

arenaidé
November 2020

Tio år med
Diskriminerings-
ombudsmannen
En rapport om
nedmontering av
diskrimineringsskyddet

Lena Svenaeus

Tio år med Diskrimineringsombudsmannen
En rapport om nedmontering av diskrimineringskyddet
© Lena Svenaeus och Arena Idé, Stockholm, oktober 2020
Omslagsfoto: Charles Deluvio på Unsplash.com
<https://unsplash.com/photos/rRWiVQzLm7k>
Rapporten kan laddas ner från www.arenaide.se/rapporter



Författarpresentation

Lena Svenaeus är arbetsrättsjurist och fil.dr i rättssociologi. Hon har arbetat många år på fackförbund med frågor om arbetsmiljö och diskriminering men också haft förordnanden som arbetsmiljöråd i Kanada och som JämO. Sedan 2013 är hon knuten till den rättssociologiska institutionen på Lunds universitet.

INLEDNING OCH DISPOSITION	5
DO ERSÄTTER FYRA OMBUDSMÄN	6
ARGUMENTEN FÖR ATT SKAPA EN SAMLAD MYNDIGHET	6
EN BEKYMVERSAM START	7
STATSKONTORETS OCH RIKSREVISIONENS ANALYSER	8
"FLER AKTÖRER BEHÖVS!" – FÖRÄNDRINGSARBETET INLEDS	9
UPPDRAGEN I DO:S MANDAT	10
OMBUDSMANNAMODELLEN OCH PARISPRINCIPERNA	12
DO:S HANDLÄGGNING AV DISKRIMINERINGSANMÄLNINGAR	13
ANMÄLNINGARNA 2009–2011	13
ANMÄLNINGARNA 2012–2019	14
ANMÄLNINGAR SOM INTE SKA UTREDAS	14
VAD HÄNDE MED ÄRENDEBALANSERNA?	15
NEJ TACK TILL FÖRLIKNINGAR	15
DOKUMENTANALYS I STÄLLET FÖR UTREDNING	16
TILLSYNSBESLUT I STÄLLET FÖR DOMSTOLSPRÖVNING	16
SNABBUTREDNINGARNA VID "TILLSYNSBESLUT"	19
TVÅ FALL SOM BORDE HA AVGJORTS AV DOMSTOL	19
EN JÄMFÖRELSE MED SITUATIONEN FÖRE 2009	21
DO:S TILLSYN ÖVER AKTIVA ÅTGÄRDER	22
AKTIVA ÅTGÄRDER ENLIGT 2017 ÅRS REFORM	23
DO:S GRANSKNINGAR 2011–2020	23
TILLSYN I "METOO-RÖRELSENS" KÖLVATTEN	25
DOKUMENTANALYS I STÄLLET FÖR TILLSYN	25
TILLSYN UTAN SANKTIONER OCH UTAN UPPFÖLJNING	26
ÄR DO:S METODER EFFEKTIVA?	27
DO:S TOLKNING AV MANDATET	29
SPRÅKETS BETYDELSE	30
VEM BEKÄMPAR DISKRIMINERING PÅ ARBETSMARKNADEN?	31
REGERINGENS STYRNING	33
REGLERINGSBREVENS KRAV	33
ETT FÖRSÖK ATT FÖRTYDLIGA MANDATET	35
REDOVISNINGEN AV RESULTAT	35
DISKUSSION OCH FÖRSLAG	37
KRAVET PÅ BALANS MELLAN UPPDRAGEN	37
MYNDIGHETENS ORGANISATION (COMPOSITION)	38
REGLER OM VAD DO FÅR OCH SKA GÖRA (SPHERE OF COMPETENCE)	39
REFERENSER	41
LAGTEXT OCH LAGFÖRARBETEN	42

INLEDNING OCH DISPOSITION

Den 27 januari 2020 granskades situationen avseende mänskliga rättigheter i Sverige. Granskningen skedde inom ramen för FN:s *Universal Periodic Review* och resulterade i 300 rekommendationer om åtgärder som borde vidtas inom olika ämnesområden. Att Diskrimineringsombudsmannen (DO) har en nyckelroll i kampen för mänskliga rättigheter och i kampen mot diskriminering i Sverige framhölls av Civil Rights Defenders. I en skuggrapport som föregick granskningen uppgav Civil Rights Defenders att DO fått massiv kritik från det civila samhällets organisationer. DO hade inte använt de rättsliga verktyg som stod till buds, vilket fått till följd att endast ett fåtal diskrimineringsanmälningar togs om hand av myndigheten. Diskrimineringslagens betydelse hade undergrävts genom sättet att bedriva verksamhet, menade Civil Rights Defenders.

Syftet med denna rapport är att ge ett fylligt underlag för en analys av hur DO fullgör sitt uppdrag. Efter mer än tio års verksamhet är det hög tid för en bedömning av metoder och resultat. Ytterligare ett skäl för utvärdering är att regeringen i augusti 2020 utsett en ny chef för myndigheten, något som kan medföra en omstart och en nyorientering om det finns sakliga skäl för detta. Lars Arrhenius, som har ett kvalificerat arbete med mänskliga rättigheter på sin meritlista, tillträder tjänsten som DO den 1 december 2020. Han har i intervjuer framhållit att samhällsklimatet har hårdnat och intoleransen i samhället ökat. Vi tycks vara längre än någonsin från målet om ett diskrimineringsfritt samhälle. Därför är det av största vikt att de resurser som DO förfogar över genom mer än 100 anställda och 126 miljoner i anslag används optimalt.

Rapporten inleds med en tillbakablick på argumenten för att skapa en samlad diskrimineringsmyndighet. Efter en beskrivning av de problem som uppstod under myndighetens första år följer en beskrivning och analys av DO:s uppdrag under rubrikerna *Handläggningen av diskrimineringsanmälningar* och *DO:s tillsyn över aktiva åtgärder*. Målsättning, organisation och arbetsmetoder har förändrats radikalt efter 2011. Motiven för denna omvandling behandlas i avsnittet *DO:s tolkning av mandatet* med särskild belysning av vad detta har betytt för situationen på arbetsmarknaden. Under rubriken *Regeringens styrning* beskrivs uppdrag i regleringsbrev och regeringens reaktioner på omvandlingen av DO:s verksamhet. I samband därmed diskuteras vad som avses med att DO ska redovisa och analysera resultatet av

sitt arbete. Rapporten avslutas med en återkoppling till skälen för 2009 års reform och en nulägesanalys med fokus på den rättsliga regleringen av DO:s verksamhet.

DO ERSÄTTER FYRA OMBUDSMÄN

DO började sin verksamhet den 1 januari 2009 samtidigt som diskrimineringslagen trädde i kraft. Det var resultatet av en omfattande reform av diskrimineringskyddet. I propositionen som låg till grund för denna nyordning uttalade regeringen att DO var den institution som skulle uppfylla Sveriges förpliktelser enligt EU-rätten att tillhandahålla hjälp till individer som diskriminerats. Regeringen erinrade om att "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".¹

Fyra myndigheter – Jämställdhetsombudsmannen (JämO), Ombudsmannen mot etnisk diskriminering, Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning (HomO) och Handikappombudsmannen – lades ner samtidigt som DO inrättades. Personalen överfördes till den nya myndigheten. De olika lagar om skydd mot diskriminering som successivt införts under inflytande av EU-lagstiftningen samordnades och anpassades till EU-rätten. En ny samlad lagstiftning, diskrimineringslagen (2008:567), började gälla den 1 januari 2009. Utöver kön, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, sexuell läggning och funktionsnedsättning infördes två nya diskrimineringsgrunder, nämligen "könsöverskridande identitet och uttryck" samt ålder.² Lagen om Diskrimineringsombudsmannen infördes samtidigt (2008:568).

