

DO och diskriminerings- frågorna

RIR 2012:3



Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska den verksamhet som bedrivs av staten. Vårt uppdrag är att genom oberoende revision skapa demokratisk insyn, medverka till god resursanvändning och effektiv förvaltning i staten.

Riksrevisionen bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Effektivitetsgranskningar rapporteras sedan 1 januari 2011 direkt till riksdagen.

RIKSREVISIONEN

ISBN 978 91 7086 274 8

RIR 2012:3

FOTO: CHRISTINE OLSSON, SCANPIX

FORM: AD&D

TRYCK: RIKSDAGENS INTERNTRYCKERI, STOCKHOLM 2012

RiR 2012:3

DO och diskrimineringsfrågorna





TILL RIKSDAGEN

DATUM: 2012-02-23

DNR: 31-2010-1550

RIR 2012:3

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport över effektivitetsrevision:

DO och diskrimineringsfrågorna

Riksrevisionen har granskat om Diskrimineringsombudsmannen under de första verksamhetsåren har inriktat sitt uppdrag på ett ändamålsenligt sätt. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport.

Företrädare för Diskrimineringsombudsmannen och Arbetsmarknadsdepartementet har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på utkast till slutrapport.

Rapporten innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen och Diskrimineringsombudsmannen.

Riksrevisor *Gudrun Antemar* har beslutat i detta ärende. Granskningsenhetschef *Charlotta Gustafsson* har varit föredragande. Revisionsdirektör *Ulf Andersson* och revisionsdirektör *Anneli Josefsson* har medverkat vid den slutliga handläggningen.

Gudrun Antemar

Charlotta Gustafsson

För kännedom:

Regeringen, Arbetsmarknadsdepartementet

Diskrimineringsombudsmannen



Innehåll

Sammanfattning	9
1 Motiv för och uppläggning av granskningen	13
1.1 Motiv för granskning	13
1.2 Syfte och revisionsfrågor	13
1.3 Bedömningsgrunder	14
1.4 Genomförande	14
1.5 Disposition	15
2 Ny lagstiftning och ny myndighet	17
2.1 Diskrimineringslagstiftningen	17
2.2 Utredningen om bildandet av Diskrimineringsombudsmannen	21
2.3 Diskrimineringsombudsmannens uppdrag	22
3 Förändringar i lagstiftningen	25
3.1 Syftet med den nya lagstiftningen	25
3.2 Förhållande till internationell rätt	27
3.3 Ett förändrat diskrimineringskydd	28
3.4 En fortgående lagstiftningsprocess	30
3.5 Sammanfattande iakttagelser	32
4 Myndighetens prioriteringar	35
4.1 DO:s tillsyn	35
4.2 DO:s främjande arbete	38
4.3 Handläggningstider	40
4.4 Resultat av arbetet med individanmälningar	42
4.5 Organisation och verksamhetsinriktning	45
4.6 Sammanfattande iakttagelser	48
5 Regeringens styrning	51
5.1 Utgångspunkter för regeringens styrning av DO	51
5.2 Hur har regeringen styrt DO?	52
5.3 Regeringens övergripande arbete mot diskriminering	55
5.4 Sammanfattande iakttagelser	57
6 Slutsatser och rekommendationer	59
6.1 DO:s första år har präglats av flera problem	59
6.2 DO står inför flera strategiska utmaningar	60
6.3 Regeringens styrning	62
6.4 Riksrevisionens rekommendationer	63



Sammanfattning

Riksrevisionens granskning har syftat till att analysera orsakerna till att Diskrimineringsombudsmannen (DO) initialt har haft problem att genomföra hela sitt uppdrag på ett sätt som motsvarar förväntningarna. Granskningen har också syftat till att bedöma vilka åtgärder som behövs för att DO ska kunna bedriva ett effektivare arbete mot diskriminering. Den sammantagna bilden är att verksamheten hittills kommit att bli ärendestyrd. Detta förhållande har gått ut över möjligheten till att nå resultat inom andra delar av DO:s uppdrag som är inriktat på förebyggande arbete. Riksrevisionens övergripande bedömning är att DO, efter drygt tre års verksamhet, fortfarande står inför ett antal strategiska utmaningar när det gäller hur DO ska utforma sina insatser och balansera dem mot varandra för att ge största möjliga effekt. DO och regeringen behöver också skaffa sig ett bättre kunskapsunderlag för att avgöra var i samhället som risken för diskriminering är störst och var DO:s insatser ger störst effekt.

Granskningens bakgrund

Motiv: År 2009 trädde en ny samlad diskrimineringslag ikraft och den nya myndigheten Diskrimineringsombudsmannen (DO) påbörjade sitt arbete. I och med den nya lagstiftningen och den nya myndigheten fanns förväntningar på att arbetet mot diskriminering och för lika rättigheter och möjligheter skulle få ett tydligare och starkare genomslag. Under DO:s inledande år synliggjordes dock flera problem kopplade till DO:s verksamhet. Bland annat har JO kritiserat DO vid flera tillfällen för brister i ärendehandläggningen och långa handläggningstider. DO har heller inte använt någon större andel av sina resurser för egeninitierad tillsyn av aktiva (förebyggande) åtgärder inom arbetslivet och utbildningsområdet.

Syfte: Granskningen har inriktats på att analysera orsakerna till de initiala problem med långa handläggningstider och låg aktivitet i den egeninitierade tillsynen som DO haft. Granskningen syftar också till att bedöma vilka åtgärder som behövs för att DO ska kunna bedriva ett effektivare arbete mot diskriminering.

Genomförande: Granskningens iakttagelser och slutsatser grundar sig på intervjuer, förarbeten, myndighetsdokumentation och annat offentligt material.

Granskningens resultat

DO:s första år har präglats av flera problem

DO:s första tre år har präglats av interna problem. Komplexiteten i att skapa en enda myndighet av fyra tidigare har präglat myndighetens möjligheter att forma sin verksamhet utifrån de krav som ställdes på myndigheten. DO har bland annat haft problem med oklara ansvarsförhållanden mellan olika nivåer och organisatoriska enheter samt med att utveckla och internt förankra verksamhetens inriktning. Under sina första år har DO också haft problem med stora ärendebalanser som dessutom tenderade att öka. DO genomförde inte heller någon egeninitierad tillsyn av aktiva åtgärder i arbetslivet eller på utbildningsområdet under sina första två år. DO har också vid flera tillfällen fått kritik av bland annat JO för långa handläggningstider i sin ärendehantering.

Till en del kan DO:s initiala problem bero på skillnader i kultur och arbetssätt mellan de tidigare fyra diskrimineringsmyndigheter som slogs samman vid bildandet av DO. DO hade också att arbeta med en delvis ny lagstiftning. Den nya lagstiftningen och det sätt som DO organiserades på innebar att medarbetarna fick arbeta utifrån en lagstiftning som de till stora delar var obekanta med. DO fick också ärva ett stort antal ärenden från de fyra tidigare myndigheterna.

För att komma till rätta med ärendebalanserna har DO lagt stora resurser på hanteringen av ärenden om diskriminering efter anmälan av enskilda individer. DO:s verksamhet har därmed i hög grad blivit anmälningsstyrd och fått en reaktiv karaktär. Tillsynen över aktiva åtgärder och utvecklingen av DO:s främjande arbete har fått stå tillbaka.

DO står inför flera strategiska utmaningar

DO har ett stort verksamhetsområde men också ett stort strategiskt utrymme. DO kan relativt fritt bestämma omfattning och inriktning av arbetet med individanmälningar, arbetet med tillsyn av aktiva åtgärder och de olika delarna av det främjande arbetet.

DO:s arbete med individanmälningar rymmer flera strategiska avvägningar. Diskrimineringslagen ger DO en *möjlighet* att föra talan i domstol för en enskild som medger det. DO kan här välja att utreda och driva alla ärenden där diskriminering i lagens mening bedöms föreligga till förlikning eller till domstol. Alternativt kan DO välja att endast driva ärenden som är av betydelse för rättsutvecklingen. Vilket alternativ DO väljer har betydelse för hur arbetet med individanmälningar ska utformas.

DO behöver fortsätta att konkretisera och utveckla hur tillsynsarbetet och den främjande verksamheten kan samverka. Även om DO nu avslutar betydligt fler ärenden så har DO fortfarande problem med att fånga upp den kunskap handläggarna får från de fall som inte drivs vidare mot domstolsprocess, vilket gäller merparten av

individärendena. Det innebär att DO inte tillräckligt utnyttjar det mervärde och den kunskap som byggs upp i organisationen när enskilda ärenden handläggs för att inrikta tillsynen och genomföra det främjande uppdraget. DO uppger att myndigheten har påbörjat ett arbete med att gå igenom kunskapen från de ärenden som inte utreds rättsligt.

Det är också viktigt att det till grund för DO:s arbete mot diskriminering finns en god kunskap om var i samhället *riskerna för diskriminering* är störst, vilka uttryck den tar sig och om den ökar eller minskar över tid. DO saknar fortfarande ett systematiskt arbete med riskanalys som avser förekomsten av diskriminering. Kunskapen från hanteringen av individärenden kan bara delvis ligga till grund för sådana analyser eftersom lagen inte innehåller ett generellt diskrimineringsförbud. Samtidigt är DO:s anmälningssärenden ojämnt fördelade över diskrimineringsgrunder och samhällsområden. Antalet anmälningar kan också variera en del över åren och massanmälningssaktioner som gäller vissa former av diskriminering har förekommit. Enbart analyser av anmälningssärenden kan därför inte ge en fullständig bild av hur den faktiska diskrimineringen ser ut och hur den utvecklas över tid, utan den bilden måste kompletteras med andra kunskaper om risker för diskriminering och om vad som fungerar förebyggande.

Ett kunskapsunderlag och en riskanalys blir nödvändiga om DO ska klara av att skapa en balans mellan uppdragets olika delar, ärendehandläggning, tillsyn och främjande arbete. De prioriteringar som DO gör bör därför bygga på en analys av var risker och problem med diskriminering antas vara störst och var DO:s olika verktyg enligt lagstiftningen skulle kunna nå största möjliga effekt. Med en sådan analys som grund skulle DO lättare kunna prioritera mellan uppdragets olika delar.

Regeringens styrning har varit återhållsam

DO:s grundläggande ansvarsområden och uppgifter regleras i lag. Lagregleringen av DO:s uppdrag syftar till att säkerställa en mer självständig ställning för DO i förhållande till regeringen. Samtidigt är DO fortfarande en myndighet under regeringen, och regeringen har därmed ett ansvar för att följa upp att verksamheten fungerar tillfredställande.

Under februari 2011 bytte regeringen myndighetschef samt gjorde ett tillägg i DO:s regleringsbrev. Tillägget i regleringsbrevet var avsett som stöd till DO och kan kopplas till den kritik som DO fått från bland annat JO om långa handläggningstider. Riksrevisionen konstaterar att regeringens tillägg i regleringsbrevet endast handlar om den del av DO:s uppdrag som rör tillsyn. Tillägget och regeringens styrning i övrigt har inte specificerat hur DO bör lägga upp arbetet inom hela sitt uppdrag. Det kan vara en förklaring till att DO från början inte kom att göra medvetna prioriteringar inom hela sitt verksamhetsområde.

Regeringen fortsätter också sitt arbete med att utveckla diskrimineringslagstiftningen i syfte att göra den mer effektiv och heltäckande. Arbetet påverkas i hög grad av arbetet inom EU, men även av det faktum att det finns en osäkerhet om hur effektiv olika delar av lagstiftningen är. Riksrevisionens analys visar att det finns anledning för regeringen att följa upp att DO gör rätt prioriteringar och använder de verktyg myndigheten har på ett strategiskt sätt.

Riksrevisionens rekommendationer

Riksrevisionen anser att det nu är viktigt att DO arbetar strategiskt i syfte att nå resultat inom hela sitt verksamhetsområde. De prioriteringar som DO gör bör bygga på en analys av var problemen med diskriminering är störst och var DO:s olika verktyg enligt lagstiftningen skulle kunna nå största möjliga effekt. DO är, trots en självständig ställning, en myndighet under regeringen. Regeringen har därmed ett ansvar för att verksamheten fungerar tillfredställande och att verksamhetens inriktning stämmer överens med intentionerna bakom lagstiftningen.

Riksrevisionen rekommenderar att DO

- fortsätter det påbörjade arbetet med att utveckla metoder för att återkommande inhämta kunskap om och analysera utvecklingen över tid när det gäller diskriminering på olika grunder och inom olika samhällsområden
- slutför arbetet med att utveckla myndighetens strategiska inriktning och gör en prioritering mellan myndighetens tre uppdrag
- arbetar i enlighet med sin strategiska inriktning och sina prioriteringar samt stämmer av denna mot en återkommande och förnyad riskanalys.

Riksrevisionen rekommenderar att regeringen

- följer upp DO:s arbete med att utveckla kunskapsunderlag och riskanalys
- följer upp att DO tar fram en övergripande strategi och prioriteringar mellan sina tre områden
- följer upp DO:s verksamhet enligt lagstiftningen och den strategi som DO utarbetar.

1 Motiv för och uppläggning av granskningen

1.1 Motiv för granskning

År 2009 trädde en ny samlad diskrimineringslag ikraft och den nya myndigheten Diskrimineringsombudsmannen (DO) påbörjade sitt arbete.¹ Genom den nya lagstiftningen samlades lagstiftningen mot diskriminering i en lag. Tidigare hade bestämmelser som syftade till att motverka diskriminering i stället funnits i flera olika lagar. Lagstiftningen på diskrimineringsområdet hade utvecklats successivt och kritiserades för att vara splittrad och svåröverskådlig. Det fanns förväntningar på att arbetet mot diskriminering och för lika rättigheter och möjligheter skulle få ett tydligare och starkare genomslag genom den nya lagstiftningen och den nya myndigheten DO. Under DO:s inledande år synliggjordes flera problem kopplade till DO:s verksamhet. Bland annat har JO kritiserat DO vid flera tillfällen för brister i ärendehandläggningen och långa handläggningstider. DO har heller inte använt någon större andel av sina resurser för egeninitierad tillsyn av aktiva (förebyggande) åtgärder inom arbetslivet och utbildningsområdet. Samtidigt har det varit svårt att få någon tydlig bild av om omfattningen av diskriminering ökar eller minskar i samhället och lagregleringens och tillsynens effekter på diskrimineringsområdet.

1.2 Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att analysera orsakerna till de initiala problem med långa handläggningstider och låg aktivitet i den egeninitierade tillsynen som DO haft. Granskningen syftar också till att bedöma vilka åtgärder som behövs för att DO ska kunna bedriva ett effektivare arbete mot diskriminering. Revisionsfrågorna är:

- *Har DO inriktat sitt uppdrag på ett ändamålsenligt sätt?*
- *Har regeringens styrning av DO varit ändamålsenlig?*

¹ Ett starkare skydd mot diskriminering (prop. 2007/08:95, bet. 2007/08:AU7, rskr. 2007/09:219).

Granskningen av regeringens styrning av DO avser främst styrning genom olika styrdokument. Myndighetens inriktning av arbetet bedöms främst genom en analys av DO:s prioriteringar och prestationer samt DO:s interna styrdokument och årsredovisningar.

1.3 Bedömningsgrunder

Ett samhälle fritt från diskriminering

Regeringens mål är ett samhälle fritt från diskriminering. Regeringens och DO:s ansvar är att göra DO till ett effektivt verktyg för att bidra till att målet nås. *Diskrimineringslagstiftningen* ger DO olika tillsynsuppdrag och även ett främjande uppdrag. En uppgift för regeringen som följer av *regeringsformen* (1 kap. 6 § RF) är att styra de statliga myndigheterna. I denna uppgift ingår att tillse att nya lagar får genomslag och efterlevs. I *myndighetsförordningen* (2007:515) regleras att myndighetens ledning ansvarar inför regeringen för verksamheten och ska se till att den bedrivs effektivt och enligt gällande rätt. Vidare regleras i förordningen bland annat att myndighetsledningen fortlöpande ska utveckla verksamheten och se till att de anställda är väl förtrogna med målen för verksamheten.

Riksrevisionens operationalisering

DO har ett stort utrymme för att själv tolka myndighetens uppdrag, och dessutom ett stort verksamhetsområde. Det ställer höga *krav på DO att strategiskt inrikta* verksamheten och göra välgrundade prioriteringar mellan olika delar av sin verksamhet. DO:s ansvar att på egen hand inrikta verksamheten ställer också stora *krav på regeringen att följa upp* verksamhetens utveckling på DO.

1.4 Genomförande

Ett 20-tal intervjuer har genomförts med tjänstemän vid Regeringskansliet, företrädare för DO och andra intressenter. Intervjuerna har gett värdefull information om bland annat förberedelserna inför DO:s bildande och organiseringen av arbetet inom DO. Med stöd av den kunskap som erhållits genom intervjuerna har en analys gjorts av lagar och förarbeten, myndighetsdokumentation och annat offentligt material. För att kunna bedöma om verksamheten organiserats effektivt har det varit nödvändigt att beskriva *utfallet* i olika avseenden av DO:s verksamhet eftersom utfallet delvis är en funktion av hur verksamheten organiserats.

