

Ärende LED 2017/265 handling 3

Kulturdepartementet  
103 33 Stockholm

# Bättre skydd mot diskriminering

Remissvar på SOU 2016:87, 15 september 2017

Diskrimineringsombudsmannen (DO) har anmodats att yttra sig över ovanstående betänkande.

## Sammanfattning

Diskrimineringsombudsmannen (DO) ställer sig överlag bakom förslagen i betänkandet och välkomnar utredningens övergripande slutsats att myndigheten i stort bör fortsätta att arbeta som den gör idag. Vad särskilt gäller utredningens rekommendationer om myndighetens arbete med tillsyn och förlikningar bedömer DO att myndighetens offentlighetsliga uppdrag att säkerställa diskrimineringslagens (2008:567) efterlevnad svårligen kan förenas med en tillsyn vars ändamål är att utreda och framställa enskildas civilrättsliga anspråk.

DO finner också anledning att särskilt understryka behovet av effektiva sanktioner för överträdelser av diskrimineringslagen, ett vidgat tillsynsmandat vad gäller offentlig verksamhet, samt behovet att säkerställa att skyddet mot trakasserier och sexuella trakasserier mellan barn i skollagsreglerad verksamhet är effektivt och står i överensstämmelse med principen om barnets bästa. Såvitt avser arbetet på regional och lokal nivå, ifrågasätter DO behovet av att lagfästa en samrådsordning för myndigheten i förhållande till länsstyrelserna och antidiskrimineringsbyråerna. DO befarar också att den stödordning som föreslås för antidiskrimineringsbyråerna inte skulle medföra den stabilitet i dessa verksamheter som eftersträvas.

## Inledning

DO begärde i en skrivelse till regeringen den 25 juni 2012 att regeringen skulle tillsätta en utredning med uppdrag att se över vilka åtgärder som behövde vidtas för att dels förbättra möjligheterna för den som utsatts för diskriminering att ta till vara sina rättigheter, dels möjliggöra för fler aktörer utöver DO att

vara med att driva på den rättsliga utvecklingen inom diskrimineringsområdet. DO lyfte i det sammanhanget särskilt behovet att understödja de så kallade antidiskrimineringsbyråernas möjligheter att arbeta mot diskriminering.

Bakgrunden till skrivelsen var att det fanns en utspridd uppfattning om att det var DO:s uppgift att som ombud för enskilda framställa anspråk på diskrimineringsersättning och att genom förlikningar och domar tillse att dessa enskilda fick upprättelse. Att en sådan uppfattning fanns hade sin grund i att hanteringen av enskildas anmälningar och anspråk ditintills hade utgjort en övervägande del av myndighetens verksamhet sedan den bildats den 1 januari 2009. Myndigheten utlovade också i sin kommunikation med allmänheten hjälp till enskilda som upplevde sig drabbade av diskriminering.

Myndighetens första år hade emellertid utvisat att inriktningen på denna anmälningsstyrda och i huvudsak förlikningsorienterade verksamhet svårligen kunde försvaras i ljuset av myndighetens större uppdrag att verka för att diskriminering inte förekommer. Antalet ärenden som var möjliga att driva till domstol efter att ha utretts var få, och de förlikningar som träffades hade i de allra flesta fall begränsat värde för andra än den person som anmält.

Slutsatserna bekräftades av de genomgångar av verksamheten som gjordes av Statskontoret år 2011 och av Riksrevisionen år 2012. Såväl Statskontoret som Riksrevisionen efterlyste ett mer strategiskt förhållningssätt till uppdraget där DO uppmanades att utveckla verksamheten i främjande och förebyggande riktning (se Myndighetsanalys av Diskrimineringsombudsmannen, Statskontoret 2011:26 s. 85 ff. och DO och diskrimineringsfrågorna, RiR 2012:3 s. 59 ff.).

Hösten 2011 inleddes ett mycket omfattande förändringsarbete avseende såväl tillsynen som myndighetens övriga främjande verksamhet. Vad avser tillsynen infördes vid årsskiftet 2012/2013 en mekanism för strategiskt urval bland anmälningar för att kunna avgöra vilka av dessa som det kunde anses befogat ur allmän synpunkt att utreda och driva i domstol.