Argumenten för att skapa en samlad myndighet

Enligt regeringen var avsikten inte att spara pengar. Däremot fanns förväntningar på ett effektivare arbete. Fler individer skulle få hjälp. Förändringen av diskriminerande normer inom arbetslivet, utbildningssektorn, ja i hela samhället skulle påskyndas med en resursstark och samlad ombudsmannamyndighet. DO förväntades bli en stark röst i samhällsdebatten.

Enligt förarbetena till diskrimineringslagen var ambitionen att skyddet för enskilda – oavsett diskrimineringsgrund – skulle vara

¹ Prop. 2007/08:95 *Ett starkare skydd mot diskriminering*, s. 368.

² Diskrimineringslagen har ändrats flera gånger efter 2009. En viktig komplettering var att "bristande tillgänglighet" infördes som en särskild diskrimineringsform den 1 januari 2015.

så likformigt som möjligt.³ Ett viktigt argument för att ersätta JämO och de andra ombudsmännen med en enda myndighet var att göra det enklare för dem som drabbats av diskriminering att få hjälp. Det var vanligt, framhöll regeringen, att personer missgynnades på flera diskrimineringsgrunder samtidigt, till exempel till följd av kön i kombination med etnisk tillhörighet eller annan diskrimineringsgrund.⁴ Nu behövde de drabbade inte fundera över vilken ombudsman de skulle vända sig till för att anmäla diskriminering. Också för arbetsgivare och utbildningsanordnare som var skyldiga att bedriva ett förebyggande arbete (aktiva åtgärder) skulle det bli lättare, eftersom de nu bara behövde ha kontakt med en enda myndighet.

DO är en myndighet under regeringen. Via regleringsbrev fastställs finansieringen och regeringen ger uppdrag som myndigheten ska återrapportera i sina årsredovisningar. År 2009 uppgick anslaget till DO till 90 miljoner kronor. År 2020 var anslaget 126 miljoner. Extra tillskott har getts ett antal gånger för att finansiera särskilda uppdrag och informationssatsningar. Om DO förlorar ett mål i domstol och förpliktas betala rättegångskostnader tas pengarna inte från myndighetens anslag utan regleras från ett särskilt konto.

EN BEKYMMERSAM START

DO:s första myndighetschef Katri Linna, dessförinnan ombudsman mot etnisk diskriminering, ställdes inför svåra problem i och med att ett stort antal oavslutade ärenden fördes över från de nedlagda myndigheterna samtidigt som 2 537 nya diskrimineringsanmälningar kom in under 2009. Påföljande år var antalet anmälningar ännu högre. I efterhand kan konstateras att det saknades personalresurser för att initialt klara denna utmaning i en situation då den nya myndigheten skulle finna sin form och utarbeta sina arbetsmetoder. Konsekvensen blev klagomål på långa handläggningstider och ett växande antal oavslutade ärenden. Det blev oro hos personalen och en negativ uppmärksamhet i media.

I DO:s uppdrag ingick att utöva tillsyn över hur arbetsgivare och utbildningsanordnare skötte sitt förebyggande arbete (s.k. aktiva åtgärder). Ärendeanhopningen medförde att tillsynen över aktiva åtgärder fick stå tillbaka. DO ansåg att arbetsmarknadens parter

³ Förarbeten: SOU 2006:22 *En sammanhållen diskrimineringslagstiftning del 1 och del 2* samt prop. 2007/08:95 *Ett starkare skydd mot diskriminering*.

⁴ Om skälen för regeringens förslag, se prop. 2007/08:95, s. 363 ff.

själva borde kunna ta ansvar för det förebyggande arbetet via kollektivavtal. En rapport togs fram som visade att det fanns avtalsbestämmelser på vissa områden, särskilt vad gällde kartläggning och analys av löneskillnader mellan kvinnor och män, men att utvecklingen var långsam.⁵ Kollektivavtalen kunde inte ersätta tillsyn från DO:s sida.

*Både
Statskontoret och
Riksrevisionen
riktade kritik mot
att
diskriminerings-
anmälningarna
kommit att
dominera
verksamheten.*

Efter ett mededrev mot myndighetschefen omplacerades hon av regeringen i februari 2011. Generaldirektör Håkan Sandesjö, som lett arbetet med nedläggningen av de gamla ombudsmannamyndigheterna, kallades in för att vikariera på chefsposten i avvaktan på att ny DO kunde tillsättas. Agneta Broberg, hög chef på Konsumentverket, tillträdde som DO den 1 oktober 2011.

På regeringens initiativ gjordes två utvärderingar av de första årens verksamhet; en av Statskontoret, *Myndighetsanalys av Diskrimineringsombudsmannen*, 2011:26, och en av Riksrevisionsverket, *DO och diskrimineringsfrågorna*, RiR 2012:3. Både Statskontoret och Riksrevisionen riktade kritik mot att diskrimineringsanmälningarna kommit att dominera verksamheten till förfång för tillsynen över aktiva åtgärder och insatser för att främja lika rättigheter och möjligheter. Deras rapporter är fortfarande av intresse, eftersom de innehåller beskrivningar och analyser av DO:s mandat utifrån lagtext och förarbeten och ger konkreta råd om hur verksamheten bör utformas.

Statskontorets och Riksrevisionens analyser

Så här sammanfattade Statskontoret sin utvärdering: "Analysen visar att de åtgärder DO vidtagit för att förbättra ärendehanteringens har haft effekt. Handläggningstiderna har gått ned och ärendebalanserna har minskat. Statskontorets bedömning är att ärendehanteringens har blivit mer rättssäker och effektiv. Fokuseringen på anmälningsärenden har emellertid inneburit att andra delar av myndighetens uppdrag, såväl andra former av tillsyn som den främjande verksamheten, har prioriterats ned. Mer övergripande frågor om myndighetens roll och inriktning har också fått anstå. En viktig framtidsfråga för DO är att åstadkomma en rimlig balans mellan myndighetens olika uppgifter och säkerställa

⁵ Rapporten, daterad 2009-10-31, har titeln *Utredning om aktiva åtgärder för lika möjligheter och rättigheter – lag och kollektivavtal*. Ej publicerad.

att resurser finns för att fullgöra alla delar av uppdraget.” Enligt Statskontoret borde prioriteringen mellan delarna grundas på ett tydligt ställningstagande om hur resurserna bäst kunde användas i förhållande till målen.

Statskontoret uttalade sig också om hur diskrimineringslagens regel om att frivilliga lösningar skulle eftersträvas borde tolkas och tillämpas.⁶ ”Det innebär att myndigheten ska sträva efter att förmå arbetsgivare och utbildningsanordnare att frivilligt vidta de förebyggande aktiva åtgärderna. Det innebär också att DO ska arbeta för att nå förlikningar och uppgörelser utom rätta i de fall där något av tillsynsobjekten brutit mot lagen.”

De granskande och främjande delarna av DO:s verksamhet ska hållas åtskilda, uttalade Statskontoret. DO ska inte rikta främjande insatser mot ett objekt som man samtidigt granskar. Detsamma gäller för den omvända situationen. Statskontoret uttalade sig också om vad som avsågs med resultat. ”Den resultatuppföljning som DO ska göra, och som ska presenteras i årsredovisningen, ska inte i första hand fokusera på aktiviteter och prestationer utan på effekterna av verksamheten.”

Riksrevisionens synpunkter och råd sammanföll till övervägande delen med Statskontorets. Beträffande kritiken mot ärendebalanser och långa handläggningstider erinrade Riksrevisionen om att regeringen, i samband med ett tilläggsanslag till DO år 2011, särskilt påpekat att personer som gör anmälningar om diskriminering måste få sin sak prövad snabbt och att det är viktigt att den som upplevt sig som diskriminerad och som vänder sig till ombudsmannen inte lider någon rättsförlust. Regeringen hade framhållit att för många individer som upplever diskriminering finns det oftast ingen annan möjlighet än att vända sig till DO.

