

Bättre skydd mot diskriminering

*Betänkande av
Utredningen om bättre möjligheter att motverka
diskriminering*

Stockholm 2016



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2016:87

Till statsrådet och chefen för Kulturdepartementet

Regeringen beslutade den 30 januari 2014 att tillkalla en särskild utredare för att lämna förslag till hur arbetet mot diskriminering kan organiseras och effektiviseras (dir. 2014:10).

Den 25 februari 2014 förordnades f.d. justitierådet Anna-Karin Lundin att från och med samma dag vara särskild utredare.

Utredningen har antagit namnet Utredningen om bättre möjligheter att motverka diskriminering (A 2014:01).

Som experter förordnades från och med den 1 april 2014 ämnesrådet Cafer Uzunel (Arbetsmarknadsdepartementet), kanslirådet Cecilia Carlsson (Utbildningsdepartementet), enhetschefen Kristina Scheller (Länsstyrelsen Gotland), enhetschefen Maria Kärrman (Statens skolinspektion), enhetschefen Martin Mörk (Diskrimineringsombudsmannen), handläggaren Omar Nur (Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor) och departementsrådet Tommi Riihonen (Finansdepartementet). Den 28 april 2014 entledigades Omar Nur som expert och handläggaren Maria Sundbom Ressaissi (Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor) förordnades samma dag som expert i utredningen. Den 24 juni 2014 entledigades Cecilia Carlsson som expert och kanslirådet Jenny Jägsander (Utbildningsdepartementet) förordnades samma dag som expert i utredningen. Den 22 januari 2015 entledigades Cafer Uzunel som expert och kanslirådet Anna Schölin (Kulturdepartementet) förordnades samma dag som expert i utredningen. Den 14 januari 2016 förordnades juristen Sara Stenberg (Statens skolverk) och kanslirådet Tarik Qureshi (Kulturdepartementet) som experter i utredningen.

Som sekreterare i utredningen förordnades från och med den 16 juni 2014 hovrättsassessorn Maria Anvin och från och med den 1 juli 2014 hovrättsassessorn Sofia Tollgerdt.

Genom tilläggsdirektiv den 28 maj 2014 och den 3 december 2015 har tiden för redovisning av uppdraget förlängts från den 13 juni 2015 till den 16 december 2016.

Arbetet har bedrivits i nära samråd med experterna. Betänkandet är därför formulerat i vi-form. Det innebär dock inte att alla experter står bakom samtliga förslag och bedömningar.

Härmed överlämnar utredningen sitt betänkande, *Bättre skydd mot diskriminering*, SOU 2016:87.

Uppdraget är med detta slutfört.

Stockholm i december 2016

Anna-Karin Lundin

/Maria Anvin
Sofia Tollgerdt

Innehåll

Förkortningar	19
Sammanfattning	23
Summary	31
1 Författningsförslag.....	39
1.1 Förslag till lag om ändring i föräldraledighetslagen (1995:584)	39
1.2 Förslag till lag om ändring i diskrimineringslagen (2008:567)	41
1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (2008:568) om Diskrimineringsombudsmannen	47
1.4 Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800)	48
1.5 Förslag till lag om ändring i lagen (2016:749) om särskilt skydd mot repressalier för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden.....	62
1.6 Förslag till förordning om upphävande av förordningen (2006:1083) om barns och elevers deltagande i arbetet med planer mot diskriminering och kränkande behandling	63
1.7 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion	64
1.8 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2011:556) med instruktion för Statens skolinspektion.....	65

1.9	Förslag till förordning om statsbidrag för verksamhet som förebygger och motverkar diskriminering	67
2	Utredningens uppdrag och arbete	71
2.1	Utredningens uppdrag	71
2.2	Utredningens arbete	72
2.3	Betänkandets disposition	73
3	Förbudet mot diskriminering	77
3.1	Internationella åtaganden	77
3.1.1	Europakonventionen	78
3.1.2	Barnkonventionen	79
3.1.3	EU-rätt	80
3.2	Allmänt om den svenska diskrimineringslagstiftningen	86
3.2.1	Regeringsformen	86
3.2.2	Diskrimineringslagen	87
3.2.3	Ord och uttryck	90
3.2.4	Diskrimineringsgrunderna	93
3.2.5	Olaga diskriminering	97
4	Likabehandlingsorgan i andra europeiska länder	99
4.1	Behörigheten för likabehandlingsorgan (equality bodies)	99
4.2	Främjandeorgan och domstolsliknande organ	101
4.3	Domstolsliknande organ i några andra länder	103
4.3.1	Allmänt om de domstolsliknande organen	103
4.3.2	Norge	104
4.3.3	Danmark	111
4.3.4	Finland	116
4.3.5	Nederländerna	122
4.3.6	Irland	127
4.4	Att företräda enskilda genom att driva mål i domstol	130
4.5	Användningen av urvalskriterier (ärendekriterier)	132
4.5.1	Belgien	134

