



UPPSALA
UNIVERSITET

Remissyttrande
2017-09-12
UFV 2017/958

Kulturdepartementet

Remiss av betänkandet **Bättre skydd mot diskriminering** **SOU 2016:87**

Uppsala universitet har anmodats yttra sig över rubricerade remiss. Universitetet vill lämna följande synpunkter.

Sammanfattning

Uppsala universitet välkomnar utredningens förslag om en överflyttning av diskrimineringslagens bestämmelser till skollagen samt av tillsynen från diskrimineringsombudsmannen till Skolinspektionen. Uppsala universitet tillstyrker i huvudsak de föreslagna förändringarna i diskrimineringsombudsmannens uppgifter, men avstyrker förslaget att DO ska verka för samförståndslösningar mellan parterna. Uppsala universitet tillstyrker förslagen om ändrad formulering i bevisbörderegler och förslagen som rör arbetet mot diskriminering på lokal och regional nivå. Uppsala universitet ställer sig vidare positiv till idén om inrättande av en ny diskrimineringsnämnd, men frågan behöver utredas grundligt innan ett definitivt ställningstagande kan göras.

DO:s roll och uppdrag

DO:s uppgifter

Utredningen betonar DO:s roll som tillsynsorgan. Detta välkomnar Uppsala universitet. Det innebär att universitetet ansluter sig till utredningens slutsatser att DO:s huvudsakliga uppgift inte är att ge enskilda, som har utsatts för diskriminering, stöd och hjälp och att DO inte ska fungera som enskildas ombud. Utredningens förslag att stärka antidiskrimineringsbyråernas roll ifråga om att ge stöd till enskilda är därför positivt så att uppgifts- och rollfördelningen blir tydligare mellan de olika aktörerna. I linje med detta tillstyrker Uppsala universitet också förslaget att ändra DO:s

talerätt till att avse ärenden av principiell betydelse, eftersom det sker i intresset att få rättsläget klarlagt och inte primärt för att företräda en part.

Uppsala universitet har inte något att invända mot förslaget att DO inom ramen för sin tillsyn utreder fler anmälningar än som sker idag. Som framgår nedan anser dock Uppsala universitet att det i tillsynen inte kan ingå en uppgift att verka för samförståndslösningar.

Uppsala universitet anser att DO:s roll som tillsynsorgan bör renodlas och förtydligas ytterligare och att DO bör ges möjlighet att rikta sanktioner mot felande tillsynsobjekt. DO:s huvuduppgift bör vara att fungera som tillsynsorgan och därmed kontrollera att diskrimineringslagen följs – inte att ge enskilda stöd i enskilda ärenden. Uppsala universitet menar därför att det är en brist att DO, som enligt definitionen i diskrimineringslagen ska kontrollera att diskrimineringslagen efterlevs, inte har några skarpa åtgärder, dvs. sanktioner (jfr Skolinspektionen) för att åstadkomma rättelse i verksamheter som uppvisar brister.

DO bör inte agera för samförståndslösningar

Uppsala universitet välkomnar den förstärkning av tillsynsrollen som förslagen innebär, men noterar samtidigt att vissa av de uppgifter som DO föreslås ha är motsägelsefulla och motverkar idén om att myndigheten ska ha en tydlig roll och funktion. Förslaget att DO ska verka för förlikningar i individärenden när myndigheten väljer att inte väcka talan leder enligt Uppsala universitet till att DO:s uppdrag blir otydligt, både för den enskilde och för myndigheten. Enligt utredningen ska DO ha i uppgift att antingen väcka talan i ärenden där en dom i tvisten är betydelsefull för rättstillämpningen eller att – inom ramen för tillsynen – slå fast om den anmälda brutit mot diskrimineringslagens förbud och krav. Det framstår (som utredningen själv påpekar) som märkligt att myndigheten inom ramen för tillsynen å ena sidan ska kontrollera lagens efterlevnad och samtidigt, å andra sidan, agera ombud för den ena parten för att få till en förlikning. Samförståndslösningar inom ramen tillsynsarbetet rimmar illa med uppgiften att vara, och agera som, kontrollorgan. Tillsyn innebär enligt diskrimineringslagen en självständig granskning som har till syfte att kontrollera om den verksamhet som granskas uppfyller de krav som följer av diskrimineringslagen. Det finns således inte något utrymme för samförståndslösningar inom det som utgör tillsyn.