Liksom Statskontoret underströk Riksrevisionen vikten av balans mellan de olika uppdragen. Också regeringens ansvar för att verksamheten fungerade tillfredsställande och i linje med intentionerna bakom lagstiftningen betonades.

”Fler aktörer behövs!” – Förändringsarbetet inleds

Som nämnts fick myndigheten en ny chef i slutet av 2011. En av hennes första åtgärder var att införa gallringsrutiner för inkommande diskrimineringsanmälningar i syfte att hitta ärenden som kunde drivas i domstol och som kunde resultera i domar som

⁶ Frivillighet som förstahandsalternativ i utredningsarbetet anges i 4 kap. 1 § diskrimineringslagen.

många kunde ha glädje av. Målsättningen framöver skulle inte vara att bistå enskilda anmälare genom att utreda, förhandla och söka förlika deras tvister. Fokus flyttades från anmälarna och deras behov av hjälp till DO själv som aktör i domstol. I samband med detta skifte av fokus begärde DO att regeringen skulle utreda hur fler aktörer kunde uppmuntras och ges ekonomiska möjligheter att föra enskildas talan om diskriminering.⁷ ”Myndigheten DO kan inte fungera som en allmän advokatbyrå för alla individer som anser sig drabbade av diskriminering”, skrev DO och hänvisade till att ideella föreningar också hade talerätt.

Oavsett bevekelsegrunderna innehöll skrivelsen ett antal viktiga förslag som rörde individens tillgång till rättvisa, ”access to justice”. DO framhöll att rättshjälpsystemet behövde ses över och föreslog att en processfond skulle inrättas och antidiskrimineringsbyråerna ges ökade resurser, så att de fick råd att anställa jurister som kunde vara ombud i domstolsprocesser. Enligt skrivelsen borde även reglerna för rättegångskostnader ses över, eftersom principen om att förlorande part ska betala motpartens rättegångskostnader har till följd att många inte vågar ta den ekonomiska risken att få ett diskrimineringsärende prövat i domstol. Förslagen är lika angelägna i dag som 2012. Tyvärr har de inte hörtsammats av regeringen.

UPPDRAGEN I DO:S MANDAT

Vad har DO för uppdrag? Som en referensram för den analys av myndighetens resultat och metoder som är syftet med denna text, följer här en kortfattad beskrivning av vad som sägs i lagstiftningen om mandatet.

I diskrimineringslagen 4 kap. 1 § anges:

”Diskrimineringsombudsmannen ska utöva tillsyn över att denna lag följs. Ombudsmannen ska i första hand försöka få dem som omfattas av lagen att frivilligt följa den. Bestämmelser om ombudsmannens uppgifter finns också i lagen (2008:568) om Diskrimineringsombudsmannen.”⁸

Mandatet innebär att DO *dels* har ett *civilrättsligt uppdrag* kopplat till diskrimineringsförbuden i diskrimineringslagens andra kapitel och *dels* ett *offentligrättsligt uppdrag* som består i tillsyn

⁷ Skrivelse till regeringen den 25 juni 2012.

⁸ I förarbetena till den nya lagstiftningen, SOU 2006:22 och prop. 2007/08:95, utvecklas vad som avses med lagtextens formuleringar.

över bestämmelserna om aktiva åtgärder i lagens tredje kapitel. Tillsyn över förbuden mot diskriminering innebär handläggning av diskrimineringsanmälningar och andra åtgärder för att hjälpa individer som diskriminerats. Tillsyn över aktiva åtgärder innebär kontroll av att reglerna om aktiva åtgärder respekteras av arbetsgivare och utbildningsanordnare.

Till dessa två uppdrag kommer ett främjandeuppdrag, som innebär att DO ska arbeta för ett diskrimineringsfritt samhälle och främja likabehandling. Detta uppdrag beskrivs i den särskilda lagen om Diskrimineringsombudsmannen och består i rådgivning, information och samverkan med myndigheter, företag, enskilda och organisationer. DO ska följa forskningen om diskriminering och kan ta initiativ till lämpliga åtgärder. Främjande sker utan sanktioner.

Vad menas med *tillsyn*? Enligt definitionen i diskrimineringslagen avses "en självständig granskning som har till syfte att kontrollera om den verksamhet som granskas uppfyller de krav som följer av denna lag" (4 kap. 1 a §). Formuleringen ger intryck av att syfta på granskningen av aktiva åtgärder eftersom ordet verksamhet används.

DO har talerätt i domstol för enskild person under förutsättning att personen i fråga medger detta. För att genomföra utredningar har DO rätt att begära in handlingar och rätt att få tillträde till arbetsplatser. De som omfattas av lagens skyldigheter kan kallas till överläggningar med DO. För att genomdriva sina befogenheter kan DO förelägga vite. Ett beslut om vitesföreläggande kan överklagas till ett domstolsliknande organ, *Nämnden mot diskriminering*.

Sanktionerna vid brott mot diskrimineringsförbuden är diskrimineringsersättning, ekonomiskt skadestånd och ogiltighet. Om en arbetsgivare eller utbildningsanordnare bryter mot bestämmelserna om aktiva åtgärder kan DO ansöka om vitesföreläggande i Nämnden mot diskriminering. Nämnden kan förelägga vite som på begäran av DO kan dömas ut av tingsrätt.

Vad gäller lagstiftning i övrigt bör också nämnas att föräldraledighetslagen (1995:584) innehåller ett förbud mot missgynnande på grund av föräldraledighet. DO är behörig att föra talan för individer som missgynnats på denna grund.⁹ Härutöver finns en förordning (2008:1401) med instruktion för DO. I

DO har talerätt i domstol för enskild person under förutsättning att personen i fråga medger detta.

⁹ Bestämmelserna finns i föräldraledighetslagen, 16 och 25 §§.

instruktionen anges att DO har de uppgifter som följer av diskrimineringslagen, lagen om Diskrimineringsombudsmannen och föräldraledighetslagen.

Hur ska uppdragen i DO:s mandat vägas mot varandra? Vad är viktigast? Det framgår inte av lagtexten. Men av disposition och rubriksättning i propositionen till diskrimineringslagen kan utläsas, att *tillsyn* som dels gäller diskrimineringsförbuden och dels kontrollen av det förebyggande arbetet utgör kärnuppdraget. Uppdraget att arbeta *främjande* benämns som *övriga uppgifter*. Det sägs också att den delen av verksamheten inte bör kunna resultera i beslut.¹⁰

För de ombudsmän som före 2009 års reform tog emot diskrimineringsanmälningar fanns en begränsning av talerätten. En dom i en diskrimineringsstvist skulle antingen vara betydelsefull för rättstillämpningen eller så måste det finnas särskilda skäl för att ombudsmannen skulle föra talan i domstol. Någon sådan begränsning finns inte för DO. Regering och riksdag ville lämna frihet åt DO att gå till domstol i fler fall, om och när det bedömdes vara lämpligt.

Ombudsmannamodellen och Parisprinciperna

Modellen för tillsynsmyndighet på diskrimineringsområdet skapades i 1980 års lag om jämställdhet mellan kvinnor och män i arbetslivet, då den första ombudsmannamyndigheten, Jämställdhetsombudsmannen, inrättades. Att ordet ombudsman användes i myndighetens namn var ingen slump. Det skulle associera myndigheten med en person, till vilken människor som ansåg sig drabbade av diskriminering kunde göra en anmälan och som kunde företräda dem i diskrimineringsstviser. I propositionen till 1980 års jämställdhetslag angavs att "tillsynsverksamheten bör bedrivas genom att ombudet *prövar* (min kursivering) anmälningar om överträdelser av lagen".¹¹

Inte vid något tillfälle då diskrimineringslagstiftningen reviderats har det varit på tal att anmälningar primärt ska användas för annat ändamål än att bistå individer som anmäler diskriminering. Å andra sidan innehåller lagstiftningen inga anvisningar om vad uppgiften att handlägga en diskrimineringsanmälan innebär, vilket är brukligt i andra länders reglering av vad myndigheter som tar emot diskrimineringsanmälningar är skyldiga att göra.