4.5.2	Nordirland	134
4.5.3	Storbritannien	135
5	Diskrimineringsombudsmannen	137
5.1	Regleringen av DO:s uppdrag	137
5.1.1	Internationella regler	137
5.1.2	EU-rätten	139
5.1.3	De svenska reglerna	144
5.2	Organisation	152
6	DO:s och några andra myndigheters handläggning av anmälningar från enskilda	153
6.1	Regleringen	154
6.2	DO:s syfte och mål med hanteringen av individanmälningar	157
6.2.1	Vision, mål och resultat	158
6.2.2	Verksamhetsplanen 2014	159
6.2.3	Verksamhetsplanen 2015	161
6.2.4	DO:s syn på sin roll	162
6.3	Handläggning av en anmälan – en översikt	164
6.4	DO:s riktlinjer för handläggningen	165
6.4.1	Beslutsgången	165
6.4.2	Ärendekriterier	166
6.5	Handläggning av ärenden som rör skollagsreglerad verksamhet	168
6.6	Handläggningen av individanmälningar hos vissa andra myndigheter	168
6.6.1	Skolinspektionen och Barn- och elevombudet	169
6.6.2	Konsumentverket och Konsumentombudsmannen	172
6.6.3	Justitieombudsmannen	175

7	Analys av DO:s beslut med anledning av enskildas anmälningar om diskriminering	179
7.1	DO:s redovisning av arbetet med individanmälningar under åren 2011–2014	180
7.1.1	Något om handläggningen i siffror.....	180
7.1.2	Anmälningsgrunder	181
7.1.3	Skäl för att avsluta ett ärende	181
7.1.4	DO:s arbete med att utveckla hanteringen av individärenden	183
7.2	Uppläggningsen av vårt arbete med att analysera individärenden	185
7.3	Typer av ärenden?.....	186
7.4	Definitionen av att ett ärende utreds	186
7.5	Allmänna reflektioner	187
7.6	Slutsatser av genomgången av anmälningar	189
7.7	Konsekvenser av att ärenden inte utreds	193
7.8	Analys av ärendekriterierna	198
8	Ett effektivt arbete mot diskriminering – hur vi har disponerat betänkandet i denna del (kapitel 9–14).....	205
8.1	Vårt uppdrag när det gäller ett effektivt arbete mot diskriminering.....	205
8.2	Hur uppnår man ett effektivt arbete mot diskriminering?	206
8.2.1	Vad är ett effektivt arbete mot diskriminering?.....	206
8.2.2	Särskilt om upprättelse	207
8.3	Uppläggningsen av vår redovisning av de förslag som kan bidra till ett effektivt arbete mot diskriminering – läsanvisningar.....	215

9	Ökade möjligheter för DO att hjälpa dem som blivit diskriminerade	217
9.1	DO:s roll och uppdrag.....	218
9.1.1	Faktorer att beakta i fråga om DO:s roll	218
9.1.2	Övergripande diskussion om DO:s roll.....	218
9.2	DO:s arbete med anmälningar om diskriminering	227
9.2.1	Utgångspunkter.....	227
9.2.2	Direktiven i denna del	227
9.2.3	DO:s rättsliga möjligheter och ansvar	228
9.2.4	Överväganden och förslag	229
9.3	Förlikningar.....	239
9.3.1	Allmänt om lösning av tvister på frivillig väg	239
9.3.2	Förlikningsverksamhet på arbetsrättens område.....	240
9.3.3	DO:s beskrivning av sitt arbete med förlikningar	241
9.3.4	Uttrycket ”att frivilligt följa lagen”	242
9.3.5	Överväganden och förslag	244
10	Ett mer genomgripande alternativ – en domstolsliknande nämnd	249
10.1	Allmänt om domstolsliknande organ	249
10.1.1	Nämnd eller nämndmyndighet?	250
10.1.2	Särskilt om nämndmyndigheter under regeringen.....	253
10.1.3	Myndigheter som har domstolsliknande uppgifter.....	257
10.1.4	Begreppet domstol i europarättslig praxis	259
10.2	Allmänna reklamationsnämnden	260
10.2.1	Organisation	261
10.2.2	Hanteringen av ärenden	262
10.2.3	Något om handläggningen i siffror	265
10.3	Överväganden och förslag.....	266
10.3.1	Argument för och emot att inrätta ett domstolsliknande organ	266

