

Remissvar 55.17
Saco
Box 2206
103 15 Stockholm

Stockholm 07 september 2017

Remissvar: Bättre skydd mot diskriminering (SOU 2016:87)

Kulturdepartementet har genom remiss via Saco gett Akademikerförbundet SSR möjlighet att yttra sig över rubricerat betänkande.

Betänkandets förslag i korthet

Utredningen har haft i uppdrag att föreslå hur arbetet med diskriminering kan organiseras och effektiviseras. Den skulle också ge förslag som säkerställer goda förutsättningar för personer som har utsatts för diskriminering att ta till vara sina rättigheter.

Utredningen konstaterar att det är en mänsklig rättighet att inte utsättas för diskriminering, men trots det är vårt samhälle långt ifrån fritt från diskriminering. Det är givetvis ett problem. Ett annat problem är att många av dem som har diskriminerats inte får stöd och hjälp med att ta till vara sina rättigheter. Syftet med utredningen har varit att hitta lösningar på dessa problem eller åtminstone vägar för att minska dem.

Uppdraget för utredningen har bland annat innefattat en översyn av Diskrimineringsombudsmannens (DOs) roll och uppdrag i fråga om handläggning av anmälningar, förlikningsförfaranden och rätten att föra talan i domstol, en översyn av organisationen av arbetet mot diskriminering på regional och lokal nivå, en analys av om en annan ordning än den nuvarande för tillsyn över och främjande av likabehandling kan bidra till att säkerställa ett effektivt arbete mot diskriminering och en analys av diskrimineringslagens bevisbörderegler.

Utredningen har lagt fram bl.a. följande förslag:

DOs roll och uppdrag

- DO bör i stort arbeta som man gör idag. Det ingår i DOs arbete att ge enskilda stöd och hjälp, men det är inte den huvudsakliga uppgiften. Myndigheten har även andra uppgifter och bör arbeta på en övergripande nivå med att skapa praxis och arbeta med främjandeåtgärder.
- Bestämmelsen om DOs talerätt ändras. DO ska i första hand använda sin talerätt för att få fram avgöranden i prejudicerande mål eller ärenden där DO anser att det annars finns särskilda skäl.
- DOs tillsynsuppdrag förtydligas. DO ska bl.a. utreda fler ärenden och undersöka om det finns förutsättningar för en samförstånds lösning i fler ärenden än som sker idag.

Akademikerförbundet SSR
Box 128 00, 112 96 Stockholm
08-617 44 00
kansli@akademssr.se
www.akademssr.se

SSR Direkt
Frågor om anställning och arbetsliv
08-617 44 71
ssrdirekt@akademssr.se

Medlemsservice
Frågor om medlemskap och avgifter
08-617 44 70
medlem@akademssr.se

Arbetet på regional och lokal nivå

- Antidiskrimineringsbyråerna ska få fortsatt statligt bidrag. Det statliga stödet bör höjas. Det huvudsakliga målet med byråerna ska vara hjälp till enskilda. En förutsättning för bidrag ska vara att minst hälften används för verksamhet som gäller avgiftsfri rådgivning och stöd till enskilda om hur de ska ta till vara sina rättigheter.
- En ny förordning med förändringar i syfte att modernisera regleringen.
- DO ska ge råd och stöd till antidiskrimineringsbyråerna, vilket ska framgå av lagen om Diskrimineringsombudsmannen. Det är en kodifiering av hur det fungerar idag.
- Länsstyrelsernas ansvar för att arbeta mot diskriminering genom olika främjandeåtgärder ska förtydligas i instruktionen.
- DO ska ge råd och stöd till länsstyrelserna i deras arbete mot diskriminering, vilket ska framgå av lagen om Diskrimineringsombudsmannen.

Diskrimineringsnämnd

- Det ska inrättas en nämnd - Diskrimineringsnämnden - som ska tillhandahålla ett enkelt, billigt och snabbt förfarande för prövning av diskrimineringstvister. Det ska vara ett särskilt beslutsorgan inom en ny myndighet.