¹⁰ Se prop. 2007/08:95, s 376 samt rubriken till kapitel 12.2.3

¹¹ Se prop. 1978/79:175, s. 102.

Att beskrivningen av mandatet är så kortfattad är enligt diskrimineringslagens förarbeten avsiktligt. Regeringen hänvisade till att myndigheter som arbetar med frågor om mänskliga rättigheter bör ha stor självständighet i förhållande till regeringen. De s.k. Parisprinciperna¹² åberopades till stöd för att slå vakt om denna självständighet. Det är riktigt att Parisprinciperna betonar betydelsen av självständighet men de föreskriver samtidigt att mandatet ska vara tydligt reglerat i lag. Ju större självständighet som ges en myndighet som handlägger mänskliga rättigheter, desto viktigare är det att mandatet är tydligt, så att det blir förutsebart vad myndigheten har rätt och skyldighet att göra.¹³

DO:S HANDLÄGGNING AV DISKRIMINERINGSANMÄLNINGAR

Detta avsnitt inleds med en redovisning av antalet anmälningar, stämningsansökningar, förlikningar och domar utifrån statistiken i DO:s årsredovisningar. Ärendebalansernas utveckling beskrivs och de nya metoderna "direktavslut", "dokumentanalys" och "enskilt tillsynsbeslut" presenteras. En jämförelse görs med förhållandena före 2009 års reform. Efter en presentation av DO:s motivering till de förändrade rutinerna diskuteras vad förändringarna inneburit för individer som gör en anmälan men också för myndighetens eget arbete.

Anmälningarna 2009–2011

För att följa hur diskrimineringsanmälningarna har behandlats är det lämpligt att redovisa de första tre åren, då verksamheten leddes av Katri Linna (2009 och 2010) och Håkan Sandesjö (större delen av 2011), för sig. Det kom in i genomsnitt 2 400 anmälningar om året. Under dessa tre år väckte DO talan i domstol i sammanlagt 97 fall. Förlikning kom till stånd i 124 ärenden. Under dessa tre år meddelades 41 domar, där DO var ombud för en person som anmält diskriminering.

Siffrorna innebär att i genomsnitt 55 individer per år fick sin diskrimineringsanmälan slutligt avgjord, antingen genom förlikning eller genom dom. Det var blygsamma siffror, ansåg Riksrevisionen i sin utvärdering av verksamheten. Det kan tolkas som en

¹² Parisprinciperna antogs 1993 av FN:s generalförsamling. "Paris principles" är ett dokument som innehåller ett antal kriterier som ska tillämpas för nationella MR-myndigheter.

¹³ "A national institution shall be given as broad a mandate as possible, which shall be clearly set forth in a constitutional or legislative text, specifying its composition and its sphere of competence." (Se punkt 2 i Parisprinciperna.)

uppmaning till DO att se till att fler anmälare fick hjälp. Det var, som den fortsatta framställningen visar, en uppmaning som klingade ohörd.

Anmälningarna 2012–2019

Under 2012, 2013 och 2014 sjönk antalet diskrimineringsanmälningar till omkring 1 800 per år. Under dessa tre år väcktes talan i sammanlagt 41 ärenden. Förlikningar träffades i 53 tvister och det meddelades 16 domar med DO som part. Siffrorna innebär att i genomsnitt 23 personer per år fick sin anmälan slutligt bedömd.

Under de därpå följande tre åren, 2015, 2016 och 2017, kom det in i genomsnitt 2 500 anmälningar per år. Aktiviteten från DO:s sida fortsatte att sjunka. Under dessa tre år väcktes talan i 26 fall. Förlikningar träffades i 11 ärenden. Det meddelades 21 domar med DO som part. Det betyder att omkring 11 personer per år fick sin anmälan avgjord.

Nedtrappningen fortsatte. Under 2018 kom det in 2 554 diskrimineringsanmälningar. Talan väcktes i fyra fall. DO medverkade inte till någon förlikning. Det meddelades sju domar. Enligt årsredovisningen för 2019 kom det in 2 661 diskrimineringsanmälningar. DO gav in stämningsansökan i sex ärenden. En förlikning ingicks. Det meddelades fem domar med DO som part.

Anmälningar som inte ska utredas

Men är det inte en omöjlig uppgift att handlägga ett så stort antal anmälningar som DO årligen får ta emot? Långtifrån alla anmälningar handlar om problem som DO måste ta hand om. Enligt statistik i årsredovisningarna faller mellan 300 och 400 anmälningar årligen utanför lagens skydd mot diskriminering och ska därför inte utredas. Andra ärenden som kan avslutas snabbt är anmälningar som är preskriberade eller som återkallas. Många anmälningar om diskriminering i arbetslivet kan avskrivas, därför att de kommer från personer som är medlemmar i ett fackförbund. Fackliga organisationer har i förhållande till DO förstahandsrätt att företräda sina medlemmar men det finns många som alltjämt inte känner till detta utan anmäler till DO.¹⁴

¹⁴ Se diskrimineringslagen 6 kap. 2 § tredje stycket, som hänvisar till 4 kap. 5 § lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister.

Vad hände med ärendebalanserna?

De oacceptabelt höga ärendebalanserna under verksamhetens inledningsskede var ett problem som måste lösas. I årsredovisningen för 2012 anges att den genomsnittliga handläggningstiden för en anmälan sjunkit från 167 dagar år 2010 till 60 dagar år 2012. Handläggningstiden för de 1 827 anmälningar som kom in 2013 sjönk till i genomsnitt 32 dagar. Förklaringen till dessa positiva siffror var en ny rutin som kallades "direktavslut". Direktavslut är exakt det som ordet anger, nämligen att en anmälan avslutas direkt utan att utredas. År 2012 gällde det 379 anmälningar. År 2013 tillämpades direktavslut beträffande 887 anmälningar och år 2014 gällde det 1 660 anmälningar. År 2015 direktavslutades 2 055 av totalt 2 382 anmälningar. Denna snabba minskning av ärendebalanserna har alltså åstadkommit genom att diskrimineringsanmälningar avslutas utan utredning.

Nej tack till förlikningar

Chefsbytet i slutet av 2011 innebar att ett nytt primärt mål infördes beträffande diskrimineringsanmälningarna, nämligen att identifiera ärenden som kunde belysa diskriminerande strukturer och allvarliga missförhållanden och som DO kunde vinna i domstol. Den målsättning som dessförinnan gällt, nämligen att anmälare skulle få hjälp av DO att lösa sitt diskrimineringsproblem där domstolsprövning endast var ett av flera alternativ, försvann. Ansträngningar att få till stånd uppgörelser i godo minskade för att så gott som helt upphöra efter 2017.

I det mindre antal ärenden som inte direktavslutades eller föll bort av andra skäl fastställdes en ny praxis. Som ett villkor för utredning krävdes att anmälaren accepterade att DO förde anmälares talan i domstol. Dessutom innebar denna praxis att en förlikning under DO:s medverkan endast kom i fråga om anmälares motpart erkände brott mot diskrimineringslagen och accepterade att betala det belopp som DO yrkade i diskrimineringsersättning.¹⁵

Det var således inte fråga om en förlikning i begreppets sedvanliga mening, där två parter går varandra till mötes och – som det ofta formuleras – delar på risken att förlora i domstol. EU-direktiv som reglerar diskrimineringsfrågor anger förlikningsförfaranden som ett medel att säkerställa diskriminerade individers rättigheter. Även Parisprinciperna anger

¹⁵ Förlikningar som ingåtts efter 2011 redovisas på DO:s webbplats under rubriken *Stämningar och förlikningar*.

förlikningar som en metod att lösa diskrimineringstvister. Det är DO:s uppfattning att sådana uppgörelser i godo, vilka hos arbetsmarknadens parter är en vanlig metod för att lösa diskrimineringstvister, inte ger individen upprättelse. Europakonventionen och EU-rätten kräver att individens "offerstatus" ska fastställas, menar DO. Här finns en konfliktfråga vars rättsliga lösning DO och arbetsmarknadens parter har olika uppfattning om.