10.3.2	Ett domstolsliknande organ som prövar diskrimineringstvister ska inrättas	270
11	Diskrimineringsnämndens uppgifter och organisation	273
11.1	Kompetensområde – nämndens uppdrag.....	273
11.1.1	Alla diskrimineringsgrunder ska omfattas.....	274
11.1.2	Alla samhällsområden ska omfattas – med vissa begränsningar	275
11.1.3	Tvister som rör förbud mot repressalier och tvister om brister i uppfyllandet av skyldigheten att utreda och vidta åtgärder mot trakasserier ska omfattas	281
11.1.4	Tvister enligt föräldraledighetslagen ska omfattas.....	284
11.2	Nämndens beslut	285
11.2.1	Bindande eller icke-bindande beslut	285
11.2.2	Nämndens prövning och beslutens innehåll	290
11.3	Förfarandet vid nämnden.....	295
11.3.1	Handläggningen av ärenden	295
11.3.2	Förlikningsverksamhet	298
11.3.3	Ersättning för kostnader.....	300
11.4	Hur ska nämnden organiseras?.....	301
11.4.1	En egen myndighet eller ett särskilt beslutsorgan?	301
11.4.2	Nämndens sammansättning	306
12	Arbetet mot diskriminering på lokal och regional nivå	311
12.1	Antidiskrimineringsbyråerna och det statliga stödet	312
12.1.1	Civilsamhället	312
12.1.2	Förordningen om statligt stöd för verksamhet som förebygger och motverkar diskriminering ..	317
12.1.3	Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor.....	318
12.1.4	Antidiskrimineringsbyråerna	322

12.1.5	Utredningens enkät till antidiskrimineringsbyråerna	328
12.2	Länsstyrelserna.....	338
12.2.1	Det samordnade arbetet med mänskliga rättigheter.....	339
12.2.2	Särskild sakkunnig för frågor om jämställdhet....	340
12.2.3	Tidigare förslag om regionalt tillsynsansvar för frågor om jämställdhet och diskriminering ...	343
12.2.4	Uppdraget att ta fram en regional stödstruktur för barnets rättigheter	345
12.2.5	Förslaget i SOU 2012:74 om uppdrag för länsstyrelsen i fråga om antidiskrimineringsbyråerna	346
12.3	Överväganden och förslag i fråga om antidiskrimineringsbyråerna.....	349
12.3.1	Det statliga stödet till antidiskrimineringsbyråerna ska finnas kvar	350
12.3.2	Det statliga stödet bör höjas	352
12.3.3	Villkoren ska bli tydligare – minst hälften av bidraget ska användas för stöd till enskilda	354
12.3.4	Återrapporteringskraven ska öka	359
12.3.5	Ny förordning om stöd.....	362
12.3.6	Överklagandeförbudet ska tas bort	365
12.3.7	Diskrimineringsombudsmannen ska ha till uppdrag att stödja antidiskrimineringsbyråerna	368
12.4	Överväganden och förslag i fråga om länsstyrelserna	369
12.4.1	En antidiskrimineringsbyrå i varje län – en uppgift för länsstyrelsen att säkerställa?	369
12.4.2	Ska länsstyrelsen ha ett uttalat ansvar för arbetet mot diskriminering på regional nivå?	370
12.4.3	Hur ska arbetet organiseras?	375
12.4.4	Vilka uppgifter ska ingå i uppdraget?	377
12.4.5	Alternativ lösning	379

13	Kostnader för rättegångar i mål om diskriminering	381
13.1	Kostnader för rättegången är ett hinder.....	381
13.1.1	Beskrivning av reglerna om rättshjälp och rättsskydd	383
13.1.2	Beskrivning av reglerna om rättegångskostnader.....	388
13.1.3	Hur stor diskrimineringsersättning den enskilde yrkar påverkar kostnaderna i målet	393
13.2	Överväganden	394
13.2.1	Rättshjälp	394
13.2.2	Rättegångskostnader.....	398
13.2.3	Avslutande kommentar	401
14	Några reflektioner om olika möjligheter att organisera arbetet med tillsyn och främjande av likabehandling ...	403
14.1	Arbetet med en MR-myndighet	404
14.2	Hur kan ett effektivt arbete mot diskriminering organiseras?	406
14.3	Kan en annan myndighetsorganisation leda till ett effektivare arbete mot diskriminering?	409
14.3.1	En uppdelning av arbetet med att verka på ett generellt plan och ett individuellt plan	409
14.3.2	Delad organisation för främjande och tillsyn.....	412
14.4	Hur påverkar inrättandet av Diskrimineringsnämnden organisationen för tillsyn och främjandearbete?	416
14.4.1	Hur påverkas DO av att Diskrimineringsnämnden inrättas?	417
14.5	Överväganden	419
15	Bevisbörderegler	425
15.1	Diskrimineringslagens bevisbörderegul – bakgrund och tillkomst	426