1.5 Disposition

I kapitel 2 beskrivs den nya diskrimineringslagstiftningen samt DO:s uppdrag. I kapitel 3 behandlas förändringarna i lagstiftningen och de bakomliggande motiven för dessa. I kapitel 4 analyseras DO:s verksamhetsinriktning och prioriteringar samt myndighetens initiala problem. I kapitel 5 behandlas regeringens styrning av DO. I kapitel 6 redovisas Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer.

2 Ny lagstiftning och ny myndighet

I detta kapitel ges en översiktlig bild av innehållet i och motiven för den nya diskrimineringslagstiftningen. Processen fram till att en ny myndighet bildades samt den nya diskrimineringsombudsmannens uppdrag beskrivs också.

2.1 Diskrimineringslagstiftningen

Den 1 januari 2009 trädde den nya diskrimineringslagen (2008:567) i kraft. Nya regler om diskriminering finns också i bland annat lagen (2008:568) om Diskrimineringsombudsmannen (DO-lagen).

Den nya diskrimineringslagen ersatte sju lagar som tidigare reglerade bland annat förbud mot diskriminering på olika grunder och inom olika samhällsområden.² I samband med att den nya lagstiftningen trädde i kraft inrättades också den nya Diskrimineringsombudsmannen (DO), med uppgift att ha tillsyn över lagen.

I propositionen som ligger till grund för den nya diskrimineringslagstiftningen framhålls att lagstiftningen syftar till att värna principen om alla människors lika värde och allas rätt att bli behandlade som individer på lika villkor. Regeringen framhåller att ett samhälle som slår vakt om alla människors lika värde är ett samhälle som ger alla möjligheter att utvecklas utifrån sina individuella egenskaper och förutsättningar och efter sin egen förmåga och sina egna val. I detta sammanhang har diskrimineringslagarna stor betydelse. I propositionen påminner regeringen även om att vår grundlag innehåller flera bestämmelser som syftar till att skydda mot diskriminering. I regeringsformen anges exempelvis i det så kallade program- och målsättningsstadgandet i 1 kap. 2 § att alla människor är födda fria och lika i värde och rättigheter. Det finns även straffrättsliga bestämmelser som direkt tar sikte mot diskriminering. Det gäller bestämmelsen om olaga diskriminering i 16 kap. 9 § brottsbalken.³

² Jämställdhetslagen (1991:433), lagen (1999:130) om åtgärder mot diskriminering i arbetslivet på grund av etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, lagen (1999:132) om förbud mot diskriminering i arbetslivet på grund av funktionshinder, lagen (1999:133) om förbud mot diskriminering i arbetslivet på grund av sexuell läggning, lagen (2001:1286) om likabehandling av studenter i högskolan, lagen (2003:307) om förbud mot diskriminering och lagen (2006:67) om förbud mot diskriminering och annan kränkande behandling av barn och elever.

³ Regeringens proposition Ett starkare skydd mot diskriminering (prop. 2007/08:95). Propositionen föregicks av Diskrimineringsutredningens slutbetänkande En sammanhållen diskrimineringslagstiftning (SOU 2006:22).

Lagstiftningen om diskriminering och Diskrimineringsombudsmannens uppdrag har till stor del sin grund i olika EU-direktiv.⁴ Vikten av en självständig ställning för nationella institutioner med uppgift att bevaka frågor om mänskliga rättigheter understryks även i en rekommendation som antagits av FN:s generalförsamling, de så kallade Parisprinciperna.^{5, 6}

Diskrimineringsgrunderna

Diskrimineringslagen har till ändamål att motverka diskriminering och på andra sätt främja lika rättigheter och möjligheter oavsett

- kön
- könsöverskridande identitet eller uttryck
- etnisk tillhörighet
- religion eller annan trosuppfattning
- funktionshinder
- sexuell läggning
- ålder.

Lagen innehåller således inte något generellt diskrimineringsförbud, utan omfattar bestämmelser om diskrimineringsförbud utifrån de sju ovan angivna diskrimineringsgrunderna.⁷ Två av diskrimineringsgrunderna är nya: ålder och könsöverskridande identitet eller uttryck.⁸

Lagen förbjuder diskriminering och repressalier inom vissa områden

I diskrimineringslagens andra kapitel förbjuds direkt diskriminering, indirekt diskriminering, trakasserier, instruktioner att diskriminera samt repressalier på grund av de diskrimineringsgrunder som skyddas. Diskrimineringsförbuden syftar till rättvisa eller upprättelse i det enskilda fallet.⁹ Lagen innehåller också

⁴ Materiella bestämmelser med förbud mot diskriminering finns i t.ex. i direktiv 2000/43/EG, direktiv 2000/78/EG, direktiv 2004/113/EG och direktiv 2006/54/EG. Direktiv 2000/43/EG, som omfattar diskrimineringsgrunderna ras och etniskt ursprung, och direktiv 2004/113/EG och 2006/54/EG, som omfattar diskrimineringsgrunden kön, anger att medlemsländerna ska ha ett eller flera organ för främjande av likabehandling. Regler om diskriminering finns även i den europeiska konventionen från den 4 november 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). Denna konvention gäller som lag i Sverige sedan den 1 januari 1995. I FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna slås fast att alla människor är födda fria och lika i värde och rättigheter. Förbud mot diskriminering finns också inskrivna i ett stort antal konventioner om mänskliga rättigheter.

⁵ A/RES/48/134 National institutions for the promotion and protection of human rights.

⁶ Prop. 2007/08:95.

⁷ Ordet "diskrimineringsgrunder" används i lagstiftningen för att ange de kategorier av personer eller de karaktäristika som skyddas av diskrimineringslagstiftningen.

⁸ Prop. 2007/08:95.

⁹ Diskrimineringslagens diskrimineringsbegrepp har sitt ursprung i EU-rättsliga förbud mot diskriminering.

bland annat skyldighet för arbetsgivare och utbildningsanordnare att utreda och vidta åtgärder mot trakasserier. Diskrimineringslagens förbudsbestämmelser gäller inte generellt utan inom vissa särskilt utpekade samhällsområden. De samhällsområden som omfattas av ett eller flera av ovan nämnda förbud mot diskriminering är

- arbetslivet
- utbildningsverksamhet
- arbetsmarknadspolitisk verksamhet och arbetsförmedling utan offentligt uppdrag
- start eller bedrivande av näringsverksamhet samt yrkesbehörighet
- medlemskap i vissa organisationer
- varor, tjänster och bostäder
- allmän sammankomst och offentlig tillställning
- hälso- och sjukvården samt socialtjänsten
- socialförsäkringen, arbetslöshetsförsäkringen och studiestödssystemet
- värnplikt och civilplikt
- offentlig anställning.

I och med den nya diskrimineringslagen har diskrimineringsförbudens omfattning vidgats till fler samhällsområden än tidigare. Förbudet mot diskriminering inom ovan uppräknade samhällsområden gäller för samtliga diskrimineringsgrunder utom ålder. Förbudet mot åldersdiskriminering omfattar bara arbetslivet, utbildningsverksamhet, arbetsmarknadspolitisk verksamhet och arbetsförmedling utan offentligt uppdrag, start eller bedrivande av näringsverksamhet, yrkesbehörighet och medlemskap i vissa organisationer.¹⁰

Lagen ställer krav på aktiva (förebyggande) åtgärder

Diskrimineringslagens tredje kapitel innehåller krav på aktiva (förebyggande) åtgärder inom arbetslivet och utbildningsområdet, men inte inom övriga samhällsområden. Lagens krav på aktiva åtgärder i arbetslivet avser diskrimineringsgrunderna kön, etnisk tillhörighet samt religion eller annan trosuppfattning. Lagens krav på aktiva åtgärder i fråga om utbildning omfattar även diskrimineringsgrunderna funktionshinder och sexuell läggning.¹¹

Aktiva åtgärder kan allmänt beskrivas som åtgärder som vidtas för att främja lika rättigheter och möjligheter. Bestämmelserna om aktiva åtgärder syftar till att förebygga och mana till ökade ansträngningar för att motverka diskriminering. Flera av reglerna är utformade som rambestämmelser.

¹⁰ Prop. 2007/08:95.

¹¹ Prop. 2007/08:95.

Till skillnad mot diskrimineringsförbuden är bestämmelserna om aktiva åtgärder inte i första hand avsedda att tillämpas i enskilda fall.¹²

Inom arbetslivet regleras i diskrimineringslagen aktiva (förebyggande) åtgärder som gäller *samverkan mellan arbetsgivare och arbetstagare*. Här finns bland annat reglering som syftar till att utjämna och förhindra skillnader i löner och andra arbetsvillkor mellan kvinnor och män som utför arbete som är att betrakta som lika eller likvärdigt. Det finns också reglerat att arbetsgivaren ska bedriva ett *målinriktat arbete* för att aktivt främja lika rättigheter och möjligheter i arbetslivet oavsett kön, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning. Vidare finns reglering av arbetsgivarens skyldigheter att motverka diskriminering som rör *arbetsförhållanden, rekrytering och lönefrågor*. När det gäller lönefrågor regleras bland annat att arbetsgivaren ska genomföra en lönekartläggning vart tredje år, med särskild inriktning på löneskillnader mellan kvinnor och män. Arbetsgivare med minst 25 arbetstagare ska vart tredje år även upprätta en handlingsplan för jämställda löner samt en jämställdhetsplan. En särskild förutsättning för diskrimineringsarbetet är att det arbetsrättsliga diskrimineringskyddet bygger på ett samspel mellan lagar och kollektivavtal.¹³ Avsikten är att parterna genom kollektivavtal och på annat sätt ska motverka diskriminering.

Inom utbildningsområdet regleras under rubriken aktiva åtgärder att utbildningsanordnare ska bedriva ett *målinriktat arbete* för att aktivt främja lika rättigheter och möjligheter för de barn, elever eller studenter som deltar i eller söker till verksamheten. Detta arbete ska bedrivas oavsett kön, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionshinder eller sexuell läggning. Vidare finns skyldigheter för utbildningsanordnarna att *förebygga och förhindra trakasserier*. Utbildningsanordnarna är även skyldiga att varje år upprätta en *likabehandlingsplan*.

Domstolsprövning

Frågor om överträdelse av diskrimineringslagstiftningen prövas av domstol. En person som diskriminerats kan med stöd av diskrimineringsförbuden föra talan i domstol om diskrimineringsersättning. Mål som gäller tillämpningen av diskrimineringslagstiftningen på arbetslivsområdet prövas antingen direkt av Arbetsdomstolen eller i tingsrätt som första instans med möjlighet att överklaga till Arbetsdomstolen. Diskrimineringsmål inom andra samhällsområden prövas i allmänna domstolar.¹⁴

¹² Prop. 2007:08/95 och SOU 2006:22.

¹³ Prop. 2007/08:95 s. 84 och s. 181.

¹⁴ Prop. 2007/08:95.

2.2 Utredningen om bildandet av Diskrimineringsombudsmannen

Diskrimineringsombudsmannen har bildats genom en sammanslagning av fyra tidigare ombudsmannamyndigheter: Jämställdhetsombudsmannen (JämO), Ombudsmannen mot etnisk diskriminering, Handikappombudsmannen (HO) och Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning (HomO). I samband med att den nya diskrimineringslagstiftningen föreslogs för riksdagen fattade regeringen beslut om att tillsätta en särskild utredare med uppdrag att förbereda och genomföra bildandet av den nya myndigheten DO.¹⁵ Utgångspunkten var att DO skulle kunna inrättas samtidigt som den nya lagstiftningen trädde i kraft, det vill säga den 1 januari 2009. Utredningen tog namnet *Utredningen om bildandet av Diskrimineringsombudsmannen*.

Utredningens tidsplan och uppdrag

Utredningen påbörjade sitt arbete i maj 2008. Kommitténs ordförande, som även blev ombudsman och chef för den nya myndigheten, utsågs i juli 2008.¹⁶ I utredarens uppdrag ingick att föreslå *instruktion, anslag, regleringsbrev* och *verksamhetsmål* för den nya myndigheten samt även *budgetunderlag* för perioden 2010–2013. I förutsättningarna ingick att förslaget till anslag skulle inrymmas inom ramen för de resurser som de tidigare fyra diskrimineringsmyndigheterna hade 2008.¹⁷

I utredarens uppdrag ingick också att besluta om *organisation, bemanning, stödfunktioner med mera* för den nya myndigheten. Utredaren hade bland annat i uppdrag att bedöma hur frågor som är av främjande karaktär borde organiseras hos DO för att skapa en tydlig skillnad mellan den granskande och den främjande verksamheten. I direktivet framhålls att en sådan åtskillnad är viktig för att garantera rättssäkerheten för dem tillsynen riktas mot. Av direktivet framgår vidare att den nya DO skulle bemannas med beaktande av reglerna om fullständig övergång av verksamhet i 6 b § lagen (1982:80) om anställningsskydd.¹⁸

Utredningen överlämnade den 11 augusti 2008 ett förslag till anslag för DO:s verksamhet 2009. Den 15 oktober lämnade utredningen ett budgetunderlag för 2010–2013. Den 21 oktober lämnade utredningen förslag till instruktion och regleringsbrev samt förslag till verksamhetsmål och verksamhetsplan. Övriga förslag lämnades i samband med utredningens slutrapport.¹⁹

¹⁵ Dir. 2008:25.

¹⁶ Slutrapport från Utredningen om bildandet av Diskrimineringsombudsmannen, IJ2008/2576/DISK.

¹⁷ Dir. 2008:25.

¹⁸ Dir. 2008:25.

¹⁹ Slutrapport från Utredningen om bildandet av Diskrimineringsombudsmannen (2008-12-20).

2.3 Diskrimineringsombudsmannens uppdrag

DO:s uppdrag är att se till att diskrimineringslagen följs. Uppdraget är reglerat i diskrimineringslagen och i lagen (2008:568) om Diskrimineringsombudsmannen (DO-lagen). DO har också uppgiften att motverka diskriminering enligt föräldraledighetslagen (1995:584). DO har även ett främjande uppdrag i syfte att verka för att diskriminering på de grunder som lagen skyddar inte förekommer på något samhällsområde. Denna del av DO:s uppdrag följer främst av DO-lagen och inbegriper aktiviteter såsom rådgivning, information, utbildning, överläggningar med olika aktörer, bevakning av forsknings- och utvecklingsarbete och internationellt arbete. Av förordningen (2008:1401) med instruktion för Diskrimineringsombudsmannen framgår att DO också ska följa och analysera utvecklingen inom DO:s område.

Diskrimineringsförbud

I DO:s uppgifter ligger att kontrollera att de diskrimineringsförbud och de förbud mot repressalier med mera som finns i diskrimineringslagens andra kapitel respekteras. Denna del av arbetet innebär också att DO tar emot och utreder anmälningar från enskilda individer om de förbud mot diskriminering och trakasserier som finns i diskrimineringslagen. DO ska i första hand försöka få dem som omfattas av lagen att frivilligt följa den. DO har möjlighet att föra talan i domstol för en enskild som medger det.²⁰

Tillsyn av arbetsgivares och utbildningsanordnares aktiva (förebyggande) åtgärder

DO har även tillsyn över arbetsgivarnas och utbildningsanordnarnas aktiva (förebyggande) åtgärder, som regleras i diskrimineringslagens tredje kapitel. Tillsynen av det förebyggande arbetet kan vara antingen ärendestyrd eller egeninitierad. Dock inkommer endast ett fåtal anmälningsärenden per år om det förebyggande arbetet. En hög aktivitet inom detta område förutsätter därför egeninitierad tillsyn. Arbetet bedrivs främst genom granskningar av jämställdhetsplaner och likabehandlingsplaner. DO kan begära in planer för granskning och/eller besöka arbetsplatser och skolor. DO får även lämna framställan till Nämnden mot diskriminering om att nämnden ska besluta om vite för den som inte följer lagens bestämmelser om aktiva åtgärder. I fråga om tillsyn av aktiva åtgärder i arbetslivet är DO:s tillsyn begränsad till att avse tre av totalt sju diskrimineringsgrunder. I fråga om utbildning omfattas fem av sju diskrimineringsgrunder.²¹

²⁰ Prop. 2007/08:95 samt DO:s årsredovisning för 2010.

²¹ Prop. 2007/08:95 samt DO:s årsredovisning för 2010.