Bevisbörderegler

- Ändrad lydelse av bevisregeln i diskrimineringslagen i syfte att tydliggöra att det är fråga om en presumtionsregel

Akademikerförbundet SSRs synpunkter och kommentarer

Akademikerförbundet SSR har ett starkt engagemang i diskrimineringsfrågor och följer noga utvecklingen på arbetslivets område. Genom kontakter med medlemmar och handläggning av deras diskrimineringsärenden har vi insikt i den diskriminering som förekommer på svensk arbetsmarknad. Precis som utredningen är vår bedömning att vårt samhälle är långt ifrån fritt från diskriminering. De som är fackligt organiserade kan få hjälp av sin organisation om de drabbas av diskriminering i arbetslivet, men de som inte är fackligt organiserade är i stort behov av en myndighet som kan ge stöd och hjälp.

Som framgår av kommittédirektiven synes regeringen inte anse att Diskrimineringsombudsmannens (DOs) nuvarande arbetssätt medför att personer som utsätts för diskriminering får ett lämpligt och effektivt rättsligt skydd. Vi delar den uppfattningen. De som drabbas av diskriminering får inte tillräckligt stöd och möjlighet till upprättelse genom DOs sätt att arbeta. DO utreder bara ca 15-20 procent av alla anmälningar. Det är också för få anmälningar som leder till förlikning och det är för få fall som prövas i domstol. DOs nuvarande arbetssätt medför att respekten för diskrimineringslagen försvagas och att förtroendet för myndigheten minskar. Vi välkomnar därför att regeringen tillsatt denna utredning för att ge förslag som ger goda förutsättningar för personer som utsätts för diskriminering att ta till vara sina rättigheter. Däremot tror vi inte att utredningens förslag medför att det kravet uppfylls fullt ut. Det är positivt att DOs tillsynsuppdrag förtydligas, men vi anser inte att det ska inrättas en Diskrimineringsnämnd, i vart fall inte inom arbetslivets område. Under rubrikerna nedan kommenterar vi närmare de olika förslagen. Vårt yttrande begränsas till de förslag som gäller arbetslivet. Vi lämnar även ett eget förslag på hur ombudsmannafunktionen kan organiseras för att förbättra arbetet mot diskriminering.

Vårt förslag – tillsätt en Ombudsman mot Diskriminering i Arbetslivet

De flesta anmälningar till DO rör diskriminering i arbetslivet. Arbetsmarknaden skiljer sig på många sätt från andra samhällssektorer. En viktig skillnad är den modell för tvistelösning

som finns i arbetsrättslig lagstiftning. Som konstateras i utredningen är det mycket få ärenden som utreds och få individer som får hjälp av DO. Många anmälningar gallras bort utan att det ens gjorts någon utredning. DO prioriterar opinionsbildning och påverkansarbete framför att utreda diskrimineringsärenden och kontrollera att arbetsgivare bedriver ett förebyggande arbete.

Vi föreslår därför att det tillsätts en Ombudsmannen mot Diskriminering i arbetslivet - ODA – som får ansvar för det förebyggande arbetet på arbetsmarknaden och för att ta emot, utreda och åtgärda anmälningar om diskriminering i arbetslivet. Verksamheten ska bedrivas i nära samarbete med arbetsmarknadens parter. ODA ska ge service och konkret hjälp till personer som anmäler diskriminering. Det ska vara en myndighet som verkligen arbetar som Ombudsman, dvs en myndighet som tar hand om enskildas anmälningar. Myndigheten ska arbeta utifrån ett intersektionalitetsperspektiv och vara aktiv i samhällsdebatten. Det är viktigt att tillämpa kunskap om hur olika diskrimineringsgrunder samverkar och skapar en särskild utsatthet för individen.

Utredningens sammansättning – arbetsmarknadens parter?

En av huvuduppgifterna för utredningen var att analysera DOs hantering av enskildas anmälningar om diskriminering. Det innefattade även att bedöma DOs sätt att hantera förlikningar. De flesta av anmälningarna som inkommer till DO rör arbetslivet. Arbetsmarknadens parter hanterar ett stort antal tvister rörande diskriminering och har stor kunskap om och erfarenhet av förhandlingar och förlikningsförfaranden. Arbetsmarknadens parter borde därför ha varit representerade i utredningen. De hade kunnat bidra med erfarenhet av praktisk tvistehantering, förlikningsmetodik och sin syn på förlikningar. Fackliga organisationers hantering av tvister stämmer väl överens med Parisprinciperna som fokuserar på utredning och undersökning av om förlikning kan uppnås.