15.2	Närmare om innebörden av diskrimineringslagens bevisbörderegul	432
15.2.1	Hur regeln har tolkats i doktrin och praxis	432
15.2.2	Hur bevisbörderegeln ska tillämpas	436
15.3	Föräldraledighetslagens bevisbörderegul	438
15.4	Skollagens bevisbörderegul	439
15.5	Bevisbörderegeln i lagen om särskilt skydd mot repressalier för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden	440
15.6	Förstudien	441
15.6.1	Förstudiens analys av praxis	441
15.6.2	Förstudiens överväganden och förslag som rör bevisbörderegeln	443
15.7	Kommissionens studie av hur bevisbörderegeln tillämpas	444
15.8	Utredningens analys av rättspraxis som rör diskrimineringslagens bevisbörderegul	445
15.8.1	Uppläggningsen av vårt arbete med att analysera rättspraxis	446
15.8.2	Bifallsfrekvensen i diskrimineringsmål	447
15.8.3	I vilken utsträckning bevisbörderegeln redovisas och tillämpas	449
15.8.4	En jämförande analys	452
15.9	Analys av rättspraxis som rör skollagens bevisbörderegul	461
15.10	Överväganden och förslag	462
15.10.1	Bevisbörderegeln i diskrimineringslagen	462
15.10.2	Bevisbörderegeln i föräldraledighetslagen	465
15.10.3	Bevisbörderegeln i skollagen	465
15.10.4	Bevisbörderegeln i lagen om särskilt skydd mot repressalier för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden (visselblåsarlagen)	466

16	Diskriminering i offentlig verksamhet	469
16.1	Diskrimineringsförbudet i 2 kap. 17 § DL.....	470
16.1.1	Regelns bakgrund och tillkomst	470
16.1.2	Förbudets tillämpningsområde	471
16.1.3	Vilka som omfattas av förbudet	474
16.1.4	Förhållandet till annan lagstiftning	475
16.1.5	Internationella bestämmelser	477
16.2	DO:s skrivelse	478
16.3	Problem med dagens reglering	478
16.3.1	Bestämmelsen ger inte tillräckligt skydd i alla situationer	479
16.3.2	Gränsdragningsproblem	483
16.3.3	Bevisfrågor.....	485
16.4	Hur säkerställer man ett skydd mot diskriminering i offentlig verksamhet?	486
16.4.1	Bevisproblem	486
16.4.2	Brister i skyddet och gränsdragningsproblem.....	487
16.4.3	Överväganden.....	499
17	Tillsyn över bestämmelserna om diskriminering i skolan – ett uppdrag för DO eller för Skolinspektionen?.....	501
17.1	DO:s ansvarsområde	503
17.2	Skolinspektionens ansvarsområde	507
17.3	Samverkan mellan DO och Skolinspektionen	510
17.3.1	Överenskommelsen om samverkan mellan Skolinspektionen och DO.....	510
17.3.2	Skolverkets allmänna råd	511
17.4	Tidigare bedömningar av hur samverkan fungerar och tidigare förslag om ändring av ansvarsfördelningen....	513
17.4.1	Förslag av Delegationen för jämställdhet i skolan (2010)	513
17.4.2	Rapport av Riksrevisionen (2013).....	515
17.4.3	Regeringens och riksdagens bedömningar med anledning av Riksrevisionens rapport.....	517

17.4.4	Barnombudsmannens rapport Välkommen till verkligheten (2015)	519
17.4.5	Barnombudsmannens årsrapport Respekt (2016)	520
17.4.6	Nya regler om aktiva åtgärder (2014 och 2016)	520
17.5	Berörda myndigheters uppfattning nu	523
17.5.1	Myndigheternas samverkan	523
17.5.2	Reglernas placering.....	524
17.6	Överväganden och förslag.....	530
17.6.1	Exempel på problem som den nuvarande regleringen kan medföra	530
17.6.2	Argument för och emot att flytta reglerna i tidigare utredningar.....	531
17.6.3	Finns det skäl att flytta reglerna?	533
17.6.4	Fördjupat samarbete eller mindre ingripande lagändringar som alternativ till en överflyttning?	540
18	Utformningen av en samlad reglering i skollagen	543
18.1	Inledning	543
18.2	Allmänna ändringar.....	544
18.2.1	Att skollagen innehåller bestämmelser om diskriminering ska komma till uttryck i de inledande bestämmelserna	544
18.2.2	Skollagens reglering av åtgärder mot kränkande behandling ska utvidgas till att även omfatta diskriminering.....	545
18.2.3	Diskriminering ska ha samma betydelse som i diskrimineringslagen	547
18.2.4	Begreppet huvudman används även i fråga om ansvaret för åtgärder mot diskriminering	549
18.2.5	Övriga ändringar.....	550
18.3	Regleringen av aktiva åtgärder	551
18.3.1	Huvudmannens arbete med aktiva åtgärder	551
18.3.2	Hur arbetet med aktiva åtgärder ska bedrivas	553