Dokumentanalys i stället för utredning

Ett stort antal anmälningar har i stället för att utredas använts av DO för att analysera anmälarens upplevelser av diskriminering. Med sociologisk metod har "berättelserna" i anmälningar som inkommit under en viss tidsperiod analyserats. Det som skett kan beskrivas som att anmälare har fått tillhandahålla material till forskning om upplevelser. Någon etikprövning har inte föregått denna användning av anmälningarna, vilket sannolikt hade krävts om forskningen bedrivits på ett universitet.

Det som skett kan beskrivas som att anmälare har fått tillhandahålla material till forskning om upplevelser.

Rapporten *Delar av mönster – en analys av upplevelser om diskriminering och diskriminerande processer* publicerades 2014. Den bygger på 812 anmälningar som kom in under det första halvåret 2012. Samma år publicerades rapporten *Mötas av hinder – en analys av diskriminering som har samband med diskrimineringsgrunden funktionsnedsättning*. Materialet för denna rapport utgjordes av 485 anmälningar som kom in 2012. Ännu en rapport av detta slag är *Kedjor av händelser – en analys av anmälningar från muslimer och förmodade muslimer*, publicerad 2016. Rapporten bygger på 217 anmälningar under 2014 från muslimer och förmodade muslimer.

Rapportförfattarnas slutsatser är att anmälarens "berättelser" bekräftar forskning, som påvisat att det i vårt samhälle finns diskriminerande strukturer och att diskriminering som drabbar enskilda har samband med sådana strukturer. Definitionsmässigt och med referens till uppdelningen i tillsyn och främjande utgör dokumentanalyserna främjandeaktiviteter.

Tillsynsbeslut i stället för domstolsprövning

Med början 2014 införde DO ytterligare ett sätt att använda diskrimineringsanmälningar. En ny rutin som kom att

kallas "enskild tillsyn" infördes. Nyheten innebar att DO, utan att gå till domstol eller söka förlika ett ärende, meddelade ett "tillsynsbeslut" i vilket DO själv tog ställning till om den som anmälts för diskriminering hade åsidosatt lagen. Ibland handlade besluten om att ett visst förfarande utgjorde risk för diskriminering. Beslutet kan inte överklagas av den som enligt DO har gjort sig skyldig till diskriminering. I beslutet anges nämligen att "de bedömningar som DO gör i beslut inte är juridiskt bindande", vidare att "beslutet inte påverkar enskildas möjligheter att själva väcka talan om diskrimineringsersättning i tingsrätt".

Vad är bakgrunden till att diskrimineringsanmälningar används på detta sätt? DO har hänvisat till effektivitet i jämförelse med den långsammare vägen att låta domstol ta ställning. "En process tar inte sällan flera år och har ofta en oklar utgång med hänvisning till bevisläget" (citat från årsredovisningen 2018). En befogad fråga är därför hur DO vågar ta ställning och meddela beslut om att en arbetsgivare eller annan aktör har gjort sig skyldig till diskriminering, när man samtidigt inser att utgången i domstol är oviss? Statistik visar att det inte är helt ovanligt att DO förlorar mål i domstol. Enligt min uppfattning saknar DO behörighet att fatta beslut som innebär att arbetsgivare och andra aktörer pekats ut för lagbrott. Mandatet för DO innehåller inte någon kritikrätt av det slag som Justitieombudsmannen har i sin instruktion.¹⁶

DO betraktar denna typ av "tillsynsbeslut" som information om diskrimineringslagen till den som anmälts för diskriminering. Syftet sägs vara att denna/denne med stöd av DO:s information ska kunna undvika att diskriminera i fortsättningen. När besluten har kritiserats för att åsidosätta rättssäkerhetskrav, har DO bemött kritiken med att det är DO:s skyldighet enligt förvaltningslagen både att avsluta en anmälan med ett beslut och att försöka förmå arbetsgivare och andra aktörer att *frivilligt* respektera diskrimineringsförbuden.¹⁷

Att en utredning av en diskrimineringsanmälan avslutas med ett avskrivningsbeslut, när myndigheten bedömt att fallet inte är drivbart t.ex. på grund av bevisvårigheter, är korrekt och i enlighet med normala rutiner. Ett beslut av det slaget är riktat till anmälaren och är ett besked om att myndigheten inte går vidare i

¹⁶ I Lag (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän anges i 6 § första stycket: "Ombudsman avgör ärende genom beslut, vari han eller hon får uttala sig om huruvida åtgärd av myndighet eller befattningshavare strider mot lag eller annan författning eller annars är felaktig eller olämplig. Ombudsman får även göra sådana uttalanden som avser att främja enhetlig och ändamålsenlig rättstillämpning."

¹⁷ Se DO:s debattartikel 2019-03-27 i tidningen Arbetet med rubriken *Rättsliga missförstånd bakom Akademikerförbundet SSR:s kritik* som svar på förbundets artikel 2019-03-21 *Skärpt tandlös tillsyn av diskrimineringslagen*.

ärendet. Denna situation berörs i förarbetena till diskrimineringslagen. Sådana beslut kan inte överklagas.¹⁸

De "tillsynsbeslut" som DO började tillämpa 2014 är dock av ett helt annat slag. Det är inte anmälaren som är adressaten utan den som anmälts för diskriminering. "Tillsynsbesluten" avser inte underlåtenhet att sköta det förebyggande där lagen föreskriver att DO ska försöka förmå granskningsobjekten att frivilligt korrigera det som brister innan sanktioner övervägs. Besluten avser händelser och förfaranden som enligt DO:s bedömning utgör brott mot diskrimineringsförbuden. Det är en gravt felaktig lagtolkning att frivillighet skulle handla om att DO ska låta brott mot diskrimineringsförbuden passera utan åtgärd och använda det inträffade som en information om lagens innehåll. Vad gäller diskrimineringsförbuden handlar lagens uppmaning till frivillighet om att DO ska försöka få till stånd förlikning innan domstolsprövning övervägs.

Anmälare torde ha förväntningar på att något positivt ska hända, om DO kommer fram till att anmälaren har blivit diskriminerad. Men DO hjälper inte anmälaren att få upprättelse, vare sig genom förlikningsförsök eller domstolsprocess. DO:s besked i beslutet – att detta inte hindrar anmälaren från att själv gå till domstol – är en sanning med modifikation. Inte sällan och särskilt när det gäller arbetslivets korta tidsfrister har ärendet hunnit preskriberas, innan DO meddelar sitt beslut. DO tar nämligen inget ansvar för att bevaka diskrimineringsfristerna i dessa ärenden.¹⁹ Enligt DO:s synsätt har anmälaren lämnat ett tips, som DO beslutat att använda i sitt informationsarbete. En tipsare har inga rättigheter.

Hur reagerar de personer eller organisationer som DO pekar ut som lagbrytare? Ser de "tillsynsbeslutet" som en välkommen rådgivningsgest? Blir det rent av en glad överraskning att få veta att DO arbetar med information och inte tillämpar sanktioner? Eller kan det vara så att DO:s beslut upplevs som en fläck på anseendet och kanske t.o.m. får negativa ekonomiska konsekvenser för den som får rykte om sig att diskriminera? På DO:s webbplats, där tillsynsbeslut som anses vara av allmänt intresse publiceras, sätts ibland namnen ut på dem som påstås ha diskriminerat. (Anmälarna är alltid anonyma.) Det vore onekligen av intresse att få veta hur en förvaltningsdomstol skulle hantera ett överklagande.