DO:s främjande uppdrag enligt DO-lagen

I det främjande uppdraget finns dels ärendestyrd verksamhet, exempelvis telefonrådgivning, dels egeninitierad verksamhet, såsom webbplats, utbildning, utveckling av metodstöd etcetera. Fortfarande gäller att DO:s uppdrag avgränsas till att avse diskriminering i samband med de sju grunder som skyddas. I denna del av uppdraget finns dock ingen begränsning till några angivna samhällsområden.²²

I DO-lagen regleras även att DO genom råd och på annat sätt ska medverka till att den som utsatts för diskriminering kan ta till vara sina rättigheter. DO ska alltså på något sätt biträda den som blivit diskriminerad, exempelvis genom att ge råd. Av förarbetena framgår att rådgivningen avser grundläggande upplysningar om de regler som saken gäller och om hur den som utsatts för diskriminering kan få hjälp.²³

Enligt DO-lagen ska DO också inom sitt verksamhetsområde sprida kunskap och information om skyddet mot diskriminering, både till dem som riskerar att diskriminera och till dem som riskerar att diskrimineras. DO ska även följa den internationella utvecklingen och ha kontakter med internationella organisationer, följa forsknings- och utvecklingsarbete, föreslå författningsändringar eller andra åtgärder som kan motverka diskriminering, samt ta initiativ till andra lämpliga åtgärder. Denna reglering är enligt propositionen utformad som att den anger skyldigheter, men kan antas i praktiken innebära en möjlighet och ett handlingsutrymme för ombudsmannen att i berörda avseenden agera efter vad som bedöms ändamålsenligt.²⁴

Föräldraledighetslagen ger DO rätt att föra talan

Det finns även bestämmelser i föräldraledighetslagen (1995:584) som ger DO rätt att föra talan vid Arbetsdomstolen för en enskild arbetstagare eller arbetssökande. Denna talerätt låg tidigare hos Jämställdhetsombudsmannen. Bestämmelserna i föräldraledighetslagen innebär att en arbetsgivare inte får missgynna en arbetssökande eller en arbetstagare av skäl som har samband med föräldraledighet enligt lagen.²⁵

²² Prop. 2007/08:95 samt DO:s årsredovisning för 2010.

²³ Prop. 2007/08:95.

²⁴ Prop. 2007/08:95.

²⁵ Prop. 2007/08:95.

DO:s möjligheter och begränsningar

Frågor om överträdelser av diskrimineringslagstiftningen prövas av domstol, inte av DO. DO får föra talan i domstol för en enskild som medger det, DO kan inte själv utdöma straff eller skadestånd eller ändra andra myndigheters beslut. Den som ska följa lagen är skyldig att på begäran bistå DO med bland annat information och tillträde till arbetsplatser. Den som inte rättar sig efter DO:s begäran kan DO förelägga att vid vite fullgöra sin skyldighet. DO kan även hos Nämnden mot diskriminering göra en framställan om vitesföreläggande mot arbetsgivare och utbildningsanordnare som inte fullgör sina skyldigheter när det gäller aktiva åtgärder.²⁶ DO saknar föreskriftsrätt inom sitt verksamhetsområde.

Diskrimineringsombudsmannens uppdrag i sammanfattning

DO:s huvuduppdrag kan schematiskt sägas bestå av tre delar: tillsyn över diskrimineringsförbuden i diskrimineringslagen, tillsyn över diskrimineringslagens krav på aktiva åtgärder samt ett mer generellt främjande arbete mot diskriminering. I tabell 2.1 sammanfattas schematiskt DO:s olika huvuduppdrag.

Tabell 2.1 Schematisk beskrivning av DO:s huvuduppdrag

	Tillsyn diskrimineringsförbud (2 kap. diskrimineringslagen, föräldraledighetslagen)	Tillsyn aktiva åtgärder (3 kap. diskrimineringslagen)	Främjande (DO-lagen)
Ärendestyrt	Arbete med anmälningssärenden	Arbete med anmälningssärenden	Telefonrådgivning, skriftlig rådgivning, regeringsuppdrag, samverkan med andra myndigheter
Egeninitierat	Arbetet är i huvudsak ärendestyrt	Arbete med ärenden på eget initiativ, enligt plan eller ad hoc	Utbildning, metodstöd, följa forskning, webbplats, informationsmaterial, seminarier, m.m.

²⁶ Prop. 2007/08:95.

3 Förändringar i lagstiftningen

I detta kapitel ges en beskrivning av förändringarna i lagstiftningen och de bakomliggande motiven för dessa.

3.1 Syftet med den nya lagstiftningen

En bärande idé i den proposition som låg till grund för den nya lagstiftningen var att bestämmelserna om diskriminering på olika grunder och inom olika samhällsområden skulle samlas i en lag.

Kritiken mot den tidigare lagstiftningen

Tidigare fanns ingen samlad diskrimineringslagstiftning i Sverige. Bestämmelser som syftade till att motverka diskriminering fanns i stället i flera olika lagar som förbjöd diskriminering på olika grunder och inom olika samhällsområden. Lagstiftningen hade utvecklats successivt och kritiserades för att vara splittrad och svåröverskådlig. Riksdagen hade också i olika sammanhang uttalat att det fanns anledning att göra en översyn av frågan om en eventuell samordning av diskrimineringslagarna.²⁷

Huvudsakliga motiv för den nya lagstiftningen

Den nya och samlade diskrimineringslagstiftningen motiverades i propositionen (prop. 2007/08:95 *Ett starkare skydd mot diskriminering*) bland annat med att den skulle bli ett tydligare och effektivare redskap mot diskriminering. Tanken var att den skulle underlätta skapandet av ett likartat skydd mot diskriminering oavsett diskrimineringsgrund och samhällsområde, bidra till uniform tillämpning och gemensam rättspraxis och vara mer överskådlig än sju olika lagar. Vidare angavs att sammanslagningen av sju lagar till en gemensam lag också innebar en förenkling av regelverket.²⁸

²⁷ Kommittédirektiv 2002:11 En sammanhållen diskrimineringslagstiftning. Se även bet. 1998/99:AU4 och bet. 2000/01:AU3.

²⁸ Prop. 2007/08:95.

Ett annat motiv för den samlade lagstiftningen var att det skulle bli lättare att införa nya regler på diskrimineringsområdet med en samlad lagstiftning. Om till exempel regelverket utvidgas till att avse nya grupper så skulle det kunna te sig naturligt att i första hand utvidga ombudsmannens uppdrag i stället för att överväga behovet av att bilda en ny ombudsman med uppgift att ha tillsyn över regelverket.²⁹

Ett tredje syfte med den nya lagen var också att olika EU-direktiv³⁰ slutligt blir genomförda i Sverige. EU-kommissionen hade nämligen anmärkt på att vissa av EU:s så kallade antidiskrimineringsdirektiv inte till fullo var införlivade i den svenska diskrimineringslagstiftningen.³¹

Den nya lagstiftningen antogs också bidra till att den nya diskrimineringsmyndigheten skulle bli en starkare aktör. Den nya myndigheten blev större än var och en av de föregående myndigheterna, och dess bredare uppdrag antogs ge en bättre överblick. Den bakomliggande tanken var att en myndighet som blir en ”tyngre” aktör helt enkelt antas få bättre förutsättningar att driva arbetet mot diskriminering och för rättigheter och möjligheter.³²

Den samlade lagstiftningen och den nya myndigheten med det bredare ansvaret för arbetet mot diskriminering motiverades även av ambitionen att stärka människorättsperspektivet i svensk rätt. En samlad myndighet skulle utgöra en tydligare markering av att alla människor är lika i värde och rättigheter och att det inte finns några hierarkier mellan olika diskrimineringsgrunder.³³

²⁹ Prop. 2007/08:95.

³⁰ Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/73/EG av den 23 september 2002 om ändring av rådets direktiv 76/207/EEG om genomförandet av principen om likabehandling av kvinnor och män i fråga om tillgång till anställning, yrkesutbildning och befordran samt arbetsvillkor (likabehandlingsdirektivet), rådets direktiv 2000/43/EG av den 29 juni 2000 om genomförandet av principen om likabehandling av personer oavsett deras ras eller etniska ursprung (direktivet mot etnisk diskriminering) och rådets direktiv 2000/78/EG av den 27 november 2000 om inrättande av en allmän ram för likabehandling i arbetslivet (arbetslivsdirektivet).

³¹ Se regeringens sammanställning av överträdelseärende 2010. Felaktigt genomförande av direktiv 2000/43/EG (ärendenummer 2005/2362), direktiv 2000/78/EG (ärendenummer 2007/2005) och direktiv 2002/73/EG (ärendenummer 2006/2537). Överträdelseärende nr 2006/2537 har ännu inte avslutats.

³² Prop. 2007/08:95.

³³ SOU 2006:22 En sammanhållen diskrimineringslagstiftning. Slutbetänkande av Diskrimineringskommittén, s. 214.

3.2 Förhållande till internationell rätt

Lagstiftningen utgår i huvudsak från olika EU-direktiv

Lagstiftningen mot diskriminering och DO:s uppdrag har till stor del sin grund i lagstiftning inom EU.³⁴ Likabehandling och förbud mot diskriminering är grundläggande principer i gemenskapsrätten, och EU har antagit flera direktiv för att motverka diskriminering. EU:s antidiskrimineringsdirektiv är minimidirektiv.³⁵

Förbud mot diskriminering finns också genomgående i konventioner och andra instrument om mänskliga rättigheter som Sverige ratificerat. Att bekämpa diskriminering har därmed varit en central målsättning i det svenska arbetet för mänskliga rättigheter – både på nationell och internationell nivå. Sedan 1995 gäller också Europarådets konvention om de mänskliga rättigheterna (Europakonventionen) som lag i Sverige. Europakonventionen bygger på FN:s konvention om mänskliga rättigheter.³⁶

Ett oberoende organ för främjande av likabehandling

I flera av EU:s antidiskrimineringsdirektiv föreskrivs att varje medlemsstat ska utse ett eller flera organ med uppgift att främja, analysera, övervaka och stödja likabehandling av alla personer oavsett ras, etniskt ursprung eller kön. Medlemsstaterna ska säkerställa att behörigheten för dessa organ omfattar att på ett oberoende sätt bistå personer som utsatts för diskriminering genom att driva klagomål om diskriminering, att genomföra oberoende undersökningar om diskriminering och att offentliggöra oberoende rapporter om och lämna rekommendationer i frågor som rör sådan diskriminering.³⁷

I den proposition som föregick den nya diskrimineringslagstiftningen och bildandet av DO menade regeringen att frågan om DO:s oberoende och självständighet bäst löstes genom att myndighetens ansvarsområde och uppgifter reglerades i lag. På så sätt skulle DO garanteras en högre grad av självständighet och oberoende i förhållande till regeringen eftersom eventuella ändringar av ombudsmannens grundläggande ansvarsområden

³⁴ Materiella bestämmelser med förbud mot diskriminering finns i t.ex. i direktiv 2000/43/EG, direktiv 2000/78/EG, direktiv 2004/113/EG och direktiv 2006/54/EG. Se även direktiv 2000/43/EG, som omfattar diskrimineringsgrunderna ras och etniskt ursprung, och direktiv 2004/113/EG och 2006/54/EG, som omfattar diskrimineringsgrunden kön.

³⁵ Regeringskansliet Faktapromemoria 2007/08:FPM127.

³⁶ I ett tilläggsprotokoll till Europakonventionen finns bland annat ett generellt förbud mot diskriminering. Sverige har dock valt att inte underteckna det aktuella tilläggsprotokollet, med motiveringen att det är svårt att bedöma diskrimineringsförbudets omfattning innan en tillräcklig rättspraxis utvecklats hos Europadomstolen. För en mer utförlig beskrivning se SOU 2011:29 samt regeringens skrivelse 2005/06:95.

³⁷ Prop. 2007/08:95 s.369, prop. 2004/05:147 s. 119 och prop. 2002/03:65 s. 162.

och uppgifter måste beslutas av riksdagen. Denna ordning hade tidigare även gällt för Ombudsmannen mot etnisk diskriminering medan Jämställdhetsombudsmannens uppdrag reglerades både av lag och av förordning. Enligt regeringen uppfyllde dock både Ombudsmannen mot etnisk diskriminering och Jämställdhetsombudsmannen de krav på oberoende organ som EU-rätten ställer.³⁸

En nationell institution för mänskliga rättigheter enligt Parisprinciperna

I samband med diskussionen om DO:s oberoende hänvisar regeringen också till en rekommendation antagen av FN:s generalförsamling, de så kallade Parisprinciperna, som understryker vikten av självständighet för de nationella institutioner som har till uppgift att bevaka frågor om mänskliga rättigheter.³⁹

Frågan om en nationell oberoende institution för mänskliga rättigheter i Sverige har diskuterats sedan lång tid tillbaka. Den delegation för mänskliga rättigheter i Sverige som inrättades i mars 2006 fick bland annat uppdrag av regeringen att se över frågan om inrättandet av en nationell institution för mänskliga rättigheter enligt Parisprinciperna. I sitt betänkande föreslår delegationen att en nationell institution för mänskliga rättigheter bör inrättas i Sverige.⁴⁰ Enligt delegationens förslag bör en nationell institution ligga under riksdagen och ha ett uppdrag som tar sin utgångspunkt direkt i internationella överenskommelser om mänskliga rättigheter, snarare än i nationell lagstiftning. Av delegationens betänkande framgår vidare att eftersom DO:s uppdrag är begränsat till att verka mot diskriminering så skulle DO:s uppdrag behöva utvidgas ordentligt om myndigheten skulle ges uppdraget som nationell institution för mänskliga rättigheter. Delegationens betänkande har remissbehandlats och bereds för närvarande i Regeringskansliet. Regeringen har även inrättat ett särskilt samråd om mänskliga rättigheter där frågan om en ny myndighet för mänskliga rättigheter diskuteras.⁴¹

3.3 Ett förändrat diskrimineringskydd

Den nya samlade diskrimineringslagstiftningen är till stor del uppbyggd på samma sätt som den tidigare lagstiftningen, fast med en utvidgning av lagskyddet på flera områden. När det gäller aktiva åtgärder har några ändringar gjorts som innebär att lagens krav har lättats upp i förhållande till arbetsgivarna.

³⁸ Prop. 2007/08:95 s. 368–369.

³⁹ Prop. 2007/08:95.

⁴⁰ SOU 2010:70 Ny struktur för skydd av mänskliga rättigheter. Se även SOU 2011:29.

⁴¹ Prop. 2011/12:1 utgiftsområde 1 s. 61. Se även regeringens webbplats: <http://www.regeringen.se/sb/d/15010,2012-01-21>.

Skyddet mot diskriminering har utvidgats

Den nya diskrimineringslagstiftningen innebär en utvidgning av skyddet mot diskriminering, bland annat genom att de två nya diskrimineringsgrunderna ålder och könsöverskridande identitet och uttryck har tillkommit men också genom att diskrimineringsförbuden utvidgats till att gälla fler samhällsområden. Dessutom har en ny diskrimineringsersättning införts som förväntas innebära högre ersättningsnivåer för dem som diskrimineras. Den nya ersättningen är till skillnad från den föregående inte kopplad till skadeståndslagen. Diskrimineringsersättningen ska både vara en ersättning för den kränkning som diskrimineringen innebär och samtidigt avskräcka från diskriminering.