18.3.3	Skyldighet att ha riktlinjer och rutiner för att motverka trakasserier	555
18.3.4	Arbetet ska utföras i samverkan.....	555
18.3.5	Arbetet med aktiva åtgärder ska skriftligen dokumenteras	557
18.4	Regleringen av förbuden mot diskriminering och repressalier	558
18.4.1	Förbud mot diskriminering och annan kränkande behandling	558
18.4.2	Skyldigheten att anmäla, utreda och vidta åtgärder	559
18.4.3	Förbudet mot repressalier	560
18.5	Tillsyn och sanktioner.....	561
18.5.1	Ansvarsfördelningen mellan myndigheterna.....	561
18.5.2	Diskrimineringsersättning och skadestånd	564
18.5.3	Skyldighet att lämna uppgift om meriter.....	572
18.5.4	Rättegången	573
18.6	Ändringar i Skolinspektionens instruktion	577
19	Författningskommentar	579
19.1	Förslaget till lag om ändring i föräldraledighetslagen	579
19.2	Förslaget till lag om ändring i diskrimineringslagen	580
19.3	Förslaget till lag om ändring i lagen om Diskrimineringsombudsmannen	588
19.4	Förslaget till lag om ändring i skollagen	589
19.5	Förslaget till lag om ändring i lagen om särskilt skydd mot repressalier för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden	606
20	Förslagets konsekvenser.....	609
20.1	Inledning	609
20.2	Krav på redovisningen av konsekvenser av förslagen i ett betänkande	609

20.3	Problembeskrivning och målsättning	610
20.4	Sammanfattning av utredningens förslag	612
20.4.1	DO:s roll och uppdrag	612
20.4.2	Arbetet på regional och lokal nivå.....	613
20.4.3	Diskrimineringsnämnden.....	614
20.4.4	Bevisbördereglerne	615
20.4.5	Diskriminering i skollagsreglerad verksamhet.....	615
20.4.6	Offentlig verksamhet	615
20.5	Alternativa lösningar.....	616
20.6	Vilka berörs av förslagen?.....	617
20.7	Kostnader och andra konsekvenser av våra förslag	618
20.7.1	Hur kostnaderna har beräknats	618
20.7.2	Förslagen som rör Diskrimineringsombudsmannens roll och uppdrag	618
20.7.3	Förslagen som rör Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor och det statliga stödet	620
20.7.4	Förslagen som rör länsstyrelsen	621
20.7.5	Förslaget som rör bevisbördereglerne.....	623
20.7.6	Förslaget som rör diskriminering i skollagsreglerad verksamhet	623
20.7.7	Förslaget om att inrätta en diskrimineringsnämnd.....	627
20.8	Övriga konsekvenser	628
20.8.1	Förslagens påverkan på domstolarna	628
20.8.2	Förslagens konsekvenser för barn och unga.....	629
20.8.3	Konsekvenser enligt 15 § kommittéförordningen	630
20.8.4	Konsekvenser för Sveriges internationella åtaganden	630
20.9	En bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser.....	631

Referenser	633
-------------------------	------------

Bilagor

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2014:10.....	645
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2014:79.....	655
Bilaga 3	Kommittédirektiv 2015:129.....	657
Bilaga 4	Analyserade domar som rör bevisbörderegeln i diskrimineringslagen (kapitel 15).....	663

Sammanfattning

Uppdraget

Att inte utsättas för diskriminering är en mänsklig rättighet. 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.

Det övergripande syftet med vår utredning har varit att hitta lösningar på dessa problem eller åtminstone vägar för att minska dem.