År 2013 påbörjades också uppbyggnaden av en mer reguljär tillsynsverksamhet vars huvudsakliga syfte är att främja efterlevnad och vid behov påtala överträdelser eller risker för överträdelser snarare än att utreda om enskilda har ett giltigt anspråk. Centralt för denna verksamhet är att myndigheten kan agera på uppgifter om missförhållanden oavsett om de når myndigheten genom en anmälan från en enskild eller på annat sätt. Ett avgörande steg i det hänseendet togs i september 2013 när myndigheten, bland annat mot bakgrund av uppgifter i media, beslutade att inleda tillsyn mot dåvarande Polismyndigheten i Skåne med anledning av det så kallade romaregistret.

Myndigheten har sedan dess gradvis ökat andelen tillsynsinsatser som inte har sin grund i en anmälan. DO bedömer att utvecklingen från en anmälningsstyrd verksamhet kan motiveras av såväl ändamålsskäl som rättviseskäl; de anmälningar som myndigheten får är inte representativa för de diskrimineringsproblem som förekommer i samhället. Det finns med andra ord en risk att DO lägger en oproportionerligt stor andel av sina resurser på sådana problem som

endast drabbar vissa grupper och för vilka anmälningsbenägenheten av olika skäl är större.

Vid sidan av denna utveckling har myndigheten byggt upp en löpande tillsynsverksamhet rörande skyldigheterna att vidta aktiva åtgärder enligt 3 kap. diskrimineringslagen.

Den nämnda utvecklingen av inriktningen på myndighetens verksamhet och anmälningshantering har av förklarliga skäl inneburit svårigheter för utredningen som enligt de första direktiven från januari 2014 (kommittédirektiv 2014:10) bland annat skulle se till hanteringen av anmälningar från år 2011 och framåt.

En annan svårighet som följer av direktiven är det att de första direktiven som utgångspunkt hade att DO ska använda sin tillsyn för att säkerställa enskildas intresse av upprättelse. Denna utgångspunkt har enligt DO:s uppfattning varit svår att förena med tilläggsdirektivens mer öppna uppdrag till utredningen rörande en möjlig annan ordning för tillsyn, främjande och upprättelse (kommittédirektiv 2014:79).

En tillsyn som syftar till enskildas upprättelse skiljer sig nämligen i betydande mån från en tillsyn som syftar till att främja lagens efterlevnad. I den mån fokus läggs på upprättelsen, kommer tillsynen alltsomoftast att handla om vad som har hänt en viss person vid en viss tidpunkt och vad som kan bevisas om det – och alltså inte om tillsynsobjektet vid den tidpunkt tillsynen sker, arbetar på ett sätt som innebär att lagen överträds eller riskerar att överträdas. Det preventiva intresse som tillsynsverksamheten ytterst syftar till att uppfylla riskerar därmed att bli sekundärt till frågan om ett anspråk föreligger.

Insikten att myndighetens resurser således bör användas till ett främjande och preventivt arbete för att se till att lagen inte överträds i förhållande till flertalet – snarare än att säkerställa ersättning till det relativa fåtal som anmäler och dessutom har ett berättigat anspråk – får förstås konsekvenser för dessa personers möjligheter till upprättelse genom DO:s försorg. Avsaknaden av andra möjligheter till upprättelse var också huvudskälet till att DO i sin skrivelse år 2012 efterlyste en annan ordning.

Mot den bakgrunden välkomnar DO utredningens övergripande slutsats att myndigheten i stort bör fortsätta arbeta som den gör idag, och att möjligheterna till upprättelse i övrigt bör förstärkas. Utredningen har, trots de nämnda svårigheterna kopplade till direktiven, gjort en gedigen genomgång där betydande möda har lagts på att förstå de utmaningar som DO:s uppdrag innebär. En brist i sammanhanget är måhända att direktivens tyngdpunkt på frågor som rör tillsyn och upprättelse har medfört att myndighetens övriga främjande arbete inte har genomlysts på samma sätt som tillsyns- och processverksamheten.