Den självständiga granskningen av regelefterlevnaden utmynnar i uttalanden om tillsynsobjektet brutit mot diskrimineringslagen. DO har inte rätt att meddela förelägganden, men utredningen föreslår att DO genom rekommendationer och information talar om för tillsynsobjektet vad som krävs för att uppfylla lagens krav och därigenom söka åstadkomma en ändring hos den anmälde. Om DO istället ska verka för att parterna ska enas i en samförståndslösning riskerar det att ske på bekostnad av myndighetens åtgärder som syftar till att tillsynsobjektet ändrar sitt agerande så att dess verksamhet uppfyller lagens krav. Uppsala universitet anser att det är direkt olämpligt att efter en utredning av en anmälan om diskriminering träda in som ombud för ena parten (när DO valt att *inte* väcka talan), istället för att som objektiv granskningsmyndighet ange vad som behöver göras för att lagens krav ska vara uppfyllda.

Strävan efter samförståndslösningar kan inte heller anses ingå i DO:s uppdrag att främja likabehandling. Som utredningen påpekar ifråga om DO:s rådgivande funktion, är DO en myndighet, som ska vara opartisk, och därför inte ge råd i enskilda fall (s. 238). Att söka ena parterna kan till och med stå i motsatt intresse till det främjande arbetet då en sådan lösning inte säkert leder till att motverka och förebygga diskriminering, utan enbart löser en konflikt i det enskilda fallet.

Uppsala universitet anser inte heller att en uppgift att söka åstadkomma samförståndslösningar bör placeras som en tredje uppgift för DO, vid sidan av den tillsynande uppgiften och det främjande arbetet. Som framgår ovan bör myndighetens uppgifter och roller renodlas hellre än splittras.

Uppgiften att söka få parterna att komma överens är en uppgift som med fördel bör utföras av antidiskrimineringsbyråerna och möjligen andra aktörer. Om DO, såsom Uppsala universitet förespråkar, ges möjlighet att rikta sanktioner mot tillsynsobjekt vars verksamhet uppvisar brister, blir förhållandet till parterna än mer skevt om rollen som den enskildes ombud kvarstår. 4 kap. 2 § i författningsförslaget om ändring av diskrimineringslagen bör således ändras så att den andra meningen utgår.

Uppsala universitet avstyrker utredningens förslag i denna del.

Främjande arbete

DO har redan i dag i uppgift att informera och utbilda både myndigheter, företag och enskilda. Utredningen föreslår därutöver att det i lag uttrycks att DO ska ha till uppdrag att

bistå både länsstyrelserna och antidiskrimineringsbyråerna med stöd, råd och vägledning. Detta tillstyrker Uppsala universitet.

Som utredningen påpekar ska DO, som myndighet, vara opartisk och inte ge råd i enskilda fall, däremot genom allmän information förmedla vad som gäller. Utredningen föreslår att ett led i detta är att DO bör bifoga en bilaga i de beslut till enskilda där DO valt att inte gå vidare. Bilagan ska innehålla allmän information om vad som är DO:s uppgift och hur myndigheten arbetar. Då betänkandet inte innehåller något konkret förslag utan uppmaningen är en rekommendation till DO, har Uppsala universitet inte något att invända mot idén som sådan. Skulle det däremot vara fråga om ett åliggande för myndigheten bör det komma till uttryck i författningstext eller regleringsbrev.

Inrättande av Diskrimineringsnämnd

Uppsala universitet ställer sig positivt till idén om att inrätta en diskrimineringsnämnd som ska pröva ärenden rörande diskriminering. Även om utredningen inte lägger något konkret förslag, vill Uppsala universitet ge några synpunkter på utredningens resonemang. Det finns flera oklarheter som gör att det inte är möjligt att definitivt ställa sig bakom förslaget.

Förhållandet mellan de olika myndigheterna (DO, diskrimineringsnämnden och domstolen) är en sådan oklarhet. Tanken synes vara att både DO, diskrimineringsnämnden och domstolarna kommer att kunna ta ställning till om diskriminering har skett, DO inom ramen för tillsynen och diskrimineringsnämnden och domstolarna inom ramen för sin prövning. Hur kommer DO:s och diskrimineringsnämndens beslut att förhålla sig till varandra och skulle det vara möjligt att ett ärende väcks i både DO, diskrimineringsnämnden och domstolen samtidigt?