Vårt uppdrag har bestått av ett antal olika delar:

- Översyn av *Diskrimineringsombudsmannens (DO) roll och uppdrag*. Vårt uppdrag har innefattat att analysera DO:s rättsliga möjligheter och ansvar i fråga om handläggningen av anmälningar, förlikningsarbete och rätten att föra talan i domstol. Vi har även haft i uppgift att studera DO:s hantering av anmälningar från enskilda och analysera vilka typer av anmälningar som inte utreds och, om möjligt, bedöma vilka konsekvenser detta får.
- Översyn av organisationen av *arbetet mot diskriminering på regional och lokal nivå*. Många verksamheter på lokal nivå får statligt stöd. I vårt uppdrag har ingått att se över det statliga stödet, om det är effektivt och vilka villkor som ska gälla för stödet. En viktig aktör på regional nivå är länsstyrelserna. Vi har haft till uppgift att bedöma om länsstyrelserna ska få ett större ansvar för arbetet mot diskriminering och i så fall vilka uppgifter de ska ha och hur det arbetet ska organiseras.
- 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.

- Analys av *diskrimineringslagens bevisbörderegeln*. Det har ifrågasatts om den regeln har fått genomslag i praktiken. Vi har därför haft i uppgift att analysera hur domstolarna tillämpar den och redovisar den i sina domar. Syftet med denna undersökning har varit att bedöma om den som anser sig ha blivit diskriminerad i praktiken får den bevislättning som regeln är avsedd att ge. Bevisbörderegler med motsvarande innehåll finns också i föräldraledighetslagen (1995:584) och skollagen (2010:800). Även dessa har omfattats av vårt uppdrag. Vi har även behandlat bevisbörderegeln i lagen (2016:749) om särskilt skydd mot repressalier för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden.
- Analys av vem som ska ansvara för *tillsynen över arbetet med åtgärder mot diskriminering i skolan – DO eller Skolinspektionen*. På skolans område är ansvaret för tillsynen över att man följer de regler som handlar om att barn inte utsätts för diskriminering och andra kränkningar delat mellan DO och Skolinspektionen. En del av vårt uppdrag har varit att analysera om diskrimineringslagens regler på det skollagsreglerade området bör flyttas till skollagen för att samordnas med reglerna om skydd mot kränkande behandling av barn och elever, eller om de problem som finns skulle kunna lösas med ett fördjupat samarbete mellan DO och Skolinspektionen.
- Analys av om regleringen om *skydd mot diskriminering i offentlig verksamhet* behöver ändras.

Utredningens utgångspunkter

Utredningsarbetet har syftat till att skapa ett system där aktörer på olika nivåer arbetar aktivt mot diskriminering. Ett system där olika aktörer kan komplettera och stödja varandra i arbetet mot diskriminering och med att ge stöd och hjälp till dem som har utsatts för diskriminering. Målet är att risken för att utsättas för diskriminering ska minska och att de som utsätts ska kunna få stöd och hjälp bl.a. genom rådgivning och genom att få kunskap om sina rättigheter och möjligheter.

När det gäller frågan om diskriminering i skollagsreglerad verksamhet har vår utgångspunkt varit att skapa det bästa skyddet och

stödet för barn och elever som utsätts för diskriminering och andra kränkningar i skolan.

Våra förslag

DO:s roll och uppdrag

Vi bedömer att DO i stort bör arbeta som man gör i dag. I DO:s uppdrag ingår 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.

Det är bara domstolar som kan fastställa att någon har blivit utsatt för diskriminering och besluta om ersättning. DO kan föra talan i domstol. I syfte att förtydliga att DO inte ska agera som ombud för alla som vill föra talan i domstol föreslår vi att bestämmelsen om DO:s talerätt ändras. Det ska framgå att DO i första hand ska använda sin talerätt för att få fram avgöranden i prejudicerande mål, alltså mål som gäller frågor där det behövs vägledning från domstolar. Talan kan enligt vårt förslag också föras i ärenden där DO anser att det annars finns särskilda skäl för det.

Vi lämnar vidare några rekommendationer om hur DO bör arbeta med hanteringen av anmälningar från enskilda. I dagsläget utreds ett mindre antal av de anmälningar som ges in till DO. Vi anser inte att det är rimligt att föreslå att DO ska utreda alla anmälningar som kommer in till myndigheten. Vi anser dock att DO bör utreda fler ärenden genom att en anmälan skickas över till den anmälde så att denne får kännedom om att han eller hon har anmälts och ges möjlighet att reagera på anmälan. Det kan leda till att den anmälde ser över sina rutiner eller att han eller hon självmant erbjuder någon form av ersättning till den diskriminerade. På så sätt får också fler veta att de har anmälts och kunskap om diskriminering kan spridas. Fler som utsätts för diskriminering kan få upprättelse. Vi anser också att DO i större utsträckning bör skicka över beslut och meddelanden om andra åtgärder som vidtas med anledning av en anmälan till anmälaren. Beslut som innebär att DO inte kommer att utreda en anmälan vidare bör innehålla en bilaga med allmän information om hur DO arbetar och om vilka möjligheter som finns för den enskilde att gå vidare på egen hand. Vidare bedömer vi att DO

oftare bör använda sig av möjligheten att fatta andra beslut i sin tillsyn än beslut att väcka talan.