DO instämmer i utredningens bedömning att det finns behov av ytterligare åtgärder för att stärka diskrimineringsskyddet. Inte minst framstår det som angeläget att förbättra enskildas möjligheter att få upprättelse. DO delar mot denna bakgrund i stort utredningens slutsatser och ställer sig med vissa

reservationer i princip bakom förslagen om förstärkt och förändrat statligt stöd till antidiskrimineringsbyråerna, om att förtydliga länsstyrelsernas ansvar att arbeta externt mot diskriminering, om att inrätta en diskrimineringsnämnd för att underlätta för enskildas upprättelse, om att förtydliga de relevanta bevisbördereglerna och regeln om DO:s talerätt, samt om att flytta diskrimineringslagens regler om skollagsreglerad verksamhet till skollagen (2010:800) och tillsynen över dessa regler till Skolinspektionen.

DO finner samtidigt skäl att här särskilt fästa uppmärksamhet på några centrala frågeställningar som aktualiseras av utredningen.

### **Kravet på avskräckande sanktioner**

Utredningen konstaterar på s. 423 att den skadeståndsrättsliga sanktionsordning rörande diskrimineringsersättning som dagens lagstiftning innebär inte är tillräcklig för att uppfylla EU-rättens krav på ett effektivt införlivande. Som framgår av av EU-domstolens domar i målen C-57/97, Feryn, EU:C:2008:397 och C-81/12, Asociația Accept, EU:C:2013:275, uppställer EU-rätten krav på avskräckande sanktioner oavsett om det finns en enskild skadelidande eller inte. Av Acceptdomen framgår också att den sanktion som väljs inte får vara av rent symboliskt slag, utan ska vara verkligt avskräckande.

Det finns med andra ord två skäl till att nuvarande ordning är otillräcklig för att tillgodose EU-rättens krav. För det första saknas det sanktioner för överträdelse som begås utan att det finns någon identifierbar person som drabbas. För det andra är de sanktioner som finns i form av diskrimineringsersättning i många fall otillräckliga för att avskräcka från överträdelse. Som utvecklas i en utredning som professorn i nationalekonomi Johan Stennek har gjort på uppdrag av DO och som biläggs detta remissvar, är diskrimineringsersättningen för många aktörer alldeles för lågt satt för att fungera avskräckande. Skälet är att beloppen efter Högsta domstolens domar i NJA 2014 s. 499 I och II tar sin utgångspunkt i den skada kränkningen innebär för den enskilde, vilket dels betyder att den samhällsskada diskrimineringen utgör inte omhändertags på det sätt som krävs, dels att de belopp som döms ut i många fall hamnar på så låga belopp att de i sig inte är avskräckande.

Som Johan Stenneks utredning visar kan kostnaden för att vidta åtgärder för att minska risken för diskriminering i många fall vida överstiga kostnaden för att ersätta en drabbad individ. Diskrimineringsrätten uppvisar i detta avseende stora likheter med andra områden (t.ex. skyddet för personuppgifter och konsumenträtten) där de belopp som krävs för att effektivt sanktionera överträdelse skiljer sig från de belopp som kan kompensera den skada enskilda lider. Om systemet dessutom uppmanar den tillsynsmyndighet som finns att ingå förlikningar istället för att utöva tillsyn, försvagas incitamenten att följa lagen ytterligare.

Det bör också framhållas att många av de överträdelse som förbjuds genom diskrimineringslagen är av en mer strukturell art och kan medföra konsekvenser för många, något som talar för behovet att införa någon form av sanktionsavgift. Tydliga exempel på detta är företeelser som bristande fysisk tillgänglighet i lokaler, diskriminerande krav för anställning, och systematisk

lönediskriminering.

Till detta kommer de kända koherensproblemen i förhållande till skadeståndsrätten i övrigt, bland annat frågan om överkompensation till enskilda som får del av preventionspåslaget och svårigheten att bestämma ett preventionspåslag som tar hänsyn till möjligheten att det finns okända skadelidande som inte har gett sig till känna.

Mycket talar alltså för att skilja sanktionsdelen från skadeståndsdelen på det sätt som görs på andra rättsområden. DO bedömer i likhet med utredningen att det finns ett behov av att särskilt utreda frågan om sanktioner för att säkerställa att svensk rätt står i överensstämmelse med EU-rätten.