Utredningen diskuterar i vilken mån uppföljning av nämndens beslut ska ske och vem som ska utföra uppföljningen. Enligt utredningen är det mindre lämpligt att nämnden utför uppföljningen då uppföljningen skulle kunna uppfattas som tillsyn. Utredningen menar istället att DO som tillsynsorgan kan göra insatser ifråga om uppföljningen av nämndens beslut, t.ex. genom att föra talan i domstol i ärenden där besluten inte följs. Här vill Uppsala universitet påpeka risken för att nämndens beslut kan komma att *de facto* uppfattas som bindande och inte enbart som rekommendationer när efterlevnaden av besluten

kontrolleras av tillsynsorganet, som dessutom har möjlighet att föra dem vidare för domstolsprövning när besluten inte följs. Resonemanget framstår även som något motsägelsefullt mot bakgrund av att utredningen föreslår att DO enbart ska föra talan i ärenden som är av principiell betydelse. En annan fråga rörande uppföljningen av diskrimineringsnämndens beslut är vilken roll DO ska ha. Ska DO först utreda enskilda ärenden – där den enskilde kan använda utredningen i en anmälan om diskriminering i diskrimineringsnämnden – och sedan ha rollen som tillsynsmyndighet genom att följa upp om diskrimineringsnämndens beslut efterlevs? Liksom ifråga om förlikningar, kan detta uppfattas som att DO har dubbla roller.

Arbetet på regional och lokal nivå

Uppsala universitet anser att det är viktigt att olika uppgifter och roller hålls isär. En sammanblandning av främjande och kontrollerande uppgifter bör så långt som möjligt undvikas. Universitetet instämmer därför i utredningens uppfattning att länsstyrelserna bör arbeta med främjandeåtgärder och inte tillsyn, en uppgift som istället ensamt bör åligga DO.

Uppsala universitet har inget att invända mot att DO bedriver visst främjande arbete genom att informera allmänheten och myndigheter m.fl. på ett allmänt plan om vad som gäller, såsom sker vid andra tillsynsorgan t.ex. Skolinspektionen och Inspektionen för vård och omsorg. DO bör även ha möjlighet att rikta information till enskilda exempelvis genom den bilaga som utredningen föreslår ska bifogas varje beslut. Som tillsynsmyndighet bör dock DO inte ge konkreta råd i enskilda fall, vilket gör att råd och stöd till enskilda i första hand bör förmedlas av andra organ än DO. Av det skälet förordar Uppsala universitet att uppgiften att ge råd och stöd till enskilda (företag eller personer) primärt bör ligga på länsstyrelserna och antidiskrimineringsbyråerna, medan DO:s rådgivningsfunktion i första hand bör riktas mot länsstyrelser och andra organ som arbetar för att motverka diskriminering.

Uppsala universitet tillstyrker därför förslagen rörande det statliga stödet till antidiskrimineringsbyråerna och ifråga om förtydligande av länsstyrelsernas uppgifter att arbeta för att motverka diskriminering.

Bevisbördereglerna

Uppsala universitet tillstyrker förslaget att förtydliga bevisbörderegeln i diskrimineringslagen, föräldraledighetslagen, skollagen och lagen om särskilt skydd mot repressalier för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden.

Diskriminering i offentlig verksamhet

Uppsala universitet har inget att invända mot att utredningen inte lämnar något konkret lagförslag.

Överflyttning av bestämmelserna om diskriminering i skolan till skollagen och överflyttning av tillsynen till Skolinspektionen

Uppsala universitet välkomnar förslaget att flytta bestämmelserna om diskriminering i den skollagsreglerade verksamheten till skollagen. Universitetet instämmer i att det finns både för- och nackdelar med en sådan ändring, men anser att fördelarna väger tyngre.

Det finns inte heller något att invända mot en förstärkning av tillsynen av diskriminering på skolans område och Uppsala universitet tillstyrker därför förslaget, även om det medför att skyddet mot diskriminering i skolan blir starkare i jämförelse med skyddet mot diskriminering inom andra samhällsområden. Uppsala universitet vill dock betona vikten av att andra former av diskriminering än trakasserier och sexuella trakasserier inte hamnar i skymundan av dessa och annan kränkande behandling till följd av den upparbetade kompetens och de erfarenheter som finns hos Skolinspektionen idag. Även om trakasserier och annan kränkande behandling är de som i praktiken är mest aktuella på skolområdet, är arbetet mot diskriminering lika viktigt oavsett typ av diskriminering det är fråga om. Uppsala universitet vill därför betona vikten av att utbildning, resurser och den kompetens som behövs tillförs Skolinspektionen så att en överflyttning av bestämmelserna och tillsynen inte leder till att skyddet mot diskriminering kommer att väga olika tungt beroende på vilken form av diskriminering det är fråga om.