DO ska även fortsättningsvis i första hand arbeta för att parterna kommer överens. DO bör dock enligt vår mening vidga sitt arbete med samförståndslösningar. Myndigheten bör i fler fall undersöka möjligheten för parterna att komma överens.

Arbetet på regional och lokal nivå

Det statliga stödet till antidiskrimineringsbyråerna

Antidiskrimineringsbyråerna är ideella organisationer inom civilsamhället. Enligt vår uppfattning är de viktiga i arbetet mot diskriminering. Vi föreslår därför att byråerna ska få statligt bidrag även i framtiden. Vi anser att det huvudsakliga målet med byråernas verksamhet ska vara att stödja enskilda. En förutsättning för att få bidrag ska vara att minst hälften används för verksamhet som gäller avgiftsfri rådgivning och stöd till enskilda om hur de kan ta till vara sina rättigheter. Det innebär att verksamheten delvis får en annan inriktning än den har i dag.

Kontrollen och återrapporteringen ska öka. På så sätt ska möjligheterna att säkerställa kvaliteten hos den verksamhet som får bidrag bli bättre.

Vi föreslår vidare en ny förordning. I den införs ett antal förändringar som syftar till att modernisera regleringen.

DO ska ge råd och stöd till antidiskrimineringsbyråerna. Det ska framgå av lagen om Diskrimineringsombudsmannen. Förslaget innebär i princip en kodifiering av hur det fungerar redan i dag.

Länsstyrelsens arbete

Vi föreslår att länsstyrelsens ansvar för att arbeta mot diskriminering genom att vidta olika främjandeåtgärder ska förtydligas i instruktionen. Det handlar bl.a. om kunskapsöverföring, stöd och utbildning till strategiska aktörer i länet. Vi lämnar inte några detaljerade förslag om vilka närmare uppgifter länsstyrelsen ska ha i detta avseende. Det beror på att förhållandena – och därmed även behovet av åtgärder – varierar mellan de olika länen. Arbetet ska ske i

samråd med DO. Det ska framgå av lagen om Diskrimineringsombudsmannen att en uppgift för DO är att ge råd och stöd till länsstyrelserna i deras arbete mot diskriminering.

Länsstyrelserna arbetar redan i dag med sådana främjandeåtgärder som vårt förslag omfattar, men de gör det i olika omfattning. Med vårt förslag ska det bli tydligt att länsstyrelserna har ett ansvar för att arbeta externt mot diskriminering.

Förslag om att det ska inrättas en diskrimineringsnämnd

Ett skäl till att det är svårt för dem som har diskriminerats att få upprättelse är att detta, om de berörda inte är överens, kräver domstolsprövning. Att processa i domstol är något som de flesta drar sig för, om inte annat för att det kan leda till att man måste betala höga rättegångskostnader. Vi föreslår att det ska inrättas en nämnd som ska tillhandahålla ett enkelt, billigt och snabbt förfarande för prövning av diskrimineringsstvister, en *diskrimineringsnämnd*.

Inrättandet av en sådan nämnd skulle effektivisera arbetet mot diskriminering och ge fler diskriminerade möjlighet att få upprättelse. Den nya nämnden med uppgift att pröva diskrimineringsstvister bör inrättas som ett särskilt beslutsorgan inom en ny myndighet där nämnden kommer att utgöra den huvudsakliga verksamheten. Vi har övergripande redogjort för hur vi anser att nämnden bör arbeta och särskilt diskuterat vissa frågor av mer principiell art. På samma sätt har vi på ett övergripande plan diskuterat hur den bör vara organiserad. Om en diskrimineringsnämnd ska inrättas krävs det dock ytterligare överväganden i dessa frågor.

Bevisbördereglerna

För diskrimineringsstvister gäller en särskild bevisregel. Syftet med denna regel är att ge de diskriminerade en bevislättnad. Vi föreslår en ändrad lydelse av regeln. Syftet med det är att tydliggöra att det är fråga om en presumtionsregel. En tydligare utformning bör kunna bidra till att regeln tolkas och tillämpas på ett korrekt sätt.