I och med den nya lagstiftningen infördes också en talerätt för intresseorganisationer, vilket innebär att de kan företräda enskild i till exempel en rättegång om diskriminering. Motivet för att utvidga talerätten på detta sätt är enligt propositionen att många intresseorganisationer har en bred kompetens och ett stort engagemang i olika sakfrågor kring diskriminering. Sakkunnigt och ekonomiskt bistånd från en intresseorganisation kan därför vara avgörande för om en enskild som blivit diskriminerad eller utsatt för repressalier lyckas ta till vara sina rättigheter. Enligt propositionen ges den enskilde därmed goda möjligheter att driva en process i de fall det är motiverat. Det är till fördel inte bara för den enskilde själv utan även för samhället i stort, eftersom sådana processer bidrar till att ge diskrimineringslagstiftningen genomslag.⁴²

Reglerna om aktiva (förebyggande) åtgärder är i stort sett oförändrade

Den nya diskrimineringslagen innebär inte några stora förändringar när det gäller aktiva åtgärder. Inom arbetslivet har dock lagens krav på arbetsgivarna har mildrats något på ett par punkter. Kravet på årliga planer och årliga lönekartläggningar har ändrats från varje till vart tredje år. Undantaget från skyldigheten att upprätta sådana planer har också ändrats från arbetsgivare med färre än tio arbetstagare till arbetsgivare med fler än 25 arbetstagare. Skälen för dessa förändringar är regeringens mål om att förenkla olika regelverk och minska företagens administrativa börda. Regeringen anser att kravet på aktiva åtgärder innebär en relativt stor administrativ börda, särskilt för de mindre företagen. Samtidigt menar regeringen att lagens regler om aktiva åtgärder för jämställdhet handlar om ett kontinuerligt och målinriktat arbete som avser arbetsförhållanden, rekrytering, utbildning, kompetensutveckling med mera. Det viktiga är att arbetsgivaren faktiskt upprättar planer som ska fungera som levande och aktiva planeringsdokument. Detta är viktigare än

⁴² Prop. 2007/08:95.

att uppdatering och revidering sker varje år. Inom utbildningsområdet finns numera en sanktionsmöjlighet mot utbildningsanordnare som inte lever upp till sina skyldigheter när det gäller aktiva åtgärder. Utbildningsanordnare kan vid vite föreläggas att fullgöra dessa skyldigheter.⁴³

Fortfarande finns skillnader mellan diskrimineringsförbud

Sammanslagningen av de sju lagarna på diskrimineringsområdet till en gemensam lag innebär i sig en förenkling av regelverket. Samtidigt finns fortfarande skillnader i hur omfattande diskrimineringsförbuden är mellan olika diskrimineringsgrunder och samhällsområden. I samband med behandlingen av lagrådsremissen av den nya lagstiftningen påpekade Lagrådet att en stor del av de undantag från diskrimineringsförbuden som fanns i de tidigare lagarna har förts över till den nya lagen. Diskrimineringsförbudens omfattning kommer därmed även fortsättningsvis att variera mellan olika områden. I propositionen menade regeringen dock att diskrimineringsförbudens omfattning inte enbart är en lagteknisk fråga utan beror av de faktiska förhållanden som råder på olika samhällsområden. I propositionen redovisar regeringen också en rad svårigheter och problem som kräver ytterligare utredning innan det är möjligt att ta ställning till om regleringen på diskrimineringsområdet bör utvidgas ytterligare. Det handlar exempelvis om farhågor för höga kostnader eller ökad regelbörda på företagen, men också om att det på vissa områden ifrågasatts om en utvidgad reglering skulle göra nytta.⁴⁴

3.4 En fortgående lagstiftningsprocess

Arbetet med att utveckla diskrimineringslagstiftningen och göra den så effektiv och heltäckande som möjligt är en fortgående process. Det fortsatta arbetet med att utveckla diskrimineringslagstiftningen påverkas också av arbetet inom EU. I juli 2008 lämnade Europeiska kommissionen ett förslag till rådets direktiv om genomförande av principen om likabehandling av personer oavsett religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning (det så kallade antidiskrimineringsdirektivet).⁴⁵ Syftet med direktivförslaget är att skapa ett mer likvärdigt skydd mot diskriminering oavsett diskrimineringsgrund. Förslaget bereds för närvarande i ministerrådet.⁴⁶

⁴³ Prop. 2007/08:95.

⁴⁴ Prop. 2007/08:95 samt Lagrådets yttrande 2008-02-22 med anledning av lagrådsremiss den 24 januari 2008 Ett starkare skydd mot diskriminering.

⁴⁵ KOM(2008) 426 slutlig.

⁴⁶ Regeringskansliets faktapromemoria 2007/08:FPM127 samt bilaga till EU-nämndens sammanträde 2011-11-25, råds-pm 2011-11-18 inför möte i Rådet för sysselsättning, socialpolitik, hälso- och sjukvård samt konsumentfrågor (Epsco) den 1 december 2011.

I flera lagstiftningsfrågor aviserade regeringen i den proposition som låg till grund för den nya lagstiftningen att man avsåg att utreda frågorna vidare inför ett ställningstagande till eventuell ny lagstiftning.⁴⁷ Det gällde exempelvis

- om och på vilket sätt aktiva åtgärder ska utökas till fler diskrimineringsgrunder och samhällsområden
- om underlåtenhet att vidta skäliga åtgärder för personer med funktionshinder ska ses som en form av diskriminering
- om ett heltäckande förbud mot åldersdiskriminering ska införas (över alla samhällsområden).

Arbetet med aktiva åtgärder

En särskild utredare har sett över om och i så fall hur aktiva åtgärder kan utökas till fler diskrimineringsgrunder och samhällsområden.⁴⁸ Utredaren föreslår att kravet på aktiva åtgärder utvidgas till alla diskrimineringsgrunder i lagen, men konstaterar samtidigt att det inte gått att styrka effekterna av de dittillsvarande kraven på aktiva åtgärder. Betänkandet har inte remissbehandlats.

Arbetsmarknadsutskottet har uttalat att regeringens fortsatta beredning av utredningen bör avvaktas.⁴⁹ Detta med anledning av att regeringen i oktober 2010 även gav Statskontoret i uppdrag att ytterligare undersöka effekterna av de krav på aktiva åtgärder som hittills funnits på arbetsområdet och utbildningsområdet. Av Statskontorets rapport framgår att många arbetsgivare är tveksamma till om de aktiva åtgärderna har någon betydelse för lika rättigheter och möjligheter. Även om många aktörer gör insatser mot diskriminering så är det i första hand inte bestämmelserna om aktiva åtgärder i diskrimineringslagen som är orsaken till dessa insatser.⁵⁰

I budgetpropositionen för 2012 menar regeringen att en fråga som behöver övervägas är hur efterlevnaden av bestämmelserna om aktiva åtgärder i arbetslivet kan förbättras.⁵¹

Arbetet med ett nytt förbud mot diskriminering i form av bristande tillgänglighet

Frågan om bristande tillgänglighet för personer med funktionshinder ska regleras som en form av diskriminering har också utretts. I en departementspromemoria som utarbetats inom Integrations- och

⁴⁷ Prop. 2007/08:95.

⁴⁸ SOU 2010:7 Aktiva åtgärder för att främja lika rättigheter och möjligheter – ett systematiskt målinriktat arbete på tre samhällsområden.

⁴⁹ Se bet. 2010/11:AU5.

⁵⁰ Statskontoret (2011:4), Aktiva åtgärder mot diskriminering – effekter och kostnader.

⁵¹ Prop. 2011/12:1.

jämställdhetsdepartementet⁵² föreslås att diskrimineringslagen ska utökas med en ny bestämmelse om förbud mot diskriminering i form av bristande tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning. Förslaget har koppling till EU-kommissionens förslag till nytt antidiskrimineringsdirektiv, och enligt departementspromemorian kommer förslaget inte att medföra några betydande samhällsekonomiska kostnader. Regeringen ansåg dock att den kostnads- och konsekvensanalys som ingår i förslaget är ofullständig och gav därför Statskontoret i uppdrag att parallellt med remissbehandlingen analysera de ekonomiska konsekvenserna av förslaget.⁵³ Till skillnad mot den bedömning som görs i departementspromemorian bedömer Statskontoret att förslaget kommer att leda till betydande samhällsekonomiska merkostnader, även om dessa är svåra att uppskatta.⁵⁴

Arbetet med ett utvidgat förbud mot åldersdiskriminering

Regeringen beslutade den 13 augusti 2009 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att se över frågan om ett heltäckande förbud mot diskriminering på grund av ålder. Utredaren lämnade sitt betänkande i augusti 2010.⁵⁵ I betänkandet föreslår utredaren att ålder får samma skydd som övriga diskrimineringsgrunder. En utgångspunkt för utredningens förslag har varit att de ska vara förenliga med det förslag till antidiskrimineringsdirektiv som Europeiska kommissionen lämnade 2008.⁵⁶ Betänkandet har remissbehandlats och en proposition var uppsatt att överlämnas till riksdagen i november 2011. Ännu har ingen proposition lämnats.

3.5 Sammanfattande iakttagelser

Den nya diskrimineringslagstiftningen innebär att bestämmelser om diskriminering som tidigare fanns i sju lagar har samlats i en och samma lag. Motiven för den nya samlade lagstiftningen var att förenkla regelverket, att skapa ett tydligare och effektivare redskap mot diskriminering samt att göra skyddet mot diskriminering mer enhetligt inom ramen för de reglerade diskrimineringsgrunderna och samhällsområdena. Den nya lagstiftningen innebär dock inte att något generellt förbud mot diskriminering införs.

⁵² Ds 2010:20 Bortom fagert tal – om bristande tillgänglighet som diskriminering.

⁵³ Regeringsbeslut IJ2010/1005/DISK.

⁵⁴ Statskontoret (2010) Kostnads- och konsekvensanalys av lagförslaget om bristande tillgänglighet (2010:26).

⁵⁵ SOU 2010:60 Ett utvidgat skydd mot diskriminering.

⁵⁶ KOM(2008) 426 slutlig.

Lagstiftningen är fortfarande avgränsad till vissa diskrimineringsgrunder och samhällsområden. Vidare finns fortfarande betydande skillnader i regleringen mellan olika diskrimineringsgrunder och områden.

Diskrimineringslagstiftningen bygger till stor del på lagstiftning inom EU. Lagstiftningen är ett viktigt verktyg i arbetet för mänskliga rättigheter. Lagstiftningen utgår dock inte direkt från någon konvention om mänskliga rättigheter, vilket även gäller DO:s uppdrag. Eftersom DO:s uppdrag är begränsat till att verka mot diskriminering och DO är ansvarig inför regeringen och inte riksdagen har DO inte bedömts uppfylla kraven som nationell institution för mänskliga rättigheter fullt ut.

Diskrimineringsskyddet i svensk lagstiftning har successivt utvecklats till att omfatta fler områden. Detta arbete pågår ännu och påverkas i stor utsträckning av arbetet inom EU. Arbetet påverkas också av det faktum att det finns olika uppfattningar om hur effektiv olika delar av lagstiftningen är och vilka kostnader den för med sig. I budgetpropositionen för 2012 menar regeringen också att en fråga som behöver övervägas är hur efterlevnaden av bestämmelserna om aktiva åtgärder i arbetslivet kan förbättras. Sammantaget blir bilden att diskrimineringsområdet inte är statiskt utan att lagstiftningen utvecklas hela tiden. Därför går det inte att förutse exakt hur ramarna för diskrimineringsarbetet kommer att se ut i framtiden.

4 Myndighetens prioriteringar

I kapitlet redogörs för hur DO valt att prioritera och inrikta sitt arbete under sina första år och de initiala problem och svårigheter som myndigheten haft.

4.1 DO:s tillsyn

I DO:s lagreglerade tillsynsverksamhet ingår hantering av individanmälningar, domstolsprocesser och tillsyn av aktiva åtgärder.

Hanteringen av individanmälningar dominerar

En viktig del av DO:s tillsynsuppdrag är att hantera anmälningar om brott mot förbuden i diskrimineringslagen, så kallade individanmälningar. DO gör en rättslig bedömning av varje enskilt ärende och bedömer vilka ärenden myndigheten ska utreda och driva vidare. I de fall där ärendet drivs vidare är syftet att nå förlikning eller en prövning i domstol, om inte ärendet avslutas dessförinnan, exempelvis på grund av att diskriminering inte går att bevisa eller att det framkommer att lagskydd saknas i det aktuella fallet. Diskrimineringslagen ger DO en *möjlighet* att föra talan i domstol för en enskild som medger det. DO har exempelvis möjlighet att välja att driva endast ärenden som är av betydelse för rättsutvecklingen.⁵⁷

Under DO:s första år har myndigheten prioriterat arbetet med handläggning av individanmälningar. Den totala kostnaden för DO:s hantering av individanmälningar (inklusive processer) var 2011 cirka 53 miljoner kronor. Detta utgjorde 55 procent av den totala kostnaden för DO:s verksamhet. Kostnaderna för individanmälningar 2010 var cirka 55 miljoner kronor, vilket motsvarade drygt 57 procent av DO:s totala kostnader.⁵⁸ Detta kan jämföras med tillsynen av aktiva åtgärder som uppgick till 2 procent av DO:s totala kostnader under 2011.

⁵⁷ I proposition 2007/08:95 uttalar regeringen att den nya ombudsmannen främst bör sträva efter förlikningar och uppgörelser utom rätta samt att förmå arbetsgivare eller utbildningsanordnare att frivilligt följa lagens föreskrifter om aktiva åtgärder.

⁵⁸ Uppgifterna har hämtats från utkast 2012-01-27 till årsredovisning för 2011.

Ärendeflödet vid DO

En av orsakerna till DO:s prioritering av individanmälningar under 2009 och 2010 var att myndigheten startade med en stor ingående ärendebalans från de fyra tidigare diskrimineringsombudsmannamyndigheterna. Av tabellen nedan framgår att DO fick överta drygt 700 ärenden som uppkommit men inte avslutats vid de tidigare myndigheterna.

Tabell 4.1 Antalet ärenden⁵⁹

	2011	2010	2009
Ingående balans	1 056	1 633	728
Inkomna	1 957	2 614	2 537
Avslutade	2 625	3 189	1 635
Utgående balans	388	1 058	1 630

Källa: Uppgifterna härrör från årsredovisningarna för dessa år.

Anm: Differensen mellan utgående och ingående balanser beror på att vissa ärenden har fått öppnas igen.

Under DO:s första år inkom dessutom drygt 2 500 individanmälningar till DO, vilket var en ökning med 20 procent jämfört det sammanlagda antalet ärenden vid de tidigare diskrimineringsmyndigheterna 2008. Samtidigt avslutade DO endast drygt 1 600 ärenden 2009, varför ärendebalansen ökade kraftigt. År 2010 ökade antalet anmälningar ytterligare något, men då DO lyckades avsluta betydligt fler ärenden kunde ärendebalansen därmed reduceras. För 2011 uppgick den utgående ärendebalansen till 388 ärenden.⁶⁰

Trots att ärendebalansen minskat har DO haft fortsatt fokus på individanmälningar i tillsynen även under 2011. Enligt DO:s senaste budgetunderlag som avser åren 2012–2014 kommer prioriteringen av individärenden att fortsätta åtminstone till och med 2012.⁶¹

Ett utvecklingsarbete förbereds dock som innefattar omfördelning av resurser från individärendehantering till tillsynen av aktiva åtgärder och en förstärkning av främjandeuppdraget⁶².

⁵⁹ Uppgifterna härrör från årsredovisningarna för 2009, 2010 och 2011.

⁶⁰ Riksrevisionens sammanställning av 16 intervjuer om DO, 2011-06-13, DO:s årsredovisning och budgetunderlag, Statskontorets myndighetsanalys.

⁶¹ DO, budgetunderlag, 2011-03-01, ärende LED 2011/32.

⁶² DO, årsredovisning för 2011.

Tillsyn av aktiva åtgärder

Förutom att utreda och eventuellt föra talan vid anmälan om diskriminering ingår det i DO:s tillsynsuppdrag att se till att kraven på aktiva åtgärder följs. Granskning av aktiva åtgärder kan ske på DO:s eget initiativ eller efter anmälan från enskilda eller från fackliga organisationer.

Av de intervjuer som Riksrevisionen genomfört med chefer och tjänstemän vid DO samt av myndighetens årsredovisning framgår att tillsyn av aktiva åtgärder inte var en prioriterad uppgift under 2009 och 2010. Under sina två första år tog DO inte några egna initiativ till granskningar av arbetsgivares aktiva åtgärder. Samtliga ärenden som övertogs från de tidigare ombudsmannamyndigheterna kunde dock avslutas.

Aktiviteten i tillsynen av aktiva åtgärder ökade emellertid något under 2010 och ökade ytterligare under 2011. Under 2010 fick DO in 13 ärenden om arbetsgivares brister vad gäller kravet på aktiva åtgärder. Alla 13 ärendena har avslutats. På utbildningsområdet påbörjade DO en granskning av likabehandlingsplaner på yrkesutbildningar inom sjukvårdsområdet under 2010. DO har även inlett en granskning av tio landstings arbete med aktiva åtgärder i arbetslivet gällande kön, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning under 2011. Den absoluta merparten av tillsynsverksamheten avser dock fortfarande individärenden avseende förbud och repressalier.⁶³

Av Riksrevisionens intervjuer⁶⁴ och av DO:s årsredovisning för 2010 framgår att DO anser att arbetet med aktiva åtgärder är resurskrävande och att möjligheterna att bedriva en effektiv tillsyn i många fall är begränsade. Diskrimineringslagens bestämmelser om aktiva åtgärder är inte särskilt detaljerade utan mer av ramlagskaraktär. Enligt DO innebär frånvaron av detaljreglering att det blir svårt att i tillsynen ställa skarpa krav på arbetsgivare utöver de krav som avser lönekartläggningar för kvinnor och män där regelverket är mer detaljerat. DO har därför efterlyst ett utvidgat lagskydd för de aktiva åtgärderna.

Av Riksrevisionens intervjuer framgår också att det finns olika åsikter inom DO om hur effektiva de aktiva åtgärderna egentligen är. Enligt en rapport av Statskontoret om aktiva åtgärder inom arbetsområdet och utbildningsområdet uppger många aktörer att de gör insatser mot diskriminering utan att det finns någon direkt koppling till bestämmelserna i diskrimineringslagen. Av dem som svarat på Statskontorets enkät är det många arbetsgivare och utbildningsanordnare som arbetar aktivt mot diskriminering. Få kopplar dock samman detta arbete med diskrimineringslagens krav på att vidta

⁶³ DO, årsredovisning för 2010 samt DO:s budgetunderlag.