¹⁸ Se prop. 2007/08:95, s. 376.

¹⁹ DO informerar på sin webbplats om att myndigheten inte tar ansvar för att bevaka frister, se under rubriken *Lag & rätt, Tips och klagomål*.

Snabbutredningarna vid "tillsynsbeslut"

Den 14 september 2020 fanns 84 "tillsynsbeslut" publicerade på DO:s webbplats.²⁰ Av dessa var 29 relaterade till arbetsmarknaden. Granskningar av aktiva åtgärder stod för 11 av dessa beslut. I ett mindre antal beslut uttalade sig DO övergripande om att ett visst förfaringsätt kan innebära risk för diskriminering. Mot denna typ av beslut finns inget att invända. Men i övriga fall tog DO ställning till om en arbetsgivare gjort sig skyldig till diskriminering eller ej.²¹ I flertalet fall låg en diskrimineringsanmälan till grund för DO:s "tillsynsutredning" och "tillsynsbeslut".

Bedömningarna har skett efter skriftlig handläggning. Utöver själva anmälan har utredningen i regel endast bestått av uppgifter som inhämtats från den person eller organisation som anmälts. Ett undantag är beslutet om att Karolinska sjukhuset brustit i sin skyldighet att utreda trakasserier av judiska läkare (beslut 2020-01-30 i ärende TIL 2018/506). Här intervjuades läkarna. DO hade läst i media om fallet och anger som skäl för sin "tillsynsutredning" att DO ville se närmare på frågor om utredningsskyldighetens innebörd, vilka DO ansåg otillräckligt belysta i lagen och dess förarbeten. Syftet var således inte att bistå de eventuellt trakasserade läkarna eller att använda sanktioner mot sjukhuset för bristande utredning av trakasserier.

Antal handläggare som har deltagit i besluten varierar. Ibland är det myndighetschefen som fattat beslutet tillsammans med en eller flera enhetschefer, men ofta är det en ensam handläggare. Vilka beviskrav som tillämpats varierar. Det framgår i vart fall inte av tillsynsbesluten i arbetslivsärendena att den särskilda bevisregel som finns i diskrimineringslagen har tillämpats. Det kan möjligen bero på att någon bevisprövning inte görs av de uppgifter som arbetsgivaren lämnat.²²

Två fall som borde ha avgjorts av domstol

Att DO inte har använt sin talerätt och låtit domstol avgöra om den som anmälts för diskriminering faktiskt har gjort sig skyldig till diskriminering är i några fall särskilt beklagligt. Det gäller t.ex. beslutet om flygbolaget SAS:s uniformspolicy (beslut 2017-12-19 i ärende GRA 2017/76). En kvinna hade nekats anställning därför att

²⁰ Endast de tillsynsbeslut som anses vara av allmänt intresse publiceras på DO:s webbplats.

²¹ Enligt ett JO-beslut mot dåvarande Ombudsmannen mot etnisk diskriminering saknas behörighet att skilja sig från utredning av en individs diskrimineringsanmälan genom att uttala att anmälarens motpart brutit mot diskrimineringslagen. Se JO:s ämbetsberättelse 2006, dnr 329-2006.

²² Regeln om bevisbörda och beviskrav finns i 6 kap. 3 § diskrimineringslagen.

hon bar muslimsk huvudduk, vilket inte var förenligt med en "neutralitetspolicy" som flygbolaget infört. Den innebar att arbetsökande som avsåg att bära huvudduk inte anställdes, om arbetet innebar att personen i kontakt med kunder skulle vara klädd i SAS:s uniform. Enligt flygbolagets neutralitetskod får inga synliga religiösa, politiska eller ideologiska symboler bäras tillsammans med uniformen.

DO slog fast att ingen diskriminering hade skett och hänvisade till att EU-domstolen uttalat att ett företag utan hinder av förbudet mot diskriminering som har samband med religion kan kräva att arbetstagare som har kundkontakter inte ger uttryck för sin religiösa uppfattning genom till exempel sin klädsel. Men för att detta ska gälla måste en rad kriterier vara uppfyllda. Förbudet mot religiös klädsel måste vara såväl lämpligt som nödvändigt och konsekvent tillämpat.²³ I DO:s beslut, som togs av en enda handläggare (myndighetschefen), ansågs dessa kriterier vara uppfyllda.

Det är mycket tveksamt om Arbetsdomstolen, som dömer i diskrimineringsmål med fem (eller på parternas gemensamma begäran med sju) ledamöter skulle ha kommit till samma slutsats som DO. Mot bakgrund av den islamofobi som enligt många

Det finns också ärenden som inte berör ett stort antal individer men som har ett starkt symbolvärde och därför borde ha avgjorts av domstol.

undersökningar finns i det svenska samhället och som inte minst drabbar kvinnor som bär muslimsk huvudduk, måste det bedömas som klart olämpligt att DO på egen hand fattar beslut som ger grönt ljus åt företag som vill införa en policy liknande den hos SAS. I vart fall finns det en klar risk för att DO:s beslut uppfattas så.

Det finns också ärenden som inte berör ett stort antal individer men som har ett starkt symbolvärde och därför borde ha avgjorts av domstol. Det hade av det skälet varit lämpligt att DO överlätit åt domstol att avgöra, om Svenska Fotbollförbundets praxis att ge lägre ersättning till kvinnliga landslagsspelare än till manliga är förenligt med diskrimineringslagen. De lägre ersättningarna till kvinnorna var inte diskriminerande enligt DO (beslut 2020-08-28 i ärende TIL 2019/322). De kvinnliga spelarna ansågs inte

befinna sig i en jämförbar situation, trots att de bedömdes utföra likvärdigt arbete. Den grundläggande frågan i detta fall handlar om lönen/ersättningen får baseras på publikintäkter som speglar

²³ EU-domstolens dom den 14 mars 2017 i mål C-157/15 handlade om en receptionist i ett belgiskt företag som blev uppsagd för att hon bar huvudduk.

könsrelaterade värderingar om vilken fotboll som publiken vill betala för att se. Det är möjligt att en domstol skulle ha gjort samma bedömning som DO. Men mot bakgrund av principen att arbetsgivare inte får basera olika behandling på kunders preferenser i fråga om kön, etnicitet etc. hade det varit värdefullt med en dom i stället för ett "tillsynsbeslut" från DO.

Det förfarande som DO benämner "enskild tillsyn", och som oftast innebär att bara den ena parten i tvisten får komma till tals, aktualiserar ett antal rättsliga frågor som behöver avgöras på ett auktoritativt sätt – av domstol, av JO eller genom att regeringen tillsätter en utredning om DO:s mandat. Är dessa beslut en form av myndighetsutövning? Och är det i så fall rimligt att besluten inte kan överklagas? Att DO har valt att beskriva tillsynsbesluten som information för att främja frivillig laglydnad kan knappast vara avgörande för den frågan. En allvarlig konsekvens av DO:s tillvägagångssätt är att besluten lär ut att inga sanktioner kommer att tillämpas, trots att DO slagit fast att en diskriminerande handling begåtts. Tillsynsbesluten (enskild tillsyn enligt DO:s vokabulär) var till antalet 52 år 2019 och under de två föregående åren ännu högre. Det handlar alltså inte om några få fall per år utan om en verksamhet i större skala.

En jämförelse med situationen före 2009

Professor emerita Eva Blomberg har i sin bok *Det går an. Jämställdhetsombudsmannen i Sverige 1980–2008* analyserat vilka skäl för att avsluta en diskrimineringsanmälan som tillämpades i handläggningen hos JämO. När det gäller förhållandet att ett stort antal ärenden kan avslutas på grund av preskription, återkallelse, fackets förstahandsrätt eller därför att det som anmälts inte täcks av lagstiftningen är det inte någon skillnad i jämförelse med andelen sådana anmälningar hos DO. Det rör sig då liksom nu om ett tämligen stort antal.