Vi föreslår också att bevisbörderegeln i föräldraledighetslagen, skollagen och lagen om särskilt skydd mot repressalier för arbets-

tagare som slår larm om allvarliga missförhållanden ska ändras på motsvarande sätt.

Ansvar för att motverka diskriminering i skollagsreglerad verksamhet

Vi anser att ett samlat ansvar för att motverka kränkningar – i alla dess former – i skollagsreglerad verksamhet är mest förenligt med barnets bästa. Vi föreslår därför att ansvaret för tillsyn över arbetet med åtgärder mot diskriminering i skollagsreglerad verksamhet flyttas från DO till Skolinspektionen. Till följd av detta flyttas diskrimineringslagens regler som rör skollagsreglerad verksamhet till skollagen och samordnas med reglerna där om kränkande behandling. Det innebär att såväl förbuden mot diskriminering och repressalier som reglerna om aktiva åtgärder för att motverka diskriminering som gäller för skollagsreglerad verksamhet kommer att regleras i skollagen.

Vi lämnar några förslag på justeringar i skollagen med anledning av att reglerna samordnas. Ett sådant förslag är att diskrimineringsersättning ska vara den ersättningsform som gäller för alla former av kränkningar, alltså både diskriminering och annan kränkande behandling. Möjligheten att få ersättning för s.k. ekonomisk skada ska dock finnas kvar.

Skyddet mot diskriminering i offentlig verksamhet

Enligt diskrimineringslagen gäller förbud mot diskriminering inom vissa samhällsområden, oavsett om verksamheten är privat eller offentlig. För offentlig verksamhet finns dessutom en särskild reglering som innebär ett förbud mot diskriminerande bemötande. Det finns frågetecken kring om detta skydd är tillräckligt. Vi har gjort bedömningen att frågan om en utvidgning av den särskilda regleringen inte är lämplig att utreda inom ramen för denna utredning. Vi anser att regeringen bör utreda frågan om att införa ett generellt diskrimineringsförbud.

Konsekvenser av förslagen

Vår bedömning är att de förslag som vi lämnar leder till att enskilda som utsätts för diskriminering får större möjligheter att ta till vara sina rättigheter. Fler som utsätts kan få hjälp, antingen av DO eller av en antidiskrimineringsbyrå. Genom att länsstyrelsernas ansvar för att arbeta med externa främjandeåtgärder förtydligas kan fler kommuner, företag, organisationer etc. i länen få kunskap om diskrimineringsfrågor. Det kan i sin tur leda till att dessa frågor i större utsträckning uppmärksammas och att färre riskerar att utsättas för diskriminering.

Den ändring av bevisbörderegeln i diskrimineringslagen som vi föreslår kan leda till att den som anser sig ha utsatts för diskriminering får den bevislättning som regeln är avsedd att ge. Detsamma gäller för de övriga bevisbörderegler som vi har föreslagit ska ändras på motsvarande sätt.

Vårt förslag om att inrätta en diskrimineringsnämnd kräver ytterligare utredning för att kunna genomföras. Inrättandet av en sådan nämnd skulle dock enligt vår mening vara ett bra sätt att effektivisera arbetet mot diskriminering och ge fler enskilda som utsätts för diskriminering möjlighet att få upprättelse.

Ett genomförande av förslagen kommer att påverka DO:s, länsstyrelsernas och Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF) arbete. Det handlar både om nya arbetsuppgifter och om delvis ändrat fokus i arbetet. Antidiskrimineringsbyråerna kommer också att påverkas. Villkoren för statsbidraget kommer att bli tydligare och kraven kommer i vissa fall öka, bl.a. på byråernas redovisning till MUCF.

Vårt förslag att flytta ansvaret för tillsyn över arbetet med åtgärder mot diskriminering i skollagsreglerad verksamhet till Skolinspektionen och att flytta regleringen från diskrimineringslagen till skollagen bör leda till att reglerna blir lättare att tillämpa. En annan effekt är att det blir enklare för barn, elever och vårdnadshavare att veta hur de ska agera. Förslaget innebär att barn och elever som utsätts för diskriminering eller annan kränkande behandling i skollagsreglerad verksamhet kan få samma stöd och samma möjligheter till upprättelse oavsett grunden till kränkningen. Förslaget får även konsekvenser för berörda myndigheter, främst Skolinspek-

tionen, DO och Skolverket. Även enskilda skolor och deras huvudmän kommer att i viss mån påverkas av förslaget.

Våra förslag får positiva effekter för jämställdheten mellan kvinnor och män och för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

Ikraftträdande

Utredningen föreslår att de nya reglerna träder i kraft den 1 juli 2018.