Enligt Uppsala universitet bör Skolverkets uppgift att verka främjande ifråga om arbetet mot diskriminering lyftas fram i en separat paragraf och inte enbart ingå i den allmänna

beskrivningen av myndighetens uppgifter i den 1 § i myndighetens instruktion.

Samverkan i arbetet med aktiva åtgärder

Utredningen föreslår att en skyldighet för huvudmannen att samverka med barn, elever och anställda i verksamheten förs in i skollagen och att förordningen (2006:1083) om barns och elevers deltagande i arbetet med planer mot diskriminering och kränkande behandling upphävs. Uppsala universitet tillstyrker detta förslag, men vill samtidigt föreslå att även vårdnadshavare ska ingå i gruppen varmed huvudmannen ska samverka. Visserligen framgår redan i 1 kap. 4 § skollagen att utbildningen syftar till att ”i samarbete med hemmen” främja barns och elevers allsidiga personliga utveckling, men det har inte hindrat att det på andra ställen i skollagen särskilt anges att möjlighet till inflytande över utbildningen ska erbjudas vårdnadshavarna (se 4 kap. 12 §). Det är enligt Uppsala universitet lämpligt att även vårdnadshavare på ett eller annat sätt ges tillfälle till inflytande i arbetet att bedriva aktiva åtgärder.

Diskrimineringsersättning och skadestånd

Uppsala universitet är i grunden positiv till förslaget om diskrimineringsersättning då det innebär fördelar för den enskilde eleven, men universitet vill samtidigt lämna ett par kritiska synpunkter. Det är oklart hur skollagens diskrimineringsersättning kommer att relatera till diskrimineringsersättning enligt diskrimineringslagen när ersättning kan utgå utan att det per definition är fråga om diskriminering enligt skollagen. Det saknas reflektioner i betänkandet om hur detta kan komma att påverka praxisbildningen. Det finns ett värde i att ha en stabil praxisbildning, vilken riskeras om det blir svårt att jämföra olika fall inom och utanför skollagen.

En annan fråga rör det s.k. preventionspåslaget. Visserligen har Högsta domstolen klargjort hur det ska förhålla sig till kränkingsersättningsdelen, men Uppsala universitet anser att författningskommentaren bör förtydligas i detta avseende. En fråga är vilken avskräckande effekt preventionspåslaget kan komma att få i de fall huvudmannen är offentlig och om det är tänkt att preventionspåslaget ska bestämmas olika beroende av om det är en offentlig eller en fristående huvudman.

Trots dessa oklarheter finner Uppsala universitet att förslaget kan tillstyrkas, men betonar behovet av att rättsutvecklingen noga följs på området.

Rättegången

Uppsala universitet tillstyrker förslagen om tillämpliga rättegångsbestämmelser, om rättegångskostnader och att ändra åldersgränsen för talerätt till 16 år. Det är en förstärkning av barnets rättighetsskydd att sänka talerätten till 16 år samtidigt som det är positivt med en enhetlig åldersgräns för talerätt i skollagen.

När det gäller preskriptionstiden avstyrker inte Uppsala universitet utredningens förslag, men vill samtidigt efterlysa en mer grundlig utredning av vilka alternativ som finns utöver att välja ett av de nuvarande två alternativ som finns i diskrimineringslagen respektive skollagen. Såsom utredningen påpekar är förslaget att tillämpa skollagens reglering, dvs. vad som gäller enligt preskriptionslagen, mer fördelaktigt än den i diskrimineringslagen för alla barn som är äldre än tio år. För barn upp till tio år blir det däremot en försämring genom att preskriptionstiden inte längre kommer att gå ut den dagen när personen ifråga fyller 20 år utan dessförinnan. De skäl som motiverade diskrimineringslagens särskilda bestämmelse, att tidsfristen inte ska börja räknas förrän barnet fyller arton år, i 6 kap. 6 § 3 st. diskrimineringslagen torde göra sig lika tungt gällande även om bestämmelserna om förbud mot diskriminering flyttas till skollagen. Det är enligt Uppsala universitet tveksamt om intresset av en enhetlig reglering kan anses väga tyngre. Frågan är om det finns andra lösningar än dem utredningen diskuterar.