### **Behovet av utökat skydd mot diskriminering i offentlig verksamhet**

I samband med att DO:s begränsade tillsynsmandat rörande offentlig verksamhet aktualiserades i och med att det så kallade romaregistret uppdagades, skrev DO den 27 augusti 2014 till regeringen. I skrivelsen påtalade DO att den tillsyn över Polismyndigheten som var möjlig enligt 2 kap. 17 § diskrimineringslagen var otillräcklig i ljuset av de krav som åligger staten att säkerställa icke-diskriminering från det allmännas sida enligt såväl artikel 14 Europakonventionen och artikel 21 EU:s rättighetsstadga.

Det får anses olyckligt att de enskilda som drabbades av den diskriminerande registreringen var tvungna att vända sig till domstol för att få diskrimineringen konstaterad (se här Svea hovrätts dom den 28 april 2017 i mål nr T 6161-16). Att den tillsyn som skett inte – eller i vart fall inte i tillräcklig mån – beaktat diskrimineringsaspekten, får i efterhand ses som ett misslyckande.

Det bör betonas att selektiv rättstillämpning av diskriminerande skäl inte bara är ett problem som på ett bestående sätt kan skada förtroendet för rättsstaten och samhällets institutioner hos de personer som drabbas, men som också är svår att upptäcka utan särskild sakkunskap.

I det ljuset är utredningens förslag att vidare undersöka en möjlig utvidgning av diskrimineringslagen till att omfatta fler samhällsområden, inklusive offentlig verksamhet välkommet. Samtidigt går det inte att bortse från att en sådan mer övergripande utvidgning av lagen framstår som avlägsen i tiden. Den mycket tydliga kritik som nyligen riktats mot Sverige från FN:s människorättskommitté torde aktualisera en mer skyndsam lösning.

I sin rapport om Sverige 2016 påtalade Människorättskommittén särskilt DO:s begränsade mandat vad gäller Europakonventionen och rättsväsendet och uppmanade regeringen att vidta åtgärder i det avseendet (CCPR/C/SWE/CO7 p. 10).

DO delar kommitténs bedömning att det är otillfredsställande att myndigheten inte har tillsyn över Europakonventionens diskrimineringsförbud, och att frågan därför bör utredas i särskild ordning.

Eftersom det rör sig om ett i svensk rätt redan infört diskrimineringsförbud med kända begränsningar, torde en sådan utredning med fördel kunna avgränsas till frågan om myndighetens tillsynsbefogenheter och talerätt ska utvidgas till att även avse artikel 14 Europakonventionen.

## **Regleringen rörande trakasserier och sexuella trakasserier mellan barn är problematisk och svarar inte mot barnens bästa**

I en skrivelse till regeringen den 22 juni 2015 påtalade DO de svårigheter som fanns kopplade till den i många avseenden överlappande regleringen av kränkningar respektive olika former av trakasserier i skollagen och diskrimineringslagen. DO förordade i skrivelsen en gemensam reglering av kränkningar i skollagen och att Skolinspektionen skulle ges tillsyn över kränkningar mellan barn i skollagsreglerad verksamhet. Med vissa modifieringar är det också det förslag som utredningen nu lägger.

En central del av skrivelsen handlade dock om det olämpliga att i situationer som rörde kränkningar mellan barn tillämpa en ordning som är avpassad för vuxet beteende. DO framhöll således att det var problematiskt att utrednings- och åtgärdsskyldigheten rörande sexuella trakasserier i nuvarande ordning var beroende av de trakasserande barnens eventuella insikt i det kränkande beteendet – något som inte kan förenas med den annars i rättsordningen grundläggande presumtionen att barn under femton år inte ska betraktas som sexuellt medvetna aktörer. Därtill kommer de rent praktiska problem för personal inom dessa verksamheter att utreda och fastställa huruvida barnen, ibland i förskoleåldern, haft den nödvändiga insikten eller inte.