DOs roll och uppdrag

Utredningen går på ett noggrant sätt igenom DOs hantering av anmälningar och kritiserar handläggningen på flera punkter. Det är därför svärförståeligt att utredningen kommer fram till att DO i stort sett bör fortsätta arbeta som idag. Rutinerna för hur ärenden gallras bort måste ändras och handläggningen måste bli mer rättssäker.

När det gäller talerätten föreslår utredningen en återgång till det som gällde för de tidigare ombudsmännen. De skäl som Diskrimineringskommittén anförde för att ändra talerätsreglerna när DO inrättades gäller alltså. Det är avgörande att DO har ett så brett mandat som möjligt och att myndigheten själv bestämmer vilka ärenden som ska prövas i domstol. Vi anser inte att det föreligger något behov av att ändra nuvarande bestämmelse. De är inte bestämmelserna om talerätt som varit ett problem, utan kritiken mot DO har främst avsett hanteringen av anmälningar.

DOs huvuduppdrag är att utöva tillsyn över att diskrimineringslagen följs. Det handlar om två saker – handlägga diskrimineringsanmälningar och kontrollera att arbetsgivare och utbildningsanordnare följer lagens regler om aktiva åtgärder. Som utredningen konstaterar utreder DO för få ärenden idag. Utredningar av individärenden ska inte enbart betraktas som ett underlag för att hitta ärenden som kan leda till talan i domstol. DO måste utreda fler anmälningar än vad som görs idag.

Som DO arbetar idag ingår inte DO förlikningar om inte den som anmäls för diskriminering medger att diskriminering har skett. Det krävs för att en förlikning ska innebära upprättelse för individen enligt DO. Det är inte ett rimligt förfarande. Som utredningen konstaterar finns det inte hinder mot en förlikning om den som anmält nöjer sig med att få ersättning. Det bör eftersträvas att fler anmälningar leder till förlikning.

Vi ställer oss därför bakom förslagen om förtydligande av DOs tillsynsuppdrag. Att det i tillsynen ingår att utreda anmälningar om överträdelse av lagen och att DO när en anmälan utreds ska undersöka om det finns förutsättningar för en samförståndslösning.

Inrättandet av en Diskrimineringsnämnd

Utredningen föreslår att det inrättas ett domstolsliknande organ – en nämnd - som prövar diskrimineringsstvister. Nämndens uppdrag ska omfatta alla diskrimineringsgrunder. Det ska endast vara skriftligt förfarande i nämnden och nämndens beslut ska inte vara bindande. När det gäller arbetslivet ska nämnden pröva tvister där anmälaren inte är medlem i en facklig organisation och tvister där den fackliga organisationen valt att inte föra medlemmens talan. Nämnden har inga sanktionsmöjligheter. Det ska bildas en ny myndighet där nämnden är ett beslutsorgan.

Tanken med förslaget är att fler som utsätts för diskriminering ska få hjälp och medföra att arbetet mot diskriminering blir effektivare. Det ska vara ett enkelt, billigt och snabbt förfarande som alternativ till kostnadskrävande domstolsprövningar. Vi bedömer inte att det kommer att bli effekten av förslaget. En nämnd är inte lämpligt för diskrimineringsstvister inom arbetslivets område. Det finns flera skäl emot att inrätta en nämnd.

Det ska bara vara skriftlig förfarande i nämnden. Diskrimineringsstvister är ofta komplicerade. Det är ytterst sällan sådana tvister kan utredas tillräckligt endast genom ett skriftligt förfarande. Vid utredningen måste samtliga inblandande – såväl parterna som vittnen kontaktas. Muntlig bevisning förekommer i princip alltid i diskrimineringsstvister. Ärenden som kräver muntlig bevisning ska avvisas av nämnden, varför det finns skäl att tro att ytterst få tvister kommer att hanteras av nämnden. De tvister Allmänna reklamationsnämnden prövar – när en konsument är missnöjd med en vara eller en tjänst - är inte jämförbara med diskrimineringsstvister.