De fall som drevs i domstol av JämO var inte särskilt många. Men sett i procent av totala antalet anmälningar var andelen domstolsprocesser betydligt högre hos JämO än hos DO. JämO fick enligt jämställdhetslagen endast väcka talan när det fanns ett prejudikatintresse eller förelåg särskilt ömmande omständigheter i det enskilda fallet. Som tidigare nämnts saknas i diskrimineringslagen en motsvarande begränsningsregel för DO.

En jämförelse mellan hur JämO och övriga ombudsmannamyndigheter arbetade och hur anmälningar numera hanteras hos DO visar på två genomgripande skillnader. Den ena skillnaden handlar om att anmälningar som inte snabbt kunde

avslutas av de skäl som ovan räknats upp blev föremål för utredning. Det innebar normalt att såväl anmälare som motpart blev kontaktade. Bevisläget undersöktes och möjligheterna till en uppgörelse i godo prövades. Den andra skillnaden är att de fyra ombudsmannamyndigheterna – till skillnad från hur DO arbetat under senare år – löste många tvister genom förlikning. Beträffande JämO visar statistiken att i genomsnitt tio procent av alla inkomna anmälningar avslutades med en förlikning.²⁴

I jämförelse med antalet stämningsansökningar, förlikningar och domar under de tre första åren av DO:s verksamhet är det försvinnande få som under senare år har fått hjälp till upprättelse. Att anmälningar "direktavslutas" eller används för "dokumentanalys" i stället för att utredas betyder att DO, i stället för att bedriva tillsyn över diskrimineringsförbuden, bedriver informations- och främjandearbete. Förutom konsekvenserna för dem som förvägras hjälp från DO är det negativt för myndighetens egen utveckling. DO går miste om både den kunskap som utredning av anmälningar ger och chansen till påverkan på normer och strukturer på arbetsplatser och andra arenor där diskriminering förekommer. Vad gäller DO:s rutin att använda diskrimineringsanmälningar för att meddela s.k. tillsynsbeslut i informationssyfte underminerar denna rutin respekten för diskrimineringslagen. Förfarandet bör bli föremål för rättslig granskning.

DO:S TILLSYN ÖVER AKTIVA ÅTGÄRDER

Avsnittet inleds med en kort beskrivning av diskrimineringslagens regler om skyldigheten för arbetsgivare och utbildningsanordnare att arbeta förebyggande (att vidta s.k. aktiva åtgärder). Därefter ges exempel på hur DO utövat sin tillsyn med beskrivning av de metoder som använts. Dokumentanalys är en sådan metod. Resultatet av DO:s granskningar och den metodik som tillämpats i tillsynen analyseras.

²⁴ Många av de fall som utreddes kunde inte lösas på grund av bevisvärigheter. Denna avslutsgrund redovisas i JämO:s statistik som "diskriminering föreligger ej" eller "diskriminering ej visad".

Aktiva åtgärder enligt 2017 års reform

En genomgripande förändring av regelsystemet i diskrimineringslagens tredje kapitel trädde i kraft den 1 januari 2017.²⁵ De nya bestämmelserna kan beskrivas som ett ramverk med skyldigheter att bedriva ett förebyggande arbete i fyra steg: 1) undersökning av risker, 2) riskanalys, 3) beslut och genomförande av åtgärder, 4) uppföljning och utvärdering. Det förebyggande arbetet ska omfatta samtliga diskrimineringsgrunder. Varje steg i arbetet ska dokumenteras. Det gäller också arbetsgivares samverkan med de fackliga organisationerna.

Arbetsförhållanden, löner och anställningsvillkor, rekrytering och befordran, utbildning och kompetensutveckling samt föräldraskap är de områden som omfattas av de fyra stegen. Lönekartläggning avseende löneskillnader mellan kvinnor och män ska göras varje år, liksom fallet var före 2009. Arbetsgivare ska också ha riktlinjer och rutiner i syfte att förhindra trakasserier, sexuella trakasserier och repressalier. Detta är i korthet vad arbetet med aktiva åtgärder ska handla om.

DO ska kontrollera att bestämmelserna åtlöds och kan vid bristande laglydnad ansöka om vitesföreläggande hos Nämnden mot diskriminering. Det är dock en åtgärd som ska föregås av ansträngningar att få tillsynsobjektet att frivilligt korrigera det som är brister.²⁶ Före revisionen av reglerna 2017 avsåg tillsynen kontroll av jämställdhetsplan, likabehandlingsplan och handlingsplan för jämställda löner inklusive de jämförelser av löner vid lika och likvärdigt arbete som lönekartläggningsreglerna föreskriver. Efter denna tidpunkt är det dokumentationen av den nya metodiken enligt de fyra stegen, av lönekartläggningen samt reglerna om att det ska finnas rutiner och riktlinjer avseende trakasserier, sexuella trakasserier och repressalier som ska kontrolleras av DO.

DO:s granskningar 2011–2020

DO:s tillsyn över aktiva åtgärder kom i gång 2011, då tio landsting och fjorton högskolor som ordnade läkar- och sjuksköterskeutbildningar granskades. Samtliga behövde komplettera sina planer. Metoden i granskningsarbetet var densamma som använts av JämO och innebar som huvudregel att en tillsynsinsats skulle avslutas först när granskningsobjektet levde upp till lagens krav. Utöver kontroll av infordrade handlingar

²⁵ Lagförarbeten, se SOU 2014:41 och prop. 2015/16:135.

²⁶ Regeln om att frivillighet ska eftersträvas finns i 4 kap. 1 § första stycket i diskrimineringslagen.

innebar denna metod att ställa krav på kompletteringar, ge stöd för att rätta till bristerna, överlägga med dem som granskades och i sista hand ansöka om vitesföreläggande. Sanktionsmöjligheten utnyttjades som ett påtryckningsmedel i kontakten med granskningsobjekten men ledde under JämO:s tid också till nämndbeslut om vitesföreläggande i ett mindre antal fall.

DO inrättade en granskningsenhet 2012 som hade ansvaret för granskning av aktiva åtgärder fram till dess att enheten lades ner 2015. Under slutet av 2012 skickade DO ett "tillsynsbrev" till samtliga arbetsgivare med tio eller fler anställda och till landets alla förskolor, skolor och högskolor. Tillsynsbrevet innehöll information om arbetsgivares och utbildningsanordnares skyldigheter att vidta aktiva åtgärder och upplyste om material som gav handledning. Därmed inleddes de omfattande informationssatsningar, riktade såväl som allmänna, som kännetecknat DO:s verksamhet alltsedan dess. Många granskningar har också genomförts. Här följer exempel på hur detta arbete har bedrivits.

Under 2013 gjorde DO en uppföljningsgranskning av den s.k. miljongranskningen som JämO genomfört under åren 2006–2008.²⁷ Uppföljningen avsåg 470 arbetsgivare och deras lönekartläggningsarbete. Den visade att nästan 75 % av dessa arbetsgivare fortfarande bedrev ett aktivt arbete för jämställda löner och att de fortfarande hittade osakliga löneskillnader som behövde rättas till. Det var med andra ord ett positivt exempel på att tillsyn kunde leda till positiva resultat.

Påföljande år inleddes en granskning av lönekartläggningarna hos 100 privata arbetsgivare som hade mellan 150 och 490 anställda. Här var granskningsmetoden en annan – inriktad på att ge information om iakttagna brister. I beslut den 20 januari 2015 beskrevs resultatet. Ett pågående arbete kunde konstateras men i en majoritet av fallen brast arbetet på en eller flera punkter. I rapporten till regeringen uppgavs att "DO:s tillsyn hade bidragit till att flera arbetsgivare genomfört förbättringar som innebar att de nu levde upp till sina skyldigheter och därigenom tog ett större ansvar för att främja lika rättigheter och möjligheter".