Vidare lyfte DO det tveksamma ur barnsynpunkt att de barn som trakasserat andra domskälsvis eller på annat sätt utan att ha fått komma till tals pekats ut som "skyldiga" till sexuella trakasserier. I det sammanhanget påtalade DO att det stora lokala intresset för frågor om sexuella trakasserier i skolan kan innebära att barnen trots sekretessreglerna identifieras och pekats ut som ansvariga för sexuella kränkningar. I skrivelsen underströk DO också att den påfrestning som en utredning och en efterföljande domstolsprocess innebar för samtliga inblandade barn sällan kunde rättfärdigas i ljuset av det drabbade barnets intresse av skadestånd.

Slutligen ifrågasatte DO om dagens ersättningsbaserade ordning alls var anpassad till en skolmiljö där kränkningar är mycket vanligt förekommande. Det framstår exempelvis inte som adekvat lösning att, i en situation där barn i en skolklass ömsesidigt kränker varandra, samhällets knappa resurser ska gå till att säkerställa att samtliga barn får ekonomisk ersättning av skolans huvudman. I likhet med Barnombudsmannen pekade DO på att barn främst har ett behov av hjälp och stöd av en oberoende vuxen som kan fungera som ett lokalt ombud och hitta lösningar som leder till snabba förändringar.

DO vill här fästa uppmärksamhet på att många av de allvarliga invändningar som således finns mot rådande ordning för hantering av trakasserier och sexuella trakasserier mellan barn inte behandlas av utredningen. Mot bakgrund av frågornas angelägna art och betydelse för ett mycket stort antal barn i skolan

och förskolan finns det enligt DO:s bedömning skäl att hantera dem med viss prioritet.

## **Frågan om rättshjälp i diskrimineringstvister**

I sin genomgång av systemet för rättshjälp konstaterar utredningen att dagens ordning gör det svårt för enskilda att själva hävda sin rätt i domstol, men att det likväl inte finns anledning att i ljuset av kraven i artikel 47 EU:s rättighetsstadga föreslå någon förändring av rättshjälpsordningen. DO har sympatier för intresset att upprätthålla konsekvensen i systemet och att inte särbehandla vissa tvister. Samtidigt är det så att tvister som rör överträdelse av grundläggande rättigheter omfattas av en positiv förpliktelse för staten att i praktiken säkra tillgången till en domstolsprövning där en sådan behövs.

Ett system där kostnadsrisken i förening med de låga ersättningsbeloppen gör att enskilda avstår från att gå till domstol är inte förenlig med kraven på ett effektivt skydd för den rätt till gottgörelse vid diskriminering som framgår av likabehandlingsdirektiven. Även om den föreslagna nämndlösningen i många fall skulle tillgodose enskildas behov i detta avseende, finns det som utredningen påtalar fall som är avhängiga av muntlig bevisning på ett sådant sätt att en domstolsprövning framstår som det enda alternativet.

För sådana fall finns det således starka skäl som talar för att det i större utsträckning än idag bör vara möjligt för enskilda att beviljas rättshjälp i diskrimineringsmål. Även med hänsyn till de överväganden som redovisas av utredningen i denna del, kan DO inte heller se att det skulle vara omöjligt att till exempel föreskriva att det, vid prövningen om rättshjälp ska utges, särskilt ska beaktas om tvisten rör ett anspråk som grundar sig på ett påstående om diskriminering enligt diskrimineringslagen.

## **Arbetet mot diskriminering på lokal och regional nivå**

Vad avser utredningens förslag att det av lagen (2008:568) om Diskrimineringsombudsmannen särskilt ska framgå att myndigheten ska ge råd och stöd till antidiskrimineringsbyråerna, ser DO inget behov av regleringen eftersom det redan ligger i myndighetens främjande uppdrag att stödja sådana verksamheter. Det finns här en invändning på en mer principiell nivå att alltför detaljerade instruktioner kringskar myndighetens möjlighet att självständigt verka inom sitt uppdrag. Därtill kommer risken att de uppgifter som uttryckligen framgår av lagen tillmäts en för stor relativ betydelse i förhållande till andra uppgifter som DO bedömer som nödvändiga i sitt arbete för ett samhälle fritt från diskriminering.

