdrag att se över hela diskrimineringslagstiftningen (både materiella och processuella delar) för att utarbeta en heltäckande och effektiv reglering.

I väntan på en sådan utredning avger Civil Rights Defenders sina synpunkter på utredningens förslag med förbehåll att Civil Rights Defenders helst hade sett en mer omfattande utredning. Civil Rights Defenders har granskat utredningens förslag och bakomliggande resonemang

utifrån Sveriges internationella åtaganden att respektera och garantera mänskliga fri- och rättigheter.

NÄRMARE OM UTREDNINGENS FÖRSLAG

Civil Rights Defenders har kommenterat de delar av förslaget där vi har synpunkter.

5.2.1 Bestämmelsen om aktiva åtgärder bör alljämt vara tvingande

Civil Rights Defenders tillstyrker förslaget.

5.3.3 Uttrycket att förmå enskilda att frivilligt följa lagen ska utgå

Utredningens förslag: Diskrimineringslagen ska inte längre innehålla en särskild bestämmelse om att Diskrimineringsombudsmannen ska förmå dem som omfattas av lagen att frivilligt följa den.

Kommentar: Civil Rights Defenders tillstyrker förslaget. Civil Rights Defenders vill understryka vikten av att Diskrimineringsombudsmannen är en stark aktör som kan vidta kraftfulla åtgärder där det behövs. Av denna anledning är det positivt att Diskrimineringsombudsmannen inte känner sig begränsad av frivillighetsbestämmelsen.

Civil Rights Defenders anser att Diskrimineringsombudsmannens tillsynsarbete skulle gynnas genom en tydligare instruktion kring hur Nämnden mot diskriminering ska användas. Vi efterfrågar därför att Diskrimineringsombudsmannens uppdrag i denna del förtydligas som ett komplement till ändringarna i tillsynen över diskrimineringslagen.

Vi är inte övertygade att utredningens förslag är tillräckligt för att upprätthålla antidiskrimineringsförbudet. Som framgått av våra allmänna synpunkter efterlyser vi en större översyn av diskrimineringslagen. Vi bedömer till exempel att förfarandet för utdömande av vite bör förenklas (idag kan nämnden mot diskriminering och tingsrätt bli involverade) och bli mer lik det i arbetsmiljölagen, dvs. att Diskrimineringsombudsmannen skulle kunna utfärda vitesförelägganden på egen hand i större utsträckning.

En annan möjlig åtgärd är mer kraftfulla sanktioner. Civil Rights Defenders vill understryka utredningens slutsats att om en tillsynsmyndighet saknar de sanktionsverktyg som krävs för att utföra sin tillsyn på ett effektivt sätt finns risken att efterlevnaden av lagen påverkas negativt. Jämförelsen här kan göras med Dataskyddsförordningen (GDPR) som, precis som diskrimineringslagen, bygger på EU-lagstiftning. Civil Rights Defenders kan inte se varför rätten att inte bli diskriminerad inte skulle skyddas genom samma sanktionsmöjligheter som rätten till personlig integritet.

5.4.2 Bemyndigande om föreskriftsrätt

Utredningens förslag: Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska ges rätt att utfärda föreskrifter om kraven på arbetsgivare och utbildningsanordnare inom högre utbildning när det gäller arbetet med aktiva åtgärder.

Kommentar: Civil Rights Defenders tillstyrker förslaget. Civil Rights Defenders vill understryka att föreskrifterna måste vara underbyggda av effektiva sanktioner som kan säkerställa föreskrifternas genomslag.

5.5.2. Bör vitessanktionen kvarstå?

Utredningens förslag: Den mest lämpliga sanktionen vid överträdelser av bestämmelserna om aktiva åtgärder är vitesföreläggande. Möjligheten att förelägga vid vite bör därför kvarstå.

Kommentar: Civil Rights Defenders delar utredningens uppfattning att vitesföreläggande i många fall är en passande sanktion vid överträdelser av bestämmelser om aktiva åtgärder, särskilt med tanke på att aktiva åtgärder ska utgöra en framåtsyftande process. Vi menar dock inte att vitesföreläggande behöver utesluta andra sanktioner. Vid grövre överträdelser bör sanktionsavgifter vara ett möjligt medel att tillgå. Det är även möjligt att dela upp vilka överträdelser som får vilka effekter, under förutsättning att de är tydligt uppdelade och formulerade, för att undvika otydlighet i allmänhet och dubbel bestraffning i synnerhet.

5.6.2 Nämnden mot diskriminering ska kvarstå med en förändrad sammansättning

Utredningens förslag: Nämnden mot diskriminering ska kvarstå i sin nuvarande form men bestå av sju ledamöter. Ordförande och vice ordförande ska vara jurister med erfarenhet av tjänstgöring som domare, en ledamot ska utses efter förslag av arbetsgivarsidan, en ledamot ska utses efter förslag av arbetstagsidans, två ledamöter ska vara jurister med erfarenhet från arbete med diskrimineringsfrågor och en ledamot ska ha särskilda kunskaper om universitets- och högskoleområdet.

Kommentar: Civil Rights Defenders vill understryka vikten av att civilsamhällets kompetens och kunskaper om aktiva åtgärder beaktas och inkluderas i nämnden. Om representation från civilsamhället i nämnden garanteras, genom att minst en av de jurister som föreslås som ledamöter är från någon av landets antidiskrimineringsbyråer, tillstyrks förslaget. I annat fall avstyrks förslaget.

5.7.1 Samverkan mellan Diskrimineringsombudsmannen och Arbetsmiljöverket ska förstärkas

Utredningens bedömning: Samverkan mellan Diskrimineringsombudsmannen och Arbetsmiljöverket ska förstärkas för en mer effektiv tillsyn över arbetet med aktiva åtgärder. Regeringen bör därför ge de båda myndigheterna i uppdrag att närmare samarbeta vad gäller systematiskt arbetsmiljöarbete i förhållande till aktiva åtgärder.

Kommentar: Civil Rights Defenders ser positivt på uppdrag för Diskrimineringsombudsmannen att samverka med Arbetsmiljöverket. Vi vill även understryka vikten av samverkan med antidiskrimineringsbyråerna, som har förstahandserfarenhet av arbete med aktiva åtgärder. Civil Rights Defenders föreslår därför att Diskrimineringsombudsmannen även ges i uppdrag att samarbeta närmare med antidiskrimineringsbyråerna. Detta kan ske genom exempelvis regeringens regleringsbrev till Diskrimineringsombudsmannen och Skolinspektionen.

5.8 Likabehandlingsombud

Utredningens bedömning: Regeringen bör låta utreda frågan om huruvida det ska införas likabehandlingsombud som representerar arbetstagarna i arbetet med aktiva åtgärder inom arbetslivet.

Kommentar: Civil Rights Defenders tillstyrker förslaget.

7.2 Överflyttning av tillsynsansvaret

Utredningens förslag: Tillsynsansvaret för det skollagsreglerade området i diskrimineringslagen överförs från Diskrimineringsombudsmannen till Statens skolinspektion (Skolinspektionen). Skollagens administrativa sanktioner i 26 kap. Skollag (2010:900) ska gälla vid Skolinspektionens tillsyn av diskrimineringslagen.

Utredningen bedömer vidare att det är lämpligt att Diskrimineringsombudsmannen behåller sitt främjandeuppdrag för det skollagsreglerade området, eftersom Diskrimineringsombudsmannens översikt över diskrimineringsfrågor och internationella utblick ger bättre förutsättningar för att bedriva och utveckla främjandeverksamheten.

Kommentar: Civil Rights Defenders ställer sig tveksam till överföringen av tillsynsansvaret. Det nuvarande förslaget innebär att Diskrimineringsombudsmannen förlorar sina tillsynsbefogenheter på det skollagsreglerade området, men behåller ansvaret för till exempel högskoleområdet, dvs. vissa tillsynsbefogenheter inom utbildning kvarstår hos Diskrimineringsombudsmannen. Diskrimineringsombudsmannen föreslås även att behålla sitt främjandeuppdrag på det skollagsreglerade området. Tillsynsansvaret på det skollagsreglerade området delas mellan Skolverket (föreskriftsrätt) och Skolinspektionen (faktisk tillsyn).

Civil Rights Defenders förstår syftet med förslaget och vidhåller att det ur elevers och vårdnadshavares perspektiv föreligger en avsevärd fördel att ärenden hålls samman i exempelvis i de fall som rör både kränkande behandling och diskriminering. Vi ser dock ett antal risker med att diskrimineringsfrågorna inte hålls samman inom en myndighet. Dels finns det en risk för förlorad kompetens och bristande kunskapsöverföring från Diskrimineringsombudsmannen, dels att högskolereglerad verksamhet riskerar att falla hamna i skymundan i relation till andra samhällsområden som Diskrimineringsombudsmannen arbetar med.

Civil Rights Defenders är tveksamma till att både Diskrimineringsombudsmannen och Skolinspektionen behåller såväl föreskriftsrätt som tillsynsansvar inom vissa delar. Vi anser att det är av stor vikt att Diskrimineringsombudsmannen fortsatt har en övergripande blick och samordningsmöjlighet i alla frågor som rör diskriminering, oavsett samhällsområde, och att diskriminering inom det skollagsreglerade området inte separeras helt från övrig diskriminering i samhället. Delat ansvar mellan myndigheterna och olika sanktionsmöjligheter riskerar att medföra att praxis utvecklas i olika riktningar. Vi vill betona vikten av att säkerställa Diskrimineringsombudsmannens ansvar för att kompetens om högskolefrågor inte försvinner om skollagsreglerad verksamhet förs över till Skolinspektionen. Vi anser det även angeläget att samverkan stärks mellan Skolinspektionen och Diskrimineringsombudsmannen för att undvika de negativa konsekvenserna av att tillsynsansvaret överförs.

7.3 Bestämmelserna i andra kapitlet diskrimineringslagen

Utredningens förslag: Bestämmelserna om diskrimineringsförbud, repressalieförbud och utbildningsanordnarens utrednings- och åtgärdsskyldighet ska kvarstå samlat i 2 kap. DL.

Kommentar: Civil Rights Defenders tillstyrker förslaget. Vi vill dock understryka att om Skolinspektionen tar över ansvaret måste arbetet harmoniseras.

I dagsläget utreder inte Skolinspektionen ärenden där eleven inte längre går kvar på den skola som eleven anmält. Preskriptionstiderna i Diskrimineringslagen kräver dock att ärenden

kan utredas även i dessa fall. Det ställer därför krav på ändringar i Skolinspektionens arbets sätt för att försäkra att dessa ärenden även fortsättningsvis, efter en förflyttning av tillsynsansvaret från Diskrimineringsombudsmannen till Skolinspektionen, kan utredas. Skolinspektionen behöver därmed korrigera sina rutiner gällande tillsyn för att korrelera med Diskrimineringslagens preskriptionstider vad gäller exempelvis diskrimineringsformen bristande tillgänglighet även efter det att en elev slutat i den berörda skolan.

Remissvaret har beretts av Anna Zotééva.

Stockholm som ovan,

John Stauffer
Chefsjurist