⁶⁴ Intervjuer med tjänstemän inom DO i maj 2011.

aktiva åtgärder mot diskriminering. I synnerhet arbetsgivare anser att arbetet i första hand sker som följd av omvärldens förväntningar på att företag och organisationer tar ett sådant ansvar. Dessutom finns liknande krav i annan lagstiftning. Bland utbildningsanordnare är det fler som anser att diskrimineringslagen har påverkat arbetet mot diskriminering.⁶⁵

Det har dock framkommit andra åsikter. Tidigare JämO menade att lönegranskningar, det vill säga granskningar av hur arbetsgivarna följer bestämmelserna om lönekartläggning, gav goda resultat. Lönekartläggning är ett bra verktyg för att hitta bland annat osakliga löneskillnader mellan kvinnor och män, menade JämO.⁶⁶

Regeringen har återkommit i budgetpropositionen för 2012 där regeringen redovisar att frågan om aktiva åtgärder behöver övervägas när det gäller hur efterlevnaden av bestämmelserna om aktiva åtgärder i arbetslivet kan förbättras.

4.2 DO:s främjande arbete

Utöver att bedriva tillsyn har DO i uppdrag att verka för att diskriminering inte förekommer på någon av de sju diskrimineringsgrunder som lagen har angett. Detta så kallade främjande uppdrag följer främst av DO-lagen och inbegriper aktiviteter som rådgivning, information och utbildning, överläggningar med olika aktörer, bevakning av forsknings- och utvecklingsarbete och internationellt arbete. I uppdraget ingår också DO:s utredningsarbete och remisshantering samt övrigt arbete som kan relateras till DO:s uppgift att föreslå författningsändringar eller andra åtgärder som kan motverka diskriminering.

Kommunikationsarbete dominerar

Under 2011 svarade DO:s främjande arbete för 42 procent av DO:s totala resurser. Av detta svarade DO:s kommunikationsarbete för 36 procent medan utbildning, medverkan och samverkan stod för 21 procent och utredningsarbete för 22 procent.⁶⁷ Under 2010 svarade det främjande arbetet för 41 procent av myndighetens samlade resurser, varav kommunikationsarbetet svarade för 37 procent.

⁶⁵ Statskontoret (2011:4), Aktiva åtgärder mot diskriminering – effekter och kostnader.

⁶⁶ Miljongranskningen - Resultatet av etapp 2 och slutrapport (JämO, november 2008).

⁶⁷ DO, Årsredovisning för 2011.

Rådgivningsverksamheten har minskat i omfattning

En viktig del av DO:s främjande arbete är DO:s rådgivningsverksamhet.⁶⁸ I DO-lagen stadgas nämligen särskilt att DO genom råd och på annat sätt ska medverka till att den som utsätts för diskriminering kan ta till vara sina rättigheter. Under 2011 svarade DO:s rådgivningsverksamhet för omkring 11 procent av det främjande arbetet. Under 2010 var utfallet ungefär 15 procent av främjandearbetet. DO konstaterar att färre personer har vänt sig till rådgivningen 2011 än tidigare år.⁶⁹

DO:s utredningsarbete har i huvudsak utgått från regeringsuppdrag

DO har efter uppdrag från regeringen låtit genomföra en kvalitativ undersökning om upplevd diskriminering. DO har vidare på regeringens uppdrag genomfört en studie av diskrimineringen på bostadsmarknaden. Tillsammans med Sveriges Kommuner och Landsting har DO även tagit fram rapporten Indikatorer för mänskliga rättigheter. Utredningarna ger en indikation på diskrimineringen i samhället. DO fick extra resurser för att utföra uppdraget om upplevd diskriminering men har ändå av resursskäl varit tvungen att avgränsa uppdragets omfattning.⁷⁰

Under 2011 har DO publicerat två rapporter: en om åldersdiskriminering och en om romers rättigheter. Rapporten om åldersdiskriminering bygger på djupintervjuer i fokusgrupper medan rapporten om romers rättigheter i huvudsak är en analys av ärenden där romer har anmält att de blivit diskriminerade.⁷¹

DO arbetar med att utveckla sitt främjandeuppdrag

DO arbetar enligt myndigheten med att utveckla sitt främjandeuppdrag trots att myndighetens främjandeinsatser även under 2011 fått stå tillbaka för den prioritering som gjorts på tillsynssidan. Under 2011 har myndigheten bland annat genomfört egenarrangerade utbildningar. Myndigheten har också utvecklat och genomfört samverkan med det civila samhället i större utsträckning än tidigare. Myndigheten anser att det finns fortsatta behov av utvecklingsarbete inom flera områden.⁷²

⁶⁸ Till rådgivningen kan enskilda människor som upplever att de blivit diskriminerade eller missgynnade vända sig. Rådgivningen vänder sig även till arbetsgivare och andra som vill få vägledning i hur man förebygger diskriminering.

⁶⁹ DO, årsredovisningar för 2010 och 2011.

⁷⁰ DO, Årsredovisning för 2010 och DO:s budgetunderlag.

⁷¹ DO:s webbplats.

⁷² DO, årsredovisningar för 2010 och 2011.

4.3 Handläggningstider

DO har problem med ärendehandläggningen

DO har vid flera tillfällen fått kritik från JO för långsam handläggning och för vissa frågor om hantering av individanmälningar.⁷³ Av DO:s interna handläggningsrutiner för individärenden framgår att det är viktigt att anmälaren får tid att själv väcka talan om DO väljer att inte gå vidare med ärendet.⁷⁴ Den genomsnittliga handläggningstiden för ett individärende uppgick till 147 dagar 2011. DO har därmed minskat handläggningstiden mellan 2010 och 2011 något (motsvarande handläggningstid 2010 var 167 dagar).⁷⁵

Av Riksrevisionens intervjuer och Statskontorets myndighetsanalys framgår att en anledning till att handläggningen drog ut på tiden var att det funnits stora skillnader i synen på hur ärenden skulle hanteras inom myndigheten. Bland annat saknades tydliga kriterier för när man skulle driva ett ärende vidare. Det har också, enligt DO, visat sig svårare att skapa en enhetlig och effektiv ärendehandläggning än vad som tidigare förutsågs. Rutinerna hos de tidigare ombudsmännen skilde sig åt.⁷⁶ Många medarbetare som tidigare saknat erfarenhet av att arbeta med handläggning fick sådana uppgifter i den nya organisationen. På grund av arbetsbelastningen fanns det inte utrymme för kompetensutveckling.

Åtgärder har vidtagits för att lösa problemen

Under 2010 påbörjade DO som ett led i att utveckla ärendehandläggningen ett arbete med att ta fram gemensamma kriterier och ramar för systematiska genomgångar av individärenden.⁷⁷ Ett mål sattes också upp om en längsta handläggningstid om sex månader för ett normalärende och åtta månader för ett mer komplicerat ärende. Den genomsnittliga handläggningstiden ska inte överstiga tre månader eller cirka 90 dagar fram till dess att DO beslutar i ärendet.

⁷³ Anmälan mot Diskrimineringsombudsmannen (DO) angående underlåtenhet att besvara frågor, m.m. Dnr 7126-2009, beslutsdatum 2010-06-11. Anmälan mot Diskrimineringsombudsmannen (DO) angående långsam ärendehandläggning, m.m. Dnr 4591-2010, beslutsdatum 2010-11-23. Anmälan mot Diskrimineringsombudsmannen (DO) angående långsam handläggning, m.m. Dnr 4930-2010, beslutsdatum 2010-11-23.

⁷⁴ DO:s handläggningsrutin för individärenden, beslutad 2009-12-14.

⁷⁵ DO, årsredovisningar för 2010 och 2011 samt LED 2011/5, ärendeförteckning till Justitiekanslern, 2011-02-25, dnr. 1-11-23.

⁷⁶ DO:s årsredovisning för 2011.

⁷⁷ Åtgärder för att säkerställa en effektiv, strategisk och rättssäker hantering av individanmälningar (pm, ärende LED/2010/5, Diskrimineringsombudsmannen).

Genom utvecklingsarbetet vill DO säkerställa att utredarna lägger ned tid på rätt ärenden och att rätt åtgärder vidtas i de ärenden som myndigheten bedömer bör utredas. DO vill också säkerställa att enskilda inte lider rättsförluster. Det nya sättet att arbeta med ärenden har införts successivt. I september 2011 beslutades bland annat om en ny handledning för individärenden.⁷⁸ Syftet med arbetet är att en effektivare ärendehandläggning ska frigöra resurser för annat arbete, bland annat tillsyn av aktiva åtgärder. Som framgått av tidigare avsnitt har ärendebalansen också utvecklats positivt under 2011. Detta kan bero på att ärendehantering har effektiviserats, men också på att antalet inkommande anmälningar har minskat under året. DO har inte analyserat vad det senare beror på.⁷⁹

Diariesystemet fortfarande under utveckling

En annan möjlig orsak till DO:s problem med ärendehandläggningen är att diariesystemet, som även är myndighetens ärendehanteringssystem, inte var färdigutvecklat när DO startade sin verksamhet den 1 januari 2009. Utredningen om bildandet av Diskrimineringsombudsmannen upphandlade diariesystemet först i november 2008, och man hann inte med att ta fram en ordentlig kravspecifikation. Av Riksrevisionens intervjuer framgår att problemen med diariesystemet var en bidragande orsak till de stora ärendebalanser som uppstod vid DO under myndighetens första år. Enligt intervjuerna är det dock inte säkert att det hade varit möjligt att ta fram en bättre kravspecifikation eftersom det var svårt att veta från början exakt vilka behov som myndigheten hade. Till detta kommer att ingen kunde det nya systemet från början.

Av Statskontorets myndighetsanalys av DO framgår att det fortfarande finns problem med diariesystemet. Systemet anses svårt att använda, och det förekommer att personer registrerar uppgifter på olika sätt, till exempel vid avslut av ärenden. Ett internt projekt inom DO har genomförts för att ta fram en funktion som gör det möjligt att snabbt hitta information om ärenden i diariet, ta fram statistik med mera. DO uppger dock att det fortfarande återstår en del utvecklingsarbete.⁸⁰

⁷⁸ Handledning för individärenden, Diskrimineringsombudsmannen, 2011-09-16.

⁷⁹ Av DO:s webbplats framgår dock att en stor del av minskningen beror på att kampanjen om tillgänglighet för funktionshindrade har slutat uppmåna deltagare att anmäla till DO. Plockar man bort de anmälningarna blir den totala minskningen omkring 15 procent, vilket kan vara en naturlig variation. 2012-12-08, <http://www.do.se/sv/Press/Pressmeddelanden-och-aktuellt/2011/Nya-rutiner-ger-snabbare-arendehantering-hos-DO/>.

⁸⁰ DO, årsredovisningar för 2010 och 2011 och Statskontoret (2011), Myndighetsanalys av Diskrimineringsombudsmannen, rapport 2011:26.

4.4 Resultat av arbetet med individanmälningar

DO har stort utrymme att välja hur individanmälningar ska hanteras. Av Riksrevisionens intervjuer, DO:s årsredovisning samt Statskontorets myndighetsanalys av DO framgår att DO från start i princip drev de ärenden till domstol där bevisläget var sådant att ärendet kunde gå att driva med framgång.

Det finns flera motiv till varför DO lade stor vikt vid att utreda och förbereda ärenden för en domstolsprocess. När ärenden drivs i domstol sker detta med utgångspunkten att ge anmälaren upprättelse i de fall där DO efter utredning gjort bedömningen att det som anmälts strider mot diskrimineringslagstiftningen. Det ligger också i DO:s uppdrag att driva på rättsutvecklingen inom diskrimineringsområdet genom att till exempel driva strategiska ärenden för att få fram rättspraxis. Ett tredje syfte med arbetet med individanmälningar är att driva ärenden för att väcka uppmärksamhet och skapa debatt. I den nya handledning för individärenden som beslutades i september 2011 anges dock att syftet med DO:s uppdrag inte kan vara att DO ska företräda alla personer som har diskriminerats.⁸¹

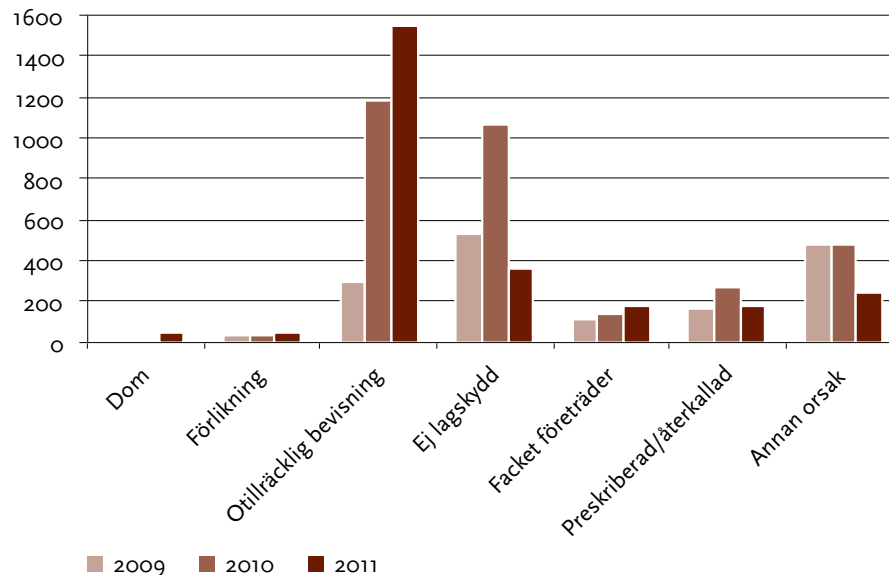
Få ärenden drivs vidare till domstol

DO avgjorde omkring cirka 2600 anmälningsärenden under 2011. I de flesta fall avslutas ärenden på grund av att DO bedömer att bevisläget är för svagt för att man ska kunna driva ärendet i domstol (59 procent) eller för att anmälan gäller en situation som inte omfattas av diskrimineringslagstiftningen (14 procent). DO får nämligen ett stort antal anmälningar från enskilda individer rörande upplevd diskriminering som inte täcks av lagens bestämmelser. En av orsakerna till detta är att olika organisationer har bedrivit massanmälningsaktioner till DO för att få till stånd en förändrad lagstiftning.⁸² Figuren nedan visar avslutningsgrunder för individärendena för åren 2009–2011.

⁸¹ Handledning för individärenden, Diskrimineringsombudsmannen, 2011-09-16.

⁸² Sådana massanmälningsaktioner förekom även vid de tidigare ombudsmannamyndigheterna. Se prop. 2007/08:1 utgiftsområde 13 s. 30.

Figur 4.1 Avslutningsgrund för individärenden



Källa: DO:s årsredovisning 2011.

Som framgår av figuren är det endast en liten andel av individärendena som drivs vidare till domstol. Totalt under perioden den 1 januari 2009 till och med den 31 december 2011 har 41 diskrimineringsmål avgjorts i domstol.⁸³ DO har haft framgång i 13 av dessa mål. Många av domarna avser dock ärenden i vilka de tidigare ombudsmännen stämt och som sedan förts över till den nya myndigheten. Jämfört med de tidigare ombudsmännen har DO dock haft större framgång med de mål man drivit i Arbetsdomstolen. Under perioden den 1 januari till och med den 30 juni 2011 har DO vunnit 6 av de 17 mål man drivit i Arbetsdomstolen.⁸⁴

Något fler ärenden till förlikning

Jämfört med hur många ärenden som DO driver vidare till domstol är det fler individärenden som går till förlikning. När en förlikning uppnås innebär det att den enskilda individen får upprättelse i form av ekonomisk kompensation men att ärendet inte blir föremål för domstolsavgörande. Under 2009 till 2011 drevs 124 ärenden vidare till förlikning vilket är betydligt fler än ärenden som processats vidare till domstol. Jämfört med det totala antalet ärenden är det dock väldigt få ärenden (1–2 procent) som drivs vidare till förlikning.

⁸³ Ett mål kan avse flera individärenden. Därför överensstämmer inte antalet domar med antalet ärenden avslutade genom dom.

⁸⁴ DO:s ärendestatistik. Jfr även Domar i diskrimineringsmål 1999–2009 – en förstudie (Jurcom AB, 2010). En analys av domar i diskrimineringsmål av Håkan Sandesjö på uppdrag av Integrations- och jämställdhetsdepartementet.

Den nya diskrimineringsersättning som infördes 2009 har resulterat i höjda ersättningar i förlikningar. Under 2010 har förlikningar ingåtts på som högst 200 000 kronor, vilket kan jämföras med det tidigare högsta utdömda allmänna skadeståndet om 100 000 kronor.⁸⁵

Att ta till vara erfarenheten från arbetet med individärenden

DO lägger stora resurser på att utreda individärenden innan beslut tas om ärendet ska drivas vidare eller inte. Av Statskontorets myndighetsanalys av DO framgår att även om myndigheten nu är bra på att avsluta ärenden så finns det fortfarande en frustration inom myndigheten över att så mycket tid läggs på att utreda ärenden mot domstolsprocess när en så liten andel faktiskt drivs så långt.⁸⁶ En viktig fråga är hur erfarenheterna från arbete med individärenden tas till vara.