På samma sätt förhåller det sig med förslaget att länsstyrelserna i sitt arbete med kunskapsöverföring, stöd och utbildning till olika strategiska aktörer i länet särskilt föreskriva att detta arbete ska ske i samråd med DO. Att informera, utbilda och överlägga och ha andra kontakter med myndigheter ingår i DO:s befintliga uppgifter. Det finns även här en tillitsaspekt att kontakterna tas på grundval av identifierade behov. Någon ytterligare reglering därom behövs inte.

DO instämmer med utredningens slutsatser såvitt avser antidiskrimineringsbyråernas vitala roll på lokal nivå och behovet att genom förstärkt stöd säkra stabiliteten i verksamheterna. En bättre stödordning framstår som särskilt viktig i ljuset av det i utredningen uttalade intresset att byråerna ska tillhandahålla avgiftsfri rådgivning till enskilda. Verksamhet av det slaget kräver typiskt sett juridiskt skolad personal som är kostsam och enligt DO:s erfarenheter svår att få tag på. Stödet måste därmed vara tillräckligt stort för att kunna täcka anställning av bland annat jurister, och tillräckligt stabilt för att hantera övergångsperioder när sådan personal slutar eller inte kan rekryteras. Om det uppstår vakanser på dessa tjänster under viss period, kan det innebära att verksamheten inte kommer att kunna uppfylla det rådgivningsansvar som kopplas till stödet.

Enligt DO:s uppfattning vore det emellertid olyckligt att på det sätt som föreslås villkora det ekonomiska stödet genom att föreskriva att en viss kvotdel av de tilldelade resurserna ska användas till just denna typ av avgiftsfri rådgivning. Medan det framstår som naturligt att föreskriva att byråernas verksamhet för att vara bidragsberättigad ska innefatta fullgörandet av denna uppgift, kan det ifrågasättas om ett kvantitativt krav av detta slag utgör ett lämpligt sätt att säkerställa det lokala antidiskrimineringsarbetets effektivitet. Mycket talar för att en bättre lösning vore att tillåta antidiskrimineringsbyråerna att utifrån lokala förhållanden i hög grad själva anpassa inriktningen på sin verksamhet. Under alla omständigheter står det klart att en årsvis fördelning av medel inte kommer att skapa tillräckligt stabila förutsättningar för antidiskrimineringsbyråernas verksamhet. Entydiga erfarenheter visar att en sådan finansieringsmodell utgör hinder för ett effektivt och långsiktigt förändringsarbete.

Mot denna bakgrund finns det enligt DO:s mening anledning att ifrågasätta om förslaget med en årsvis fördelning av delvis öronmärkta medel för rådgivning utgör en ändamålsenlig lösning för att åstadkomma ett mer effektivt antidiskrimineringsarbete på lokal nivå.

## **Rekommendationerna rörande utredning av anmälningar och förlikningar i upprättses syfte**

Som tidigare har nämnts har utredningen genom sina direktiv dels fått i uppdrag att utreda hur enskildas intresse av upprättelse kan tillgodoses av DO kopplat till hanteringen av anmälningar, dels att utreda hur tillsynsverksamheten kan ordnas på ett effektivt sätt. DO anser inte att dessa mål kan förenas. Målkonflikten återkommer på flera ställen i utredningen men blir tydligast i de rekommendationer som ges om utredning av fler individanmälningar och en ökad förlikningsverksamhet.

Tillsynsverksamhetens syfte är jämlikt 4 kap. 1 § diskrimineringslagen att tillse att lagen efterlevs och bör följaktligen inriktas på missförhållanden som innebär att diskrimineringslagen överträds eller riskerar att överträdas. DO:s tillsyn så som den numera är utformad är inte avhängig av en anmälan och de slutsatser i riskhänseende som dras i tillsynen kräver sällan att det konstateras att en överträdelse har skett i förhållande till en viss person. Som exempel på förhållanden som kan påtalas genom en sådan tillsyn är brister i tillgänglighet,



avsaknad av rutiner för hantering av anmälningar om trakasserier och diskriminerande krav i anställningsannonser. Genom att tillsynen på detta sätt i högre grad inriktas mot strukturella förhållanden hos tillsynsobjektet som innefattar diskriminering eller risk för diskriminering, ges tillsynsobjektet förutsättningar att själv bedöma vilka åtgärder som behöver vidtas för att efterleva lagen. Ibland går de åtgärder som väljs längre än vad som strikt skulle kunna krävas enligt diskrimineringslagen, vilket förstås kan medföra ett positivt utfall för lika rättigheter och möjligheter.

En tillsyn som fokuserar på att säkerställa upprättelse för enskilda anmälare är däremot per definition anmälningsstyrd och syftar till att utröna om anmälaren har ett anspråk som kan göras gällande mot tillsynsobjektet snarare än risken för framtida överträdelser. Avgörande frågor för en sådan tillsyn är, förutom om en ersättningsgrundande kränkning skett, om ett sådant anspråk kan göras gällande i domstol med hänsyn till de bevisregler och frister för talans väckande som gäller där.

Till detta kommer att det är förenat med betydande praktiska svårigheter att på ett begripligt sätt i myndighetens beslut redogöra för civilrättsliga och i viss mån processrättsliga förutsättningar för ett enskilt anspråk på diskrimineringsersättning inom ramen för vad som i grunden är en offentlighetsrättslig tillsyn riktad till ett tillsynsobjekt. En sammanblandning mellan de offentlighetsrättsliga kraven på lagens efterlevnad och de civilrättsliga skyldigheterna att utge ersättning när lagen överträds bör så långt det är möjligt undvikas.

En kopplad problemställning infinner sig beträffande förlikningsöverenskommelser som ett sätt för myndigheten att verka för lagens frivilliga efterlevnad. I denna del uttalar utredningen på s. 245 att

det är ... svårt att se hur man förmår någon att frivilligt följa lagen om en överträdelse har skett; det är en annan sak när det är fråga om en pågående överträdelse. Att minska lagens krav på att DO i alla lägen i första hand ska verka för förlikningar kan också motiveras av tillsynsrollen. Individanmälningarna skulle då i större utsträckning kunna ses som och användas som verktyg i tillsynsarbetet. Verksamhetens fokus skulle alltså då ligga mer på allmänintresset av att förebygga och motverka diskriminering. DO är ingen domstol eller något domstolsliknande organ. Man kan på den grunden ifrågasätta att myndigheten ska arbeta med förlikningsverksamhet

Utredningen fortsätter sedan och konstaterar att direktiven uttryckligen anger att det är viktigt att den som har diskriminerats har en reell möjlighet att vända sig till DO och få sin sak utredd. Vidare citeras direktivens skrivelse om att eventuella förtydliganden av DO:s roll och mandat ska ske i syfte att tillförsäkra personer som diskriminerats ett lämpligt och effektivt rättsskydd.

Det är i huvudsak mot bakgrund av dessa utgångspunkter – som i betydande mån sätter en ram för utredningens möjliga slutsatser beträffande DO:s hantering av anmälningar – som utredningen rekommenderar att myndigheten både ska utreda fler individanmälningar och i större utsträckning verka för förlikningar, även om andra skäl också anges. Rekommendationerna sker trots

att utredning av anmälningar i upprättseslyfte alltså egentligen inte ligger i linje med DO:s valda inriktning mot en mer effektiv tillsyn i det allmännas intresse som DO uppfattar att utredningen i övrigt ställer sig bakom.

Som avslutande reflektion vill DO understryka att myndigheten, bland annat på grundval av rekommendationerna från Riksrevisionen och Statskontoret, under den tid utredningen varat har arbetat hårt för att lämna den tidigare kostsamma och oförsvarligt ineffektiva tillsynsmodellen. Utvecklingen har varit resurskrävande, medfört stora effektivitetstapp och inte minst höga påfrestningar på myndighetens personal. Att i ett läge där myndigheten nu till stor del har lyckats ändra riktning på verksamheten och har god styrfart, vore det högst betänkligt att föreskriva en återgång till den tidigare ordningen.

Yttrandet har beretts av enhetscheferna Martin Mörk och Lovisa Strömberg.

Agneta Broberg, diskrimineringsombudsman