Nämndens beslut är inte bindande. Om motparten inte följer nämndens beslut menar utredningen att anmälaren kan ta saken till domstol för prövning och få ett verkställbart avgörande. Rekommendationen från nämnden kan då användas som underlag menar utredningen. Att kunna ta saken till domstol, förutsätter att talerätsfristerna inte löpt ut. Utredningen föreslår att om det gäller särskilda talerätsfrister ska nämnden informera anmälaren om det när anmälan kommer in. I diskrimineringsstvister inom arbetslivets område är det korta talerätsfrister. Även om nämnden ska informera anmälaren om talerätsfristerna när anmälan inkommer, finns det risk att tvister kan komma att preskriberas. Om det finns flera instanser att vända sig till med ett ärende, men olika regler gäller beträffande preskriptionsavbrytande åtgärder kanske den enskilde innan anmälan till nämnden inte känner till att handläggning hos nämnden inte bryter några frister. Redan när en anmälan görs kan en del av talerätsfristen ha passerat som gör det svårt att efter nämndens information om talerätsfristen hinna väcka talan i tid. Talerätsfristerna kan också påverka hur många tvister som kommer att hanteras av nämnden. Det förefaller tveksamt att nämnden skulle hinna handlägga och fatta beslut i ett ärende inom de korta talerätsfristerna. Den enskilde kommer därför att behöva välja om hen vill gå till nämnden eller till rättslig prövning. Det kan antas att de flesta som anmäler ytterst vill ha möjligheten till rättslig prövning, varför få kommer att välja att anmäla tvister till nämnden.

Nämnden har inga sanktionsmöjligheter. Det är viktigt, vilket också framhålls i kommittédirektiven, att lagens sanktionssystem tillämpas. Det krävs för att upprätthålla ett effektivt diskrimineringskydd i samhället.

Skulle nämnden inrättas innebär att det finns flera olika instanser för en enskild att vända sig till t.ex. facklig organisation för den som är medlem, DO, Diskrimineringsnämnden, en antidiskrimineringsbyrå. Det kan bli komplicerat för den enskilde och skapa olika gränsdragningsproblem om var olika ärenden ska hanteras.

Som det uppfattas är skälet till att utredningen föreslår detta att DO utreder för få anmälningar, träffar för få förlikningar och driver för få fall till domstol. Enskilda får inte det stöd och den hjälp som de kan förvänta sig av DO. DO uppfyller inte sitt uppdrag. Att DO inte uppfyller sitt uppdrag är inte skäl för att inrätta en ny myndighet. DO är den myndighet som bör hantera diskrimineringsanmälningar. Det är bättre att skapa förutsättningar för DO

att kunna handlägga fler anmälningar. De resurser som skulle läggas på inrättandet av en nämnd kan användas för att förstärka DOs verksamhet.

Arbetet med diskriminering på lokal och regional nivå

Antidiskrimineringsbyråerna är viktiga i arbetet med att motverka och förebygga diskriminering främst på lokal nivå. De utgör ett bra komplement till DO. Även länsstyrelserna är viktiga aktörer i arbetet mot diskriminering på regional nivå. Utredningens förslag beträffande antidiskrimineringsbyråerna och länsstyrelserna är bra. Även att det i lag förtydligas att DO ska ge råd och stöd till byråerna respektive länsstyrelserna är bra. Vi ställer oss bakom dessa förslag.

Ändring av bevisbörderegeln

Utredningen föreslår att bevisbörderegeln formuleras om. Syftet är att det av lagtexten tydligt ska framgå att det är en presumtionsregel.

Skälet till att utredningen sett över tillämpningen av bevisbörderegeln är att det funnits tecken på att regeln tillämpats olika i Arbetsdomstolen och i de allmänna domstolarna, vilket kan påverka möjligheten att nå framgång. Bevisbörderegeln innebär en bevislättnad för käranden och enligt direktiven är det angeläget att regeln får genomslag i praxis. Det ska säkerställas att regelns utformning inte är skälet till att domstolarna tillämpar regeln olika.

Bevisregeln är utformad i enlighet med bevisbördereglerna i aktuella EU-direktiv på diskrimineringsområdet. Utformningen skiljer sig inte heller mycket från den som finns i flera andra EU-länder. Det är också sedan en tid tillbaka fastställt genom Högsta domstolens praxis att det är en presumtionsregel. Problemet med bestämmelsen är inte hur den är utformad, utan det är tillämpningen av den som brister vilket utredningen också framhåller. En omformulering av bestämmelsen kommer därför troligen inte att lösa det aktuella problemet. Den föreslagna lydelsen kan uppfattas som ett förtydligande, men vi ifrågasätter behovet av en omformulering eftersom lydelsen inte är problemet.

Heike Erkers
Förbundsordförande

Ullika Dalén
chefsjurist