Enligt Statskontorets myndighetsanalys av DO har antalet ärendeanalyser under myndighetens första verksamhetsår varit litet. Den kunskap utredarna får från de fall som inte drivs vidare mot process riskerar därmed att gå förlorad eftersom det inte finns rutiner eller utrymme för att fånga upp och samla kunskapen när ärendet avslutas. DO:s ledning uppger dock att man nu kommit i gång med ärendeanalyser. Myndigheten har börjat ett arbete med att gå igenom kunskapen från de ärenden som inte utreds rättsligt. Kunskapen från ärendehantering förmedlas också vidare inom ramen för de tre samverkansgrupper mellan tillsyn och främjande som myndigheten initierat. Ett exempel på ärendeanalyser är den rapport om diskriminering av romer som DO presenterade under våren 2011 och som bygger på en analys av 230 ärenden där romer anmält diskriminering.⁸⁷

Behovet av ökad kunskap om diskriminering och strategisk riskanalys

Även om DO börjat ta till vara kunskapen från ärendehantering så ger den anmälda diskrimineringen inte någon fullständig bild av hur den faktiska diskrimineringen i samhället ser ut och hur den utvecklats. DO konstaterar exempelvis att det minskade antalet anmälda diskrimineringsärenden under 2011 sannolikt inte beror på att diskrimineringen i samhället skulle ha minskat. Det minskade antalet anmälningar är snarare ett resultat av att massanmälningsaktioner från handikapporganisationer nu har upphört.⁸⁸

⁸⁵ Prop. 2011/12:1 utgiftsområde 13 s.40 f.

⁸⁶ Statskontoret (2011), Myndighetsanalys av Diskrimineringsombudsmannen, rapport 2011:26.

⁸⁷ Statskontoret (2011), Myndighetsanalys av Diskrimineringsombudsmannen, rapport 2011:26, DO (2011), Romers rättigheter – Diskriminering, vägar till upprättelse och hur juridiken kan bidra till en förändring av romers livsvillkor.

⁸⁸ 2012-12-08, \\wvfil01\users\$\anjos\mina dokument\DO\Webb\Nya rutiner ger snabbare ärendehantering hos DO – DO.mht.

DO har ännu inte utvecklat något systematiskt analysarbete i syfte att ta reda på var i samhället och på vilka grunder diskriminering är vanligt förekommande samt förändringen över tid. I de senaste årens budgetpropositioner anger regeringen att kunskapen om hur diskriminering förekommer i samhället är centralt i arbetet mot diskriminering. Samtidigt konstaterar regeringen att det är svårt att få någon tydlig bild av om diskrimineringen ökar eller minskar eftersom systematiska och jämförbara analyser saknas.⁸⁹ Det finns dock exempel på myndigheter som gör återkommande risk- eller problemanalyser inom de områden de ansvarar för och som skulle kunna utgöra en inspirationskälla för DO, låt vara att varje samhällsområde förstås har egna unika förutsättningar för riskanalysen. Här kan som exempel nämnas Brottförebyggande rådets (Brå) återkommande så kallade offerundersökningar.⁹⁰ I dessa undersökningar frågar man ett urval av befolkningen om de varit utsatta för olika brottsliga händelser under en viss period, om de anmält händelsen, deras inställning till polisen och upplevd trygghet eller otrygghet. Ett annat exempel är Rikskriminalpolisens återkommande nationella hotbildsdokument, den senast utgivna benämnd *Problembild 2011*.⁹¹

4.5 Organisation och verksamhetsinriktning

Sedan DO bildades 2009 har flera justeringar av organisationen genomförts. Den första organisationen av DO var det förslag som lämnades av *Utredningen om bildandet av Diskrimineringsombudsmannen* till regeringen.

Utgångspunkter för DO:s initiala organisation

Utredningen om bildandet av DO föreslog att DO skulle organiseras i tre avdelningar – Tillsynsavdelningen, Utvecklingsavdelningen och Administrativa avdelningen. Under dessa avdelningar bildades åtta enheter. Därutöver inrättades en stab. Uppdelningen av tillsyn och utveckling i olika avdelningar skulle säkerställa en tydlig skillnad mellan den granskande och främjande verksamheten i enlighet med utredningens direktiv.

Enheterna under Tillsynsavdelningen delades in efter sakområdena Arbetsliv, Utbildning respektive Samhällsliv och inte efter olika diskrimineringsgrunder. Detta var ett medvetet val av utredningen eftersom en indelning efter diskrimineringsgrunder hade gått emot motiven bakom den nya lagstiftningen

⁸⁹ Se prop. 2011/12:1 utgiftsområde 13 s. 39 samt prop. 2010/11:1 utgiftsområde 13 s. 36 f.

⁹⁰ www.bra.se, 2011-11-09.

⁹¹ Problembild 2011 – sekretessprövad version, RKP Rapport 2009:1, Rikskriminalpolisen, februari 2009.

och sammanslagningen av de tidigare diskrimineringsmyndigheterna. Det inrättades dessutom en särskild processenhet på Tillsynsavdelningen. Detta mot bakgrund av att de tidigare ombudsmannamyndigheterna varit väldigt beroende av externa resurser och extern kompetens för att driva processer. Under Utvecklingsavdelningen fanns enheterna Främjande och Kommunikation. Under Administrativa avdelningen fanns enheterna Personal och administration samt Ekonomi och IT. Därutöver fanns en stab med fyra personer. DO bestod alltså av tre avdelningar, åtta enheter och en stab.

Utredningens förslag innebar att personalen från de tidigare fyra myndigheterna, som alla var organiserade efter och därmed specialiserade på enskilda diskrimineringsgrunder, fick arbeta med samtliga sju diskrimineringsgrunder. En del av medarbetarna vid DO fick därmed från början sätta sig in i en delvis ny lagstiftning. Som tidigare har nämnts fick DO även ta över ett stort antal pågående ärenden från de tidigare myndigheterna.

Problem kopplade till DO:s organisation och verksamhetsinriktning

Vid DO:s bildande beslutades att en översyn av DO:s organisation och verksamhet skulle göras efter ungefär ett år. Vid översynen, som utfördes av externa konsulter, framkom att det fanns behov av att skapa tydlighet i roller och ansvar, att öka samsynen om DO:s uppdrag bland medarbetarna och att kvalitetssäkra beredningsarbetet och beslutsfattandet. Dessutom framkom i översynen en önskan om ökad delaktighet från medarbetarnas sida. Det konstaterades också att den rådande organisationsstrukturen inte var optimal för att tillgodose dessa behov. Av översynen och Riksrevisionens intervjuer framkommer dessutom att en bidragande orsak till DO:s problem var att det fanns stora skillnader i arbetssätt och kulturer mellan personal från de fyra tidigare diskrimineringsmyndigheterna. Dessa kulturskillnader anses ha bidragit till svårigheterna att komma överens om hur den nya myndigheten ska arbeta och prioritera. Statskontoret konstaterar i sin myndighetsanalys av DO att man internt underskattat skillnaderna mellan de tidigare myndigheterna och svårigheterna med att slå samman dessa i en ny, sammanhållen diskrimineringsmyndighet.

Flera åtgärder har vidtagits

Flera åtgärder har vidtagits för att hantera de problem som framkommit vid översynen av DO:s organisation och verksamhet. En organisationsjustering genomfördes i september 2010 och innebar bland annat att avdelningsnivån togs bort. Senare under 2010 placerades processförarna på andra tillsynsenheter och processenheten blev vilande. DO har även fortsatt att utveckla sin styrmodell. Det innebär bland annat att enheterna fått ett tydligare uppdrag att arbeta tillsammans mot gemensamma mål. Dessutom har

DO utvecklat den interna uppföljningen, infört tidsredovisning samt tagit fram en struktur för månatlig ärenderapportering.⁹² Sedan september 2011 gäller en ny arbetsordning.⁹³ I samband med införandet av arbetsordningen justerades även organisationen ytterligare något. DO har för närvarande en stab, en HR-enhet, en administrativ enhet samt tre enheter som är organiserade efter samhällsområden: Arbetslivsenheten, Utbildningsenheten och Samhällslivsenheten. Därutöver finns Främjandeenheten och Kommunikationsenheten.

DO har inte klarat ut verksamhetsinriktningen och strategierna

DO:s vision är ett samhälle som genomsyras av principen om alla människors lika värde och rättigheter. Utifrån denna vision har myndigheten tagit fram ett antal strategier för långsiktig samhällsförändring. DO bedömer dock själv att verksamhetsinriktningen behöver utvecklas och förankras ytterligare. Den samlade bilden från Statskontorets myndighetsanalys av DO är också att "en gemensam syn på myndighetens roll och uppgift fortfarande saknas". Statskontoret menar vidare att det saknas ett tydligt ställningstagande och en konkretisering av hur myndighetens tillsyn och främjande verksamhet ska "samverka och länkas samman".⁹⁴

Frågan om kompetensväxling

Till en del kan DO:s initiala problem kopplas till behov av ny kompetens. Av utredningens direktiv framgår att den nya myndigheten skulle bemannas med beaktande av reglerna om fullständig verksamhetsövergång.⁹⁵ Det innebär att alla anställda har rätt att följa med till den nya myndigheten. Samtliga anställda vid de fyra förutvarande myndigheterna accepterade övergången till DO och samtliga inplacerades i den nya myndigheten. Någon kompetensväxling genomfördes inte i samband med att myndigheten bildades. Samtidigt går det inte att säga att en kompetensväxling hade varit lösningen på DO:s problem eftersom det handlade om att rekrytera kompetens för en delvis ny lagstiftning. Det är inte säkert att det hade varit enkelt att hitta sådan kompetens.

⁹² DO:s årsredovisning för 2010.

⁹³ Arbetsordning för Diskrimineringsombudsmannen (DO).

⁹⁴ Statskontoret (2011), Myndighetsanalys av Diskrimineringsombudsmannen (2011:26).

⁹⁵ Enligt 6 b § lagen (1982:80) om anställningsskydd.

4.6 Sammanfattande iakttagelser

DO har ett stort strategiskt utrymme och kan själva bestämma omfattning och inriktning av arbetet med individanmälningar, arbetet med tillsyn av aktiva åtgärder och för de olika delarna av det främjande arbetet. I resursmässiga termer kan DO beskrivas som en liten aktör med ett stort verksamhetsområde. Stora krav ställs därmed på DO:s förmåga att prioritera mellan uppdragets olika delar.

En rad problem synliggjordes under DO:s första år. Problem fanns bland annat med stora ärendebalanser som dessutom tenderade att öka, ingen egeninitierad tillsyn av arbetsgivares och utbildningsanordnares aktiva åtgärder, oklara ansvarsförhållanden mellan olika nivåer och organisatoriska enheter. Den nya lagstiftningen och det sätt som DO organiserades på innebar också att personalen fick arbeta med en lagstiftning som den till stora delar var obekant med. DO fick också ärva ett stort antal ärenden från de fyra tidigare diskrimineringsombudsmannamyndigheterna.

För att komma till rätta med de problem som funnits med handläggningen av individanmälningar har DO prioriterat arbetet med individanmälningar. Myndigheten kan här välja att utreda och driva alla ärenden där diskriminering i lagens mening bedöms föreligga till förlikning eller om så krävs till domstol. Myndigheten kan alternativt välja att driva endast ärenden av prejudikatintresse. Överlag är det dock endast en liten andel av de inkommande ärendena som DO driver vidare till förlikning eller domstol.

Hanteringen av individärenden är en viktig källa till information för DO. Kunskapen från hanteringen av individärenden kan ligga till grund för analyser av mönster och strukturer i den diskriminering som sker inom olika samhällsområden. Enbart analyser av anmälningsärenden kan dock inte ge en fullständig bild av hur den faktiska diskrimineringen ser ut och hur den utvecklas över tid. DO saknar ett systematiskt arbete med som skulle ge myndigheten de kunskaper som behövs för att prioritera mellan olika verktyg.

Tillsyn av aktiva (förebyggande) åtgärder inom arbetslivet och utbildningsområdet är en av DO:s huvuduppgifter. DO har hittills lagt begränsade resurser på tillsyn av aktiva (förebyggande) åtgärder i arbetslivet och på utbildningsområdet. Enligt DO är arbetet med tillsyn av aktiva åtgärder resurskrävande samtidigt som det saknas krav på aktiva åtgärder för vissa diskrimineringsgrunder. DO har därför efterlyst ett utvidgat och mer detaljerat lagskydd kopplat till de aktiva åtgärderna.

DO har låtit genomföra flera översyner av sin organisation och verksamhet i syfte att skapa tydlighet i roller och ansvar, att öka samsynen om sitt uppdrag och att kvalitetssäkra beredningsarbetet och beslutsfattandet. Vid dessa

översyner har det framgått att den organisation som infördes från start inte fyllde de behov som fanns. En justering av organisationen gjordes därför under 2010 och har sedan åtföljts av fler.

DO har haft problem med att ta fram och internt förankra verksamhetens inriktning och strategier. Till en del beror dessa problem på skillnader i kultur och arbetssätt mellan de tidigare fyra myndigheterna. Statskontoret konstaterar i sin myndighetsanalys av DO att man underskattat skillnaderna mellan de tidigare myndigheterna och därmed svårigheterna med att slå samman dessa i en ny, sammanhållen diskrimineringsmyndighet.

5 Regeringens styrning

I detta kapitel redogörs för regeringens styrning av DO under myndighetens första år. Därutöver redogörs kort för regeringens övergripande arbete mot diskriminering och dess koppling till arbetet mot mänskliga rättigheter.

5.1 Utgångspunkter för regeringens styrning av DO

DO:s grundläggande ansvarsområden och uppgifter regleras i lag, vilket innebär att eventuella ändringar av DO:s uppdrag ska beslutas av riksdagen. Syftet med lagregleringen av DO:s uppdrag är därmed att DO ska garanteras en högre grad av självständighet och oberoende i förhållande till regeringen.⁹⁶ Av tidigare kapitel har det framgått att lagregleringen av DO:s uppdrag bland annat tar sin utgångspunkt i olika EU-direktiv.

Vad innebär en lagreglering av en myndighets uppdrag?

Det vanliga är att myndigheters uppgifter regleras i förordning och inte i lag, men exempel på båda varianterna finns. Barnombudsmannen har liksom DO ett lagreglerat uppdrag. Inom rättsväsendet finns också exempel på myndigheter vars verksamhet i hög grad är lagreglerad, till exempel Domstolsverket. Av de tidigare ombudsmännen hade Ombudsmannen mot etnisk diskriminering och Handikappombudsmannen lagreglerade uppdrag.

En lagreglering av en myndighets uppdrag innebär att myndigheten får en ökad självständighet i förhållande till regeringen. Myndigheten är dock fortfarande en myndighet under regeringen, vilket innebär att regeringen har ett ansvar för att verksamheten fungerar tillfredsställande. Regeringen har också flera olika typer av styrmedel till sitt förfogande för att styra myndigheternas verksamhet, oavsett om myndighetens uppdrag är lagreglerat eller inte. Exempel på styrmedel som regeringen kan använda är⁹⁷

- finansiella bemyndiganden och restriktioner
- program och strategier – för exempelvis så kallade generella frågor
- mål och resultatkrav
- tillsättningar och bemanningar

⁹⁶ Prop. 2007/08:95.

⁹⁷ ESV 2007:23.

- uppdrag från regeringen
- uppföljning, till exempel genom nyckeltal
- utvärdering.

5.2 Hur har regeringen styrt DO?

Riksrevisionen har undersökt hur regeringen har styrt DO under myndighetens första två år. Undersökningen har utgått från innehållet i myndighetens instruktion, regleringsbrev och budgetunderlag samt regeringens resultatredovisning och budgetförslag i de senaste årens budgetpropositioner.

5.2.1 Instruktion och regleringsbrev

Vare sig DO:s instruktion eller regleringsbrev innehåller någon närmare styrning av inriktningen på DO:s verksamhet i relation till de uppgifter som följer av de lagar som reglerar DO:s uppdrag. Regeringen har därmed i hög utsträckning valt att följa de förslag till instruktion och regleringsbrev som Utredningen om bildandet av DO lämnade till regeringen 2008. Utredningen framhöll särskilt att instruktionen och regleringsbrevet inte skulle inskränka myndighetens oberoende ställning. Detta bland annat mot bakgrund av FN:s så kallade Parisprinciper som anger att nationella institutioner som arbetar med frågor kopplade till mänskliga rättigheter ska ha en lagfäst uppgift att tillvarata en eller flera gruppers mänskliga rättigheter och vara självständiga i förhållande till regeringen.⁹⁸

Enligt tjänstemän inom Regeringskansliet har det också framhållits i Regeringskansliets interna anvisningar att det finns anledning att visa återhållsamhet med att styra myndigheternas verksamhet genom regleringsbreven. Myndigheternas instruktion ska vara de centrala dokumenten för regeringens styrning av myndigheterna. Detta har medfört att flera myndigheter har getts regleringsbrev utan närmare anvisningar när det gäller verksamheten. Mot bakgrund av Parisprinciperna har regeringen ansett att detta tillvägagångssätt är särskilt lämpligt när det gäller DO.

Av Riksrevisionens intervjuer med chefer och medarbetare vid DO framgår att frågan om DO:s oberoende är viktig för DO. Inga av de chefer Riksrevisionen intervjuat anser att regeringen borde styra mer över DO:s inriktning. Även om det kan finnas en motsättning mellan tillsyn och ett brett uppdrag så anser man att DO måste kunna tolka sitt uppdrag och därmed själv klara ut vad som gäller.

⁹⁸ Slutrapport från Utredningen om bildandet av Diskrimineringsombudsmannen, 2008-12-30, s. 5.

Tillägget i regleringsbrevet för 2011

Den 1 februari 2011 beslutade regeringen att förflytta den dåvarande Diskrimineringsombudsmannen till en anställning inom Regeringskansliet.⁹⁹ Kort efter att ombudsmannen hade flyttats gjorde regeringen även ett tillägg i DO:s regleringsbrev. Enligt tillägget i regleringsbrevet ska DO redovisa vilka åtgärder myndigheten har vidtagit för att hantera de ökade ärendebalanserna. Redovisningen ska även innefatta insatser som har vidtagits för att säkerställa ett effektivt resursutnyttjande. Därutöver ska DO särskilt redovisa vilka åtgärder som vidtagits vad gäller tillsynen över aktiva åtgärder. Med tillägget i regleringsbrevet poängterar regeringen vikten av att DO arbetar med de tillsynsuppgifter som DO har enligt lag. Tillägget i regleringsbrevet för 2011 finns dock inte i DO:s regleringsbrev för 2012.

Enligt uppgifter från tjänstemän vid Regeringskansliet var skälet för tillägget i regleringsbrevet för 2011 att regeringen ville stödja den vikarierande ombudsmannen.¹⁰⁰ Ett annat skäl förefaller ha varit DO:s problem med långa handläggningstider när det gäller individanmälningar, något DO också fått kritik för från bland annat JO. I samband med att regeringen beslutade om tillägget i DO:s regleringsbrev påpekade regeringen nämligen särskilt att personer som gör anmälningar om diskriminering måste få sin sak prövad snabbt. En effektiv DO är därför av yttersta vikt.¹⁰¹ I budgetpropositionen för 2012 betonar regeringen dessutom att det är viktigt att den som upplevt sig som diskriminerad och som vänder sig till ombudsmannen inte lider någon rättsförlust. Regeringen framhåller också att för många individer som upplever diskriminering finns det oftast ingen annan möjlighet än att vända sig till DO.¹⁰²

5.2.2 Bedömning av DO:s resursbehov

Hur stort anslag en myndighet tilldelas beslutas av riksdagen. Regeringen har dock stora möjligheter att styra och påverka storleken på anslaget då det är regeringens förslag till anslagsfördelning som riksdagen utgår från i sitt beslut.

I den proposition som föregick den nya diskrimineringslagstiftningen gjorde regeringen bedömningen att den nya ombudsmannens eventuellt ökade kostnader kan finansieras inom ramen för befintliga resurser hos de tidigare fyra ombudsmännen. Regeringen menade visserligen att kostnader kan uppstå initialt, till exempel för utbildning av myndighetens personal och information om verksamheten, men att sammanslagningen också för med sig administrativa och andra samordningsvinster.¹⁰³

⁹⁹ Pressmeddelande från Arbetsmarknadsdepartementet den 1 februari 2011.

¹⁰⁰ Enligt uppgift från Regeringskansliet i samband med faktagranskningen av rapporten.

¹⁰¹ Pressmeddelande från Arbetsmarknadsdepartementet den 17 februari 2011.

¹⁰² Prop. 2011/12:1 utgiftsområde 13 s. 42.

¹⁰³ Prop. 2007/08:95.

Förslag till anslag från Utredningen om bildandet av DO

Av regeringens direktiv till Utredningen om bildandet av DO framgår att utredningens förslag till anslag och budgetunderlag skulle rymmas inom ramen för de resurser som de tidigare fyra ombudsmannamyndigheterna hade 2008.¹⁰⁴ Utredningen såg dock behov av ett utökat anslag med 18 miljoner kronor, utöver de 93 miljoner som motsvarade det sammanlagda anslaget för de fyra tidigare myndigheterna. I beloppet 93 miljoner inrymdes dessutom ett temporärt tillskott om sammanlagt 13 miljoner, som ombudsmannen mot etnisk diskriminering skulle ha disponerat till och med 2009.¹⁰⁵ Utredningen bad dessutom om att få behålla dessa tillfälliga medel.¹⁰⁶

Utredningen motiverade behovet av ytterligare resurser med att den nya myndigheten DO får ett bredare uppdrag och fler diskrimineringsgrunder att ha tillsyn över. Utredningen menade också att det behövdes ytterligare resurser för att tillgodose behovet av ökade utgifter och särskilda insatser i samband med myndighetens uppbyggnad. Vidare påpekade utredningen att antalet anmälningar under senare år hade ökat till samtliga fyra diskrimineringsmyndigheter. Utredningen förutsåg att denna ökning av anmälningsärenden skulle fortsätta även vid den nya myndigheten.¹⁰⁷

I budgetpropositionen för 2009 kommenterade regeringen inte utredningens äskanden om ytterligare resurser. Regeringen föreslog i stället att anslagsnivån för DO skulle motsvara den samlade anslagsnivån för de fyra tidigare myndigheterna inklusive de tillfälliga medel på 13 miljoner kronor som Ombudsmannen mot etnisk diskriminering skulle ha disponerat fram till och med 2009. Regeringen föreslog även att avvecklingen av de fyra tidigare myndigheterna skulle finansieras från anslaget. Kostnaden för avvecklingen beräknades uppgå till 3 miljoner kronor. Riksdagen biföll regeringens förslag.¹⁰⁸ Därutöver fick DO 2010 disponera extra medel om 5 miljoner kronor för utbildnings- och informationsinsatser om den nya diskrimineringslagen.¹⁰⁹

¹⁰⁴ Dir. 2008:25.

¹⁰⁵ Prop. 2007/08:1 utgiftsområde 13 s. 40.

¹⁰⁶ Pm 2008-08-11, Förslag till anslag för Diskrimineringsombudsmannen 2009, dnr IJ2008:03/2008/1.

¹⁰⁷ Pm 2008-08-11, Förslag till anslag för Diskrimineringsombudsmannen 2009, dnr IJ2008:03/2008/1.

¹⁰⁸ Prop. 2008/09:1 utgiftsområde 13 s. 37 f. bet. 2008/09:FiU10.

¹⁰⁹ Se Ungdomsstyrelsens regleringsbrev för 2009 där DO disponerar ett tillfälligt anslag om 5 miljoner kronor. Av DO:s budgetunderlag framgår att DO inte utnyttjade detta tillfälliga anslag fullt ut, varför ett anslagssparande uppstod på 1,3 miljoner kronor. Se DO, Budgetunderlag, ärende LED 2010/27, 2010-02-26.

DO:s budgetunderlag

DO har hittills överlämnat tre budgetunderlag till regeringen. I mars 2009 överlämnade DO budgetunderlag för åren 2010–2012. Av budgetunderlaget framgår att DO i stora drag gör samma bedömningar av resursbehovet som utredningen gjorde i sin anslagsframställan. För perioden 2010–2013 äskar DO dock ett något lägre utökat anslag än utredningen, 14,5 till 10,5 miljoner kronor i stället för 18 miljoner kronor. I det budgetunderlag som DO lämnade i mars 2011 för åren 2012–2014 äskar DO ett utökat anslag med 5 miljoner kronor, vilket är 13 miljoner kronor lägre än utredningens ursprungliga äskande. Skälet för detta lägre äskande är att DO avstår från att begära ökade resurser för sitt främjande uppdrag på 5 miljoner kronor. Detta bland annat mot bakgrund av det tillägg i DO:s regleringsbrev för 2011 som regeringen beslutade om i februari 2011. I budgetunderlaget anger DO att prioriteringen av tillsyn och hantering av individärenden kommer att fortsätta åtminstone till och med 2012.¹¹⁰

Regeringen har inte i någon av de efterföljande budgetpropositionerna bifallit de ytterligare äskanden som DO lämnat i sina budgetunderlag. Regeringen har istället genomgående föreslagit att DO:s anslag ska uppgå till den sammanslagna anslagsnivån för de tidigare fyra ombudsmännen inklusive de tillfälliga medel som Ombudsmannen mot etnisk diskriminering hade att disponera fram till och med 2009.¹¹¹

5.3 Regeringens övergripande arbete mot diskriminering

Inom flera tvärgående områden, till exempel det brottsförebyggande arbetet¹¹², har regeringen utarbetat övergripande handlingsplaner eller strategier för hur olika insatser i arbetet mot diskriminering bör komplettera varandra. Arbetet mot diskriminering utgör en central del av den nationella handlingsplanen för de mänskliga rättigheterna 2006–2009.¹¹³ Av redovisningen i budgetpropositionen framgår också att diskrimineringslagstiftningen är ett viktigt verktyg i regeringens arbete mot diskriminering. Därutöver finns olika bidrag i syfte att stödja verksamheter mot diskriminering, rasism, homofobi och liknande former av intolerans.

¹¹⁰ DO, Budgetunderlag 2010-2012, ärende 2009/78, 2009-03-20, DO, Budgetunderlag, ärende LED 2010/27, 2010-02-26 och DO, Budgetunderlag, ärende LED 2011/32, 2011-03-01.

¹¹¹ Prop. 2010/11:1 utgiftsområde 13 s. 42. och prop. 2011/12:1 utgiftsområde 13 s. 43.

¹¹² Skr. 2000/01:62 Brott kan förebyggas! Utveckling av det brottsförebyggande arbetet.

¹¹³ Skr. 2005/06:95 En nationell handlingsplan för de mänskliga rättigheterna 2006-2009 s. 29-46.

Bidragen hanteras av Ungdomsstyrelsen medan DO:s huvudsakliga uppgift är att utöva tillsyn över diskrimineringslagstiftningen. Redovisningen av DO:s uppdrag i budgetpropositionen fokuserar i huvudsak på DO:s tillsyn över diskrimineringsförbuden och hanteringen av individanmälningar.

Av tabellen nedan framgår att det för 2012 avsätts 123 miljoner kronor till åtgärder mot diskriminering, rasism och liknande former av intolerans. Ungefär tre fjärdedelar av de avsatta medlen utgörs av DO:s verksamhet.¹¹⁴

Tabell 5.1 Åtgärder mot diskriminering, rasism och liknande former av intolerans

Verksamhet	Miljoner kronor
Diskrimineringsombudsmannen	95
Åtgärder mot diskriminering och rasism med mera (via Ungdomsstyrelsen)	28
Totalt	123

Källa: Budgetpropositionen för 2012.

Regeringens fortsatta arbete för mänskliga rättigheter

Regeringen anger att arbetet mot diskriminering är en viktig del i arbetet för mänskliga rättigheter. Under våren 2011 påbörjade regeringen arbetet med den tredje strategin för de mänskliga rättigheterna i Sverige. Målsättningen är att en sådan strategi ska kunna beslutas under 2012.¹¹⁵

Ett första steg i regeringens arbete med strategin har varit att göra en kartläggning av situationen för mänskliga rättigheter i Sverige. Kartläggningen grundas bland annat på rekommendationerna från den granskning av Sverige som genomfördes av FN:s råd för mänskliga rättigheter 2010. Inom ramen för kartläggningen har regeringen påbörjat en samrådsprocess som ska pågå fram till mitten av mars 2012. En viktig fråga som diskuteras i denna samrådsprocess med koppling till DO är bland annat om det bör inrättas en särskild myndighet för mänskliga rättigheter i enlighet med Parisprinciperna och i enlighet med det förslag som lämnades av Delegationen för mänskliga rättigheter.¹¹⁶ Delegationens förslag har remissbehandlats och flera remissinstanser har påpekat att förslaget kräver ytterligare utredning. Innan ett eventuellt beslut tas

¹¹⁴ Prop. 2011/12:1 utgiftsområde 13 s. 37 f.

¹¹⁵ Se regeringens webbplats <http://www.regeringen.se/sb/d/15010>, 2012-01-21.

¹¹⁶ SOU 2010:70 Ny struktur för mänskliga rättigheter. Delegationens förslag beskrivs kortfattat i kapitel 3 i denna rapport.

om att inrätta en helt ny myndighet för frågor om mänskliga rättigheter bör det bland annat ytterligare prövas om verksamheten inte kan läggas på en redan befintlig myndighet. DO är då en av de myndigheter som nämns.¹¹⁷

5.4 Sammanfattande iakttagelser

Regeringen har ansett att det är viktigt för ombudsmannens självständighet och oberoende att myndighetens grundläggande ansvarsområden och uppgifter regleras i lag. Regeringen har också varit återhållsam i sin styrning av myndigheten. Samtidigt har regeringen ett ansvar för att verksamheten fungerar tillfredställande. DO har dock inte ansett att regeringen ska styra mer. Inom ramen för lagregleringen har regeringen dock flera olika instrument till förfogande för att styra över DO.

Under 2011 beslutade regeringen om ett tillägg i DO:s regleringsbrev. Tillägget i regleringsbrevet innebär att DO får i uppdrag att minska sin ärendebalans samt redovisa hur myndigheten arbetar med aktiva åtgärder för att förebygga diskriminering.

Tillägget i regleringsbrevet var avsett som stöd till DO och kan kopplas till den kritik som DO fått från bland annat JO om långa handläggningstider. I anslutning till beslutet om tillägget i DO:s regleringsbrev påpekar regeringen att personer som gör anmälningar om diskriminering måste få sin sak prövad snabbt.

Regeringen och DO har genomgående haft olika uppfattning om myndighetens resursbehov. Skillnaden mellan DO:s och regeringens bedömning av resursbehovet har minskat över tid. DO anger dock i sitt senaste budgetunderlag att man avstår från att begära ökade resurser för sitt främjande uppdrag med anledning av regeringens tillägg i regleringsbrevet för 2011.

Under 2011 påbörjade regeringen arbetet med en ny strategi för mänskliga rättigheter. I arbetet ingår den fortsatta beredning av det förslag som lämnades av Delegationen för mänskliga rättigheter om att inrätta en ny myndighet för mänskliga rättigheter. Flera remissinstanser har påpekat att det bör utredas ytterligare om verksamheten inte kan läggas på en redan befintlig myndighet, till exempel DO.

¹¹⁷ Se Statskontoret remissvar 2011-03-23, Ny struktur för skydd av mänskliga rättigheter (SOU 2010:70), Sveriges kommuner och landsting, yttrande 2011-03-04, Ny struktur för skydd av mänskliga rättigheter (SOU 2010:70), Saco, remissvar 2011-03-24, Ny struktur för skydd av mänskliga rättigheter (SOU 2010:70), Kammarrätten i Stockholm, remissyttrande 2011-03-21 och Slutbetänkande från Delegationen för mänskliga rättigheter i Sverige – Ny struktur för skydd av mänskliga rättigheter.

6 Slutsatser och rekommendationer

Riksrevisionens övergripande bedömning är att DO, efter drygt tre års verksamhet, fortfarande står inför ett antal strategiska utmaningar när det gäller hur DO ska utforma sina insatser och balansera dem mot varandra för att ge största möjliga effekt. DO och regeringen behöver också skaffa sig ett bättre underlag för att avgöra var i samhället som risken för diskriminering är störst och var DO:s insatser ger störst effekt. Riksrevisionens granskning har syftat till att analysera orsakerna till DO:s problem och bedöma vilka åtgärder som behövs för att DO ska kunna bedriva ett effektivare arbete mot diskriminering. Den sammantagna bilden är att verksamheten hittills kommit att bli ärendestyrd. Detta förhållande har gått ut över möjligheten till att nå resultat inom andra delar av DO:s uppdrag som är inriktat på förebyggande arbete.

6.1 DO:s första år har präglats av flera problem

DO bildades 2009 genom en sammanslagning av fyra tidigare diskrimineringsmyndigheter. DO:s första tre år har präglats av interna problem. Komplexiteten i att forma en enda myndighet av fyra tidigare har präglat myndighetens möjligheter att forma sin verksamhet utifrån de krav som ställdes på myndigheten. DO har bland annat haft problem med oklara ansvarsförhållanden mellan olika nivåer och organisatoriska enheter samt med att utveckla och internt förankra verksamhetens inriktning. Dessa problem har lett till att man haft svårt att komma i gång med en effektiv verksamhet och det har påverkat DO:s möjligheter att nå rimliga resultat inom hela sitt verksamhetsområde. DO har vid flera tillfällen fått kritik av bland annat JO för långa handläggningstider i sin ärendehantering. Under sina första år har DO även haft problem med stora ärendebalanser. DO genomförde inte någon egeninitierad tillsyn av aktiva åtgärder i arbetslivet eller på utbildningsområdet under sina första två år.

Till en del kan DO:s initiala problem bero på skillnader i kultur och arbetssätt mellan de tidigare fyra myndigheterna. Statskontoret konstaterar i sin myndighetsanalys av DO att man underskattat skillnaderna mellan de tidigare myndigheterna och därmed svårigheterna med att slå samman dessa i en ny, sammanhållen diskrimineringsmyndighet. DO hade också att arbeta med en delvis ny lagstiftning. Den nya lagstiftningen och det sätt som DO organiserades på innebar att medarbetarna fick arbeta med en lagstiftning som

de till stora delar var obekanta med. DO fick också ärva ett stort antal ärenden från de fyra tidigare myndigheterna.

DO:s verksamhet har fått en reaktiv karaktär

DO har prioriterat arbetet med individanmälningar. Det innebär att DO har lagt stora resurser på hanteringen av ärenden om diskriminering efter anmälan av enskilda individer. Sammantaget har det inneburit DO:s verksamhet i hög grad blivit anmälningsstyrd och fått en reaktiv karaktär. Tillsynen över aktiva åtgärder och utvecklingen av DO:s främjande arbete har därmed fått stå tillbaka. DO:s prioritering av tillsyn och hantering av individärenden fortsätter åtminstone till och med 2012.

DO har framhållit att tillsynen över aktiva åtgärder är resurskrävande och att den lagreglering som finns inte ställer tillräckligt tydliga krav. Det gör det svårt för DO att följa upp och utöva tillsyn inom detta område. DO har därför efterlyst ett utvidgat och mer detaljerat lagskydd kopplat till de aktiva åtgärderna. Enligt Riksrevisionen bör dock DO även utan den lagändring som myndigheten har efterlyst kunna utöva en mer aktiv tillsyn med stöd av nuvarande lagstiftning. DO bör sträva efter att operationalisera de krav som lagstiftaren ställer och inrätta metoder för att kunna utöva tillsyn utifrån lagstiftningen som den ser ut i dag.

6.2 DO står inför flera strategiska utmaningar

DO har ett stort verksamhetsområde och ett stort strategiskt utrymme. Lagregleringen av DO:s uppdrag ger ingen närmare anvisning om inriktningen av DO:s tillsynsuppdrag och främjande uppdrag eller om tyngdpunkten mellan de olika delarna av arbetet. DO kan därmed relativt fritt bestämma omfattning och inriktning av arbetet med individanmälningar, arbetet med tillsyn av aktiva åtgärder och för de olika delarna av det främjande arbetet. Detta ställer DO inför strategiska utmaningar.

Arbetet med individanmälningar rymmer strategiska avvägningar

Diskrimineringslagen ger DO en *möjlighet* att föra talan i domstol för en enskild som medger det. DO har inte skyldighet att driva alla ärenden i domstol. Den nya diskrimineringslagen innehåller dessutom en utvidgad talerätt för intresseorganisationer så att de kan företräda enskilda i till exempel rättegångar som gäller diskriminering. Det innebär att enskilda som upplever sig ha diskriminerats inte enbart är hänvisade till DO. DO har hittills lagt ned stora resurser på att utreda individanmälningar och förbereda dem för en eventuell domstolsprocess. Samtidigt är det endast en liten andel av de inkommande anmälningarna som drivs vidare till förlikning eller domstol.

DO:s arbete med individanmälningar rymmer flera strategiska avvägningar. DO kan välja att utreda och driva alla ärenden där diskriminering i lagens mening bedöms föreligga till förlikning eller till domstol. Alternativt kan DO välja att endast driva ärenden som är av betydelse för rättsutvecklingen. Vilket alternativ DO väljer har betydelse inte bara för hur arbetet med individanmälningar ska utformas utan också för arbetet inom de andra områden som ligger inom myndighetens ansvarsområde.

DO bör utveckla samverkan mellan tillsyn och främjande

DO:s arbete med individanmälningar tar inte enbart sikte på att lösa enskilda problem utan ska ses som en del av DO:s främjande arbete med att motverka diskriminering. Hanteringen av individanmälningar är här en viktig källa till information för DO. DO behöver dock fortsätta att konkretisera och utveckla hur tillsynsarbetet och den främjande verksamheten kan samverka. Även om DO nu avslutar betydligt fler ärenden så har DO fortfarande problem med att fånga upp den kunskap handläggarna får från de fall som inte drivs vidare till en domstolsprocess, vilket gäller merparten av individärendena. Det innebär att DO inte tillräckligt utnyttjar det mervärde och den kunskap som byggs upp i organisationen när enskilda ärenden handläggs för att inrikta tillsynen och genomföra det främjande uppdraget. DO uppger att myndigheten har påbörjat ett arbete med att gå igenom kunskapen från de ärenden som inte utreds rättsligt.

Kunskap om diskriminering är viktig

Det är viktigt att det till grund för DO:s strategiska inriktning och prioriteringen i arbetet mot diskriminering finns en god kunskap om var i samhället *riskerna för diskriminering* är störst, vilka uttryck den tar sig och om diskrimineringen ökar eller minskar över tid. DO behöver också ha system för att följa utvecklingen och fördjupa sin analys för att kunna nå ökad effekt när myndigheten fullgör sitt uppdrag att sprida information och kunskap om diskriminering, för att kunna föreslå lagändringar till regeringen med mera.

DO saknar ett systematiskt arbete med riskanalys som skulle kunna ge viktiga kunskaper för inriktningen av arbetet med diskriminering. Kunskapen från hanteringen av individärenden kan bara delvis ligga till grund för sådana analyser eftersom lagen inte innehåller ett generellt diskrimineringsförbud. Samtidigt är DO:s anmälningsärenden ojämnt fördelade över diskrimineringsgrunder och samhällsområden. Antalet anmälningar kan också variera en del över åren och massanmälningsaktioner i fråga om vissa former av diskriminering har förekommit. Enbart analyser av anmälningsärenden kan därför inte ge en fullständig bild av hur den faktiska diskrimineringen ser ut och hur den utvecklas över tid, utan den bilden måste kompletteras med andra kunskaper om risker för diskriminering och om vad som fungerar förebyggande.

Ett kunskapsunderlag och en riskanalys blir nödvändiga om DO ska klara av att skapa en balans mellan uppdragets olika delar, ärendehandläggning, tillsyn och främjande arbete. De prioriteringar som DO gör bör bygga på en analys av var problemen med diskriminering är störst och var DO:s olika verktyg enligt lagstiftningen skulle kunna nå största möjliga effekt. Med en sådan analys som grund skulle DO lättare kunna prioritera mellan uppdragets olika delar.

6.3 Regeringens styrning

Regeringen har ansvar för DO:s verksamhet

DO:s grundläggande ansvarsområden och uppgifter regleras i lag. Lagregleringen av DO:s uppdrag syftar till att säkerställa en självständig ställning för DO och tar sin utgångspunkt i såväl EU-direktiv som i de så kallade Parisprinciperna antagna av FN:s generalförsamling. DO är dock fortfarande en myndighet under regeringen, och regeringen har därmed ett ansvar för att verksamheten fungerar tillfredställande. Inom ramen för lagregleringen har regeringen också flera olika instrument till förfogande för att styra över DO.

Regeringens styrning har varit återhållsam

Regeringen har varit återhållsam med att styra DO:s verksamhet via instruktioner och regleringsbrev. Under 2011 frångick regeringen tillfälligt sin återhållsamma styrfilosofi och bytte myndighetschef samt gjorde ett tillägg i DO:s regleringsbrev. Tillägget i DO:s regleringsbrev innebär att DO får i uppdrag att minska sin ärendebalans samt redovisa hur myndigheten arbetar med aktiva åtgärder för att förebygga diskriminering.

Tillägget i regleringsbrevet var avsett som stöd till DO och kan kopplas till den kritik som DO fått från bland annat JO om långa handläggningstider. I anslutning till beslutet om tillägget i DO:s regleringsbrev påpekar regeringen att personer som gör anmälningar om diskriminering måste få sin sak prövad snabbt. I den senaste budgetpropositionen framhåller regeringen dessutom att det är viktigt att den som vänder sig till DO med en anmälan inte lider någon rättsförlust och att det för individer som upplever diskriminering oftast inte finns någon annan möjlighet än att vända sig till DO.

Riksrevisionen konstaterar att regeringens tillägg i regleringsbrevet endast rör den del av DO:s uppdrag som handlar om tillsyn. Tillägget och regeringens styrning i övrigt har inte specificerat hur DO bör lägga upp arbetet inom hela sitt uppdrag. Det kan vara en förklaring till att DO från början inte kom att göra medvetna prioriteringar inom hela sitt verksamhetsområde.

Regeringen och DO har olika syn på myndighetens resursbehov

Regeringen och DO har genomgående haft olika uppfattning om myndighetens resursbehov, även om skillnaden minskat över tid. DO har överlag äskat något mer resurser än regeringen föreslagit, bland annat med motiveringen att man behöver kunna hantera den ökade ärendemängden i samband med bildandet av myndigheten. Det är samtidigt svårt att bevilja mer resurser utifrån antalet inkommande ärenden eftersom detta kan variera över åren. Under 2011 har antalet inkommande ärenden till DO också minskat.

Arbetet med diskrimineringslagstiftningen är en pågående process

Regeringen har fortsatt att utveckla diskrimineringslagstiftningen i syfte att göra den mer effektiv och heltäckande. Det fortsatta arbetet med lagstiftningen påverkas i hög grad av arbetet inom EU, men även av det faktum att det finns en osäkerhet om hur effektiv olika delar av lagstiftningen är. Riksrevisionens analys visar att det finns anledning för regeringen att följa upp att DO gör rätt prioriteringar och använder de verktyg myndigheten har på ett strategiskt sätt.

DO:s roll i arbetet för mänskliga rättigheter

Regeringen har flera verktyg att tillgå i arbetet mot diskriminering. Förutom diskrimineringslagstiftningen och DO:s tillsyn hanterar Ungdomsstyrelsen flera bidrag i syfte att stödja verksamheter mot diskriminering, rasism, homofobi och liknande former av intolerans. Därtill pågår ett arbete som berör diskriminering och mänskliga rättigheter.

Arbetet mot diskriminering är en viktig del i arbetet för mänskliga rättigheter. Under 2011 påbörjade regeringen arbetet med en ny strategi för mänskliga rättigheter. I arbetet ingår bland annat den fortsatta beredningen av det förslag som lämnades av Delegationen för mänskliga rättigheter om att inrätta en ny myndighet för mänskliga rättigheter i enlighet med Parisprinciperna under riksdagen. Delegationen ansåg emellertid att DO:s uppdrag inte var tillräckligt brett för att DO skulle kunna vara en sådan myndighet. Utan att ta ställning till den frågan anser Riksrevisionen att regeringen mot den bakgrunden bör överväga om det är kostnadseffektivt att ändra eller utvidga DO:s uppdrag.

6.4 Riksrevisionens rekommendationer

DO har ett stort verksamhetsområde och ett stort strategiskt utrymme. Förhållandet att verksamheten i stor utsträckning varit ärendestyrd har gått ut över möjligheten att nå resultat inom andra delar av DO:s mycket omfattande uppdrag. Riksrevisionen anser att det nu är viktigt att DO arbetar strategiskt i syfte att nå resultat inom hela sitt verksamhetsområde. De prioriteringar

som DO gör bör bygga på en analys av var problemen med diskriminering är störst och var DO:s olika verktyg enligt lagstiftningen skulle kunna nå största möjliga effekt. DO är, trots en självständig ställning, en myndighet under regeringen. Regeringen har därmed ett ansvar för att verksamheten fungerar tillfredsställande och att verksamhetens inriktning stämmer överens med intentionerna bakom lagstiftningen.

Riksrevisionen rekommenderar att DO

- fortsätter det påbörjade arbetet med att utveckla metoder för att återkommande inhämta kunskap om och analysera utvecklingen över tid när det gäller diskriminering på olika grunder och inom olika samhällsområden
- slutför arbetet med att utveckla myndighetens strategiska inriktning och gör en prioritering mellan myndighetens tre uppdrag
- arbetar i enlighet med sin strategiska inriktning och sina prioriteringar samt stämmer av denna mot en återkommande och förnyad riskanalys.

Riksrevisionen rekommenderar att regeringen

- följer upp DO:s arbete med att utveckla kunskapsunderlag och riskanalys
- följer upp att DO tar fram en övergripande strategi och prioriteringar mellan sina tre områden
- följer upp DO:s verksamhet enligt lagstiftningen och den strategi som DO utarbetar.

Tidigare utgivna rapporter från Riksrevisionen

Alla Riksrevisionens tidigare utgivna rapporter finns tillgängliga på www.riksrevisionen.se

2011	2011:1	Säsongarbetslösa och arbetslöshetsförsäkringen – omställningsförsäkring eller yrkesförsäkring?
	2011:2	Använder lärosätena resurserna effektivt? Effektivitet och produktivitet för universitet och högskolor
	2011:3	Oförbrukade forskningsbidrag vid universitet och högskolor
	2011:4	IT inom statsförvaltningen – har myndigheterna på ett rimligt sätt prövat frågan om outsourcing bidrar till ökad effektivitet?
	2011:5	Statliga IT-projekt som överskrider budget
	2011:6	Kostnadskontroll i stora järnvägsinvesteringar?
	2011:7	Trafikverkens produktivitet – hur mycket infrastruktur för pengarna?
	2011:8	Klimatinsatser utomlands – statens köp av utsläppskrediter
	2011:9	Myndigheternas insatser för finansiell stabilitet – Lärdomar i ljuset av utvecklingen i Baltikum 2005–2007
	2011:10	Biodrivmedel för bättre klimat – Hur används skattebefrielsen?
	2011:11	Tydlighet och transparens i budgetpropositionen för 2011? – Redovisningen av finans- och sysselsättningspolitiska ramverk
	2011:12	Statens stöd till studieförbunden
	2011:13	Leverans på utsatt tid? En granskning av försvarets internationella materielsamarbeten
	2011:14	Svenska bidrag till internationella insatser
	2011:15	Försvarmaktens stöd till samhället vid kriser
	2011:16	Statliga insatser för akademiker med utländsk utbildning – förutsägbara, ändamålsenliga och effektiva?
	2011:17	Samordning av stöd till barn och unga med funktionsnedsättning – Ett (o)lösligt problem?
	2011:18	Brotsutsatt – Myndigheternas hantering av ekonomisk kompensation på grund av brott
	2011:19	Rätt information vid rätt tillfälle inom vård och omsorg – samverkan utan verkan?
	2011:20	Vad blev det av de misstänkta bidragsbrotten?
	2011:21	Användningen av basanslaget för forskning och forskarutbildning
	2011:22	Botniabanan och järnvägen längs Norrlandskusten – hur har det blivit och vad har det kostat?

	2011:23	Lika betyg, lika kunskap? En uppföljning av statens styrning mot en likvärdig betygssättning i grundskolan
	2011:24	Statliga myndigheters tjänsteexport
	2011:25	It-stödet i rättskedjan
	2011:26	Stabilitetsfonden – Gör den skäl för namnet?
	2011:27	Att hantera brottmål effektivt – En utmaning för regeringen och rättsväsendet
	2011:28	Medfinansiering av statlig infrastruktur
	2011:29	Miljökrav i offentlig upphandling – är styrningen mot klimatmålet effektiv?
	2011:30	Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket. Regeringens redovisning i budgetpropositionen för 2012
2012	2012:1	Klimatrelaterade skatter – Vem betalar?
	2012:2	Svensk klimatforskning – Vad kostar den och vad har den gett?

Beställning: publikationsservice@riksrevisionen.se

Riksrevisionen har granskat om Diskrimineringsombudsmannen (DO) under de första verksamhetsåren har inriktat sitt uppdrag på ett ändamålsenligt sätt. Syftet med granskningen har varit att analysera orsakerna till de initiala problem med långa handläggningstider och låg aktivitet i det förebyggande arbetet som DO har haft. Granskningen har också syftat till att bedöma vilka åtgärder som behövs för att DO ska kunna bedriva ett effektivare arbete mot diskriminering.

Granskningen visar bland annat att verksamheten hittills kommit att bli ärendestyrd. Detta förhållande har gått ut över möjligheten att nå resultat inom de delar av DO:s uppdrag som är inriktat mot förebyggande arbete. Riksrevisionens bedömning är att DO, efter drygt tre års verksamhet, fortfarande står inför ett antal strategiska utmaningar när det gäller hur DO ska utforma sina insatser och balansera dem mot varandra för att ge största möjliga effekt.

Riksrevisionen rekommenderar DO att fortsätta det påbörjade arbetet att utveckla metoder för att återkommande inhämta kunskap om och analysera utvecklingen inom diskrimineringsområdet, prioritera mellan DO:s tre uppdrag och stämma av sin strategiska inriktning mot en återkommande och förnyad riskanalys. Regeringen bör följa upp DO:s arbete i dessa avseenden.

ISSN 1652-6597

ISBN 978 91 7086 274 8

Beställning:

www.riksrevisionen.se

publikationsservice@riksrevisionen.se

Riksrevisionens publikationsservice

114 90 Stockholm