DO granskade också lönekartläggningsarbetet hos landsting och landstingsägda bolag. Av redovisningen till regeringen framgick att bristerna var stora och av likartat slag som i granskningen av de

²⁷ "Miljongranskningen" var en större tillsynsinsats avseende arbetsgivares kartläggning och analys av löneskillnader mellan kvinnor och män. Den siktade till att omfatta en miljon arbetstagare, därav beteckningen miljongranskningen. Den genomfördes av JämO under åren 2006–2008 och finns redovisad i en extern utvärdering som visade att många kvinnor fått sina löner justerade genom JämO:s tillsynsinsats.

100 stora arbetsgivarna.²⁸ Granskningen och kommunikationen med tillsynsobjekten hade på brukligt sätt avslutats med att DO informerade om brister i det inskickade materialet. Att endast ett fåtal arbetsgivare i dessa omfattande granskningar hade en lönekartläggning som uppfyllde lagens krav, när DO:s insats avslutades, borde ha gett anledning att ifrågasätta om granskningsmetoden var effektiv.

Tillsyn i "metoo-rörelsens" kölvatten

I slutet av 2017 inledde DO dels en tillsyn för att säkerställa att samtliga kommuner och landsting hade riktlinjer och rutiner för att förhindra trakasserier, sexuella trakasserier och repressalier och dels en tillsyn av 40 arbetsgivare inom media, kultur och juridik i samma syfte. På samma tema granskades under 2018 ett stort antal arbetsgivare inom IT-branschen, bygg- och anläggningsbranschen samt hotell- och restaurangbranschen.

Granskningarna föregicks av omfattande informationsinsatser för att upplysa om kravet på riktlinjer och rutiner och om aktiva åtgärder över huvud taget. En enkätundersökning genomförd av DO hade nämligen visat att bara var fjärde arbetsgivare hade förändrat eller utvecklat sitt arbetssätt till följd av 2017 års nya regler om aktiva åtgärder. Mer än hälften av arbetsgivarna kände inte till någon av förändringarna i lagen.

Resultaten av granskningarna var likartade. Mellan åttio och nittio procent av de arbetsgivare som granskades hade brister i sina rutiner och riktlinjer. Sämst i den privata sektorn var bygg- och anläggningsbranschen, där mer än nittio procent hade brister och endast 15 arbetsgivare av 181 granskade uppfyllde lagens krav. Av kommunerna hade 262 av 287 brister i sina riktlinjer och rutiner. Tillsynen genomfördes på samma sätt som tidigare och innebar att dokument infordrades, granskades och skickades tillbaka med synpunkter. Därmed avslutades tillsynen. Arbetsgivare förväntades att på egen hand korrigera de brister som konstaterats.

Mer än hälften av arbetsgivarna kände inte till någon av förändringarna i lagen.

Dokumentanalys i stället för tillsyn

En rapport med titeln *Sakligt motiverad eller koppling till kön?* publicerades 2016. I rapporten analyseras dokumentation som skickats in till DO i samband med tillsyn av arbetsgivares arbete

²⁸ Se <https://www.do.se/globalassets/om-do/rapport-regeringsuppdrag-aktiva-atgarder.pdf>

mot osakliga löneskillnader mellan kvinnor och män. Urvalet har bestått av samtliga 21 landsting och regioner samt 94 privata och medelstora arbetsorganisationer från olika branscher.

Det betonas att rapporten inte syftar till att bedöma om arbetsgivarna lever upp till lagens krav eller om arbetet med lagens krav leder till någon reell förändring avseende könsskillnaderna i lön inom organisationerna. Avsikten är i stället att visa hur olika arbetsgivare har tolkat sina skyldigheter enligt diskrimineringslagen och stimulera en diskussion om lönekartlägningsarbetet.

Det är helt orealistiskt att en dokumentanalys av detta slag ska kunna leda till att diskrimineringslagens precisa anvisningar om lönekartläggning respekteras. Vad är då tanken bakom rapporten? Det är av allt att döma tolkningen av mandatet som ett främjandeuppdrag som har lett DO till uppfattningen att arbetsgivarna ska uppmuntras att börja fundera över hur de framöver kan göra en lönekartläggning som passar dem. DO anser att myndighetens uppgift är begränsad till att ge bra information och stöd. Det finns utan tvekan tillgång till omfattande och bra informationsmaterial, t.ex. en e-handledning om lönekartläggning.

Ytterligare en rapport med dokumentanalys har publicerats i maj 2020. Rapporten har titeln *Vilja, förstå och kunna. En analys av kommuners riktlinjer och rutiner avseende trakasserier, sexuella trakasserier och repressalier* och är avsedd som kunskapsstöd till kommunerna. Syftet är också att undersöka vilka skäl som ligger bakom att lagen inte följs. Här finns en spirande insikt om att det dåliga resultatet kanske inte bara handlar om kunskapsluckor utan också om att viljan att följa lagen fattas. Att det finns en större respekt för arbetsmiljölagen än för diskrimineringslagen kan ha samband med sanktionerna i arbetsmiljölagen, menar rapportförfattaren.

Tillsyn utan sanktioner och utan uppföljning

Efter 2012 har det varit en konsekvent hållning från DO:s sida att inte informera granskningsobjekten om att diskrimineringslagen innehåller en rätt för DO att ansöka om vitesföreläggande för att uppnå att lagen efterlevs. Under rubriken *Förebygg diskriminering* anges på DO:s webbplats: "Om DO bedömer att redovisningen inte uppfyller lagens krav får den som granskas information om vilka delar som innehåller brister. DO avslutar sedan tillsynsärendet och förutsätter att konstaterade brister korrigeras. I vissa fall väljer vi även att vid ett senare tillfälle följa upp om bristerna har avhjälpats."

Att det finns en sanktion som kan tillämpas vid bristande respekt för lagen nämns inte i denna text på webbplatsen.²⁹ Det framgår också av texten att DO avslutar sin tillsyn utan att göra några ansträngningar för att förmå den granskade att frivilligt följa lagen. "DO förutsätter att konstaterade brister korrigeras".

Gör DO några uppföljande kontroller av tidigare granskningar? En genomgång av informationen i årsredovisningar, rapporter till regeringen och på webbplatsen visar att uppföljning inte tillhör rutinerna. Beträffande de kommuner och regioner som inte blev godkända under en granskning 2017–2018, som avsåg deras arbete mot trakasserier, sexuella trakasserier och repressalier, inleddes dock påföljande år en uppföljande kontroll. Enligt årsredovisningen för 2019 var det cirka 40 procent av dittills granskade arbetsgivare som fortfarande hade brister i fråga om riktlinjer och rutiner.

Utöver de riktade större granskningar som redovisas på DO:s webbplats finns också enskilda ärenden, i vilka arbetsgivares förebyggande arbete har granskats och kritiserats utan att uppföljning eller annan åtgärd vidtagits. Vissa av dessa beslut publiceras på DO:s webbplats. Ett exempel är ett beslut som gällde Sollentuna kommun. DO meddelade att kommunen hade brister i alla delar av lagkraven på aktiva åtgärder (beslut 2018-07-06 i ärende med beteckningen TIL 2018/27). Bristerna föranledde ingen åtgärd. En undersökning som gjorts av organisationen Independent Living Institute ger utförliga exempel på detta sätt att arbeta.³⁰

Är DO:s metoder effektiva?

Det behövs ett tämligen omfattande material för att medge slutsatser om effektiviteten av en viss granskningsmetod. Beträffande DO:s tillsyn finns omfattande dokumentation. Från 2013 och framåt har DO genomfört många typer av granskningar. De har varit riktade mot statliga myndigheter, kommuner och landsting (regioner), privata arbetsgivare och utbildningsinstitutