

Bättre skydd mot diskriminering (SOU 2016:87)

(Dnr Ku2016/02814/DISK)

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågors yttrande utgår från regeringens mål att alla ungdomar ska ha goda levnadsvillkor, makt att forma sina liv och inflytande över samhällsutvecklingen samt från regeringens mål att förbättra villkoren för det civila samhället.

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor välkomnar utredningens övergripande förslag på åtgärder för att stärka alla människors rättighet att inte utsättas för diskriminering. Myndigheten ser dock att det utöver utredningens förslag behövs ett bredare grepp kring diskriminering som ett samhällsproblem om diskriminering på allvar ska kunna förebyggas och stoppas. Myndighetens utredningar visar ett samhälle med stora skillnader i levnadsvillkor mellan olika grupper av unga baserat på bland annat kön, svensk eller utländsk bakgrund, sexuell läggning, funktionsförmåga, föräldrars utbildningsnivå och bostadsort¹. Rasism, ökande social segregering och skillnader i välfärd faller sällan inom ramen för diskrimineringsförbudet enligt diskrimineringslagen, men utgör likväl ett missgynnande av vissa grupper. Sociala skillnader och motsättningar mellan grupper riskerar dessutom att legitimera och bidra till olika former av diskriminering. Myndigheten ser att en bredd av insatser behövs på många olika arenor för att skapa likvärdiga levnadsvillkor för alla unga för att på allvar motverka diskriminering. På samma sätt är ett starkt civilsamhälle en förutsättning för ett samhälle där medborgare kan göra sina röster hörda, lyfta problem med diskriminering och bidra till lösningar.

Inrättande av en diskrimineringsnämnd

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor ställer sig positiv till utredningens förslag om inrättande av en diskrimineringsnämnd. En sådan nämnd ser vi skulle kunna öka möjligheterna till ett enkelt, billigt och snabbt förfarande

¹ Se Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (2016) *Ung idag 2017 – En fördjupad studie av ungas levnadsvillkor*; -- (2017) *Hinder och möjligheter – Ungas övergång till arbetslivet i tre kommuner*; -- (2016) *Fokus 16 – Ungas nyanländas etablering*, -- (2015) *Fokus 15 – Ungas sexuella och reproduktiva rättigheter*; Ungdomsstyrelsen (2013) *Fokus 13 – Om unga och jämställdhet*; -- (2012) *Fokus 12 – Om unga med funktionsnedsättning* med flera.

för prövning av diskrimineringstvister. Detta kan vara av särskild betydelse för unga, som överlag har sämre ekonomiska förutsättningar än vuxna och för vilka en domstolsprocess kan upplevas som komplicerad och utdragen.

Diskrimineringsombudsmannens roll och uppdrag

Myndigheten ställer sig positiv till förslagen som rör Diskrimineringsombudsmannens roll och uppdrag, under förutsättningen att förslaget om inrättande av en diskrimineringsnämnd blir verklighet. I och med att utredningen föreslår enbart mindre justeringar av DO:s arbetssätt och prioriteringar ser vi att inrättandet av en nämnd mot diskriminering är ett nödvändigt komplement till DO:s verksamhet. Om förslaget om inrättande av en diskrimineringsnämnd avslås ser vi däremot ett behov av större förändringar i DO:s roll och uppdrag. Syftet med införandet av en diskrimineringsnämnd beskrivs i utredningen vara att ge fler diskriminerade möjlighet till upprättelse. Om en diskrimineringsnämnd inte upprättas ser vi att detta mål måste uppnås på annat sätt. DO:s hantering av ett fåtal strategiska individärenden är enbart försvarbart om individer har reella möjligheter att få sina ärenden prövade av andra instanser. MUCF ser att de lokala och regionala antidiskrimineringsbyråerna har en viktig roll i detta, men att de inte kan ersätta en nationell och offentlig aktör.

Det statliga stödet till antidiskrimineringsbyråerna

Myndigheten är positiv till förslaget att antidiskrimineringsbyråerna ska få fortsatt statligt stöd. Det är glädjande att utredningen lyfter byråernas viktiga arbete som en central del i det regionala och lokala arbetet mot diskriminering. Myndigheten instämmer även helt med utredningens bedömning av att storleken på stödet bör höjas och att det inte bör vara beroende av hur många byråer som får stöd. Bidraget som myndigheten fördelar är avgörande för den verksamhet som bedrivs. Samtidigt vittnar byråerna redan idag om att de har svårt att bedriva sitt arbete utifrån befintliga resurser. Att byråerna påverkas negativt ekonomiskt av uppstartande av nya byråer är vidare svårförenligt med ambitionen att det ska startas nya byråer i de regioner som idag saknar en sådan verksamhet.

Myndigheten välkomnar utredningens förslag om förtydliganden av villkoren för bidraget. Myndigheten ser dock ytterligare behov av förtydliganden, utöver de som framförs i utredningen. Förväntningarna på antidiskrimineringsbyråerna bör klargöras ytterligare gällande såväl kvalitet som kvantitet och geografisk räckvidd i arbetet. Myndigheten menar att utredningen bör föreslå att den nya förordningen om statligt stöd för verksamheter som förebygger och motverkar diskriminering innefattar en skrivning om att byråerna ska ha en tillfredsställande geografisk spridning i den region där de är verksamma. Detta för att garantera att alla

medborgare har reell tillgång till en lokal antidiskrimineringsbyrå. I nuläget ser det olika ut för olika byråer hur stort upptagningsområde de arbetar mot.

I förordningen står vidare att byråerna ska ge stöd och rådgivning. Myndigheten ser att regeringen behöver förtydliga vad som menas med stöd i detta fall. Idag råder exempelvis oklarhet kring om att driva domstolsprocesser kan och bör ingå och i vilken utsträckning.

Myndigheten är positiv till förslaget om ökade krav på återrapportering till MUCF. Ytterligare klargöranden behövs dock kring vad det är som ska rapporteras och följas upp. Att specifikt kontrollera att minst hälften av verksamhetens medel går till hantering av individärenden kan vara svårt i praktiken, i och med att olika delar av byråernas verksamhet hänger ihop och förutsätter varandra. Lokal informationsverksamhet är en förutsättning för att de som bor i regionen ska känna till sina rättigheter att slippa diskriminering och möjligheterna att anmäla ärenden till byrån. Detta gäller särskilt för resurssvaga grupper som har låg kunskap om sina egna rättigheter eller om den lokala infrastrukturen, vilket ofta är samma grupper som riskerar att utsättas för olika former av diskriminering. Ett alltför ensidigt fokus på hantering av individärenden kan därmed på sikt leda till färre individärenden snarare än fler, om detta sker på bekostnad av information. Även om det huvudsakliga syftet föreslås vara att stödja enskilda, är det ändå fortsatt viktigt att förtydliga byråernas roll i den främjande, förebyggande verksamhetsgrenen.

Myndigheten vill avstyrka utredningens förslag om att ta bort överklagandeförbudet i förordningen om statligt stöd till verksamheter som förebygger och motverkar diskriminering. Utifrån den rättspraxis som har utvecklats i de senare domarna från KR och HFD gör myndigheten bedömningen att projekt- och verksamhetsbidrag som myndigheten handlägger i alla fall delvis innebär en skönsmässig bedömning. För dessa bidrag räcker det inte att sökande uppfyller vissa villkor utan här sker också en kvalitativ prövning av innehållet i ansökan i konkurrens med andra sökande. MUCF gör därför bedömningen att det i nuläget inte finns tillräckligt stöd för att göra en sådan vid tillämpning så att även dessa bidrag ska kunna överklagas. Frågan om hur omfattande det skönsmässiga utrymmet ska vara för att grunda en rättighet att överklaga myndighetens beslut om projekt- och verksamhetsbidrag får framtidens rättspraxis utvisa.

Myndigheten är inte främjande för utredningens förslag om möjligheten att kräva dröjsmålsränta efter ett beslut om återbetalning av medel till MUCF för verksamhet som förebygger och motverkar diskriminering. Myndigheten menar dock att det bör vara upp till myndigheten att själv få bestämma om rutinerna för återkrävandet av ränta.

Länsstyrelsens arbete

Myndigheten är positiv till att Länsstyrelserna får ett utökat ansvar att arbeta mot diskriminering genom främjandeåtgärder. Det är dock viktigt att det blir tydligt att ansvaret omfattar att arbeta *externt* mot diskriminering i länet. Utredningen hänvisar till länsstyrelsernas tidigare och befintliga uppdrag att arbeta för mänskliga rättigheter, men detta arbete har till stor del fokuserat på arbete för lika rättigheter och möjligheter inom länsstyrelsernas egen organisation. Om förslaget om ett utökat ansvar för länsstyrelserna att arbeta mot diskriminering ska få verklig effekt för alla barn, unga och vuxna krävs en mångfald av främjandeinsatser såväl internt inom länsstyrelserna som i kontakt med kommuner, regioner, landsting, näringsliv, civilsamhälle och enskilda. Länsstyrelserna bör få i uppdrag att samordna länets insatser mot diskriminering.

Bevisbördereglerna

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor ställer sig positiv till utredningens förslag om förtydligande av bevisbördereglerna i diskrimineringslagen, föräldraledighetslagen, skollagen och lagen om särskilt skydd mot repressalier för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden.

Ansvar för att motverka diskriminering i skollagsreglerad verksamhet

Myndigheten ställer sig positiv till förslaget om att Skolinspektionen får ett samlat ansvar för tillsyn över arbetet med åtgärder mot diskriminering i skollagsreglerad verksamhet. Myndigheten ser ett flertal tungt vägande skäl till detta. Alla elever har rätt till en skolgång fri från diskriminering och kränkningar. Det är därför av vikt att alla inkomna anmälningar där det är möjligt utreds. Såväl utbildningsanordnarens skyldigheter som barn och ungas rätt till ersättning måste utredas. Vi ser att Skolinspektionen bör ha större möjligheter till detta än Diskrimineringsombudsmannen, mot bakgrund av myndigheternas delvis skilda arbetssätt och mandat. En samlad lagstiftning och samordnad tillsyn har också potential att bli tydligare och mer begriplig för såväl unga som vårdnadshavare och skolpersonal. Detta i sin tur kan leda till ett förbättrat arbete i skolorna och en bättre möjlighet för individer att göra anmälningar.

I en överflyttning av diskrimineringslagens regler som rör skollagsreglerad verksamhet till skollagen är det dock viktigt att diskrimineringslagens syfte kvarstår. Diskrimineringslagens övergripande syfte är att främja lika rättigheter och möjligheter oavsett kön, könsidentitet och könsuttryck, etnisk bakgrund, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning och ålder. Diskrimineringslagen är utformad utifrån dessa diskrimineringsgrunder mot bakgrund av att vissa grupper i samhället i högre grad utsätts för diskriminering än andra. Diskriminering av barn och unga kan därmed inte helt likställas med

andra former av kränkande behandling. Utsatthet för diskriminering är i många fall kopplat till normer och samhällsstrukturer². Detta behöver inte vara fallet med annan kränkande behandling. Ett effektivt arbete för att motverka diskriminering i skolan kräver därför insatser för att motverka ojämställdhet, homofobi, transfobi, rasism och andra former av strukturella problem. Det är av central betydelse att Skolinspektionen bidrar till en ökad kunskap om och verktyg för detta som en del i tillsynen över skolornas arbete med aktiva åtgärder.

Myndigheten vill också poängtera att även andra insatser än de som lyfts i utredningen behövs i arbetet mot diskriminering och kränkningar i skolan. I myndighetens *Nationella ungdomsenkät 2015* uppgav 13,9 procent av tjejer och 7,9 procent av killar 16-25 år att de har upplevt kränkningar på grund av diskriminering det senaste halvåret. Vi ser inga större förändringar mellan år 2007 och 2015³ i andelen unga som uppger att de har känt sig kränkta på grund av diskriminering, vilket tydligt visar på nödvändigheten av nya och utökade insatser såväl inom skolans verksamhet som på andra arenor där unga befinner sig. Exempel är behovet av ökad kompetens hos skolans personal i frågor som rör mänskliga rättigheter, diskriminering och likabehandlingsarbete och elevers ökade möjligheter till delaktighet i likabehandlingsarbetet⁴.

Ytterligare en iakttagelse är att Diskrimineringsombudsmannen har en oberoende ställning gentemot staten för att möjliggöra oberoende tillsyn även över offentlig verksamhet. Skolinspektionen däremot styrs som en vanlig myndighet. Vi anser att en analys bör göras av om flyttningen av delar av tillsynen till från DO till Skolinspektionen kan komma att inverka på möjligheten till oberoende tillsyn av skolans verksamhet och hur detta kan säkerställas.

Slutligen vill myndigheten lyfta att utredningens samverkan med civilsamhället. Enligt principerna för politiken för det civila samhället ska utredningen samråda med de civilsamhällesorganisationer som berörs, inte enbart inhämta information. Myndighetens kan inte se att detta har gjorts i tillräcklig mån. Myndigheten tror

² Se exempelvis Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (2014) *Öppna skolan – Hbtq, normer och inkludering i årskurs 7.9 och gymnasiet*. Stockholm: Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor; Diskrimineringsombudsmannen (2015) *Diskriminering är en del av ett mönster*. Stockholm: Diskrimineringsombudsmannen; Skolverket (2015) *Främja, förebygga, upptäcka och åtgärda. Hur skolan kan arbeta mot trakasserier och kränkningar*. Stockholm: Skolverket.

³ Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, *Nationella ungdomsenkäten 2007, 2009, 2012, 2015*. Ungdag.se

⁴ Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (2015) *Rätten till kunskap. Ungas sexuella och reproduktiva rättigheter. Fokus15 Del 1*. Stockholm: Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor.

att kvaliteten i utredningens förslag hade kunnat stärkas ytterligare genom dialog med civilsamhällesorganisationerna i framtagandet av förslagen.

I detta ärende har generaldirektör Lena Nyberg beslutat. Handläggare Malte Sundberg har varit föredragande. Avdelningschef Lotta Persson och Pontus Ekstedt har deltagit i den slutliga beredningen av ärendet.

Lena Nyberg
generaldirektör

Malte Sundberg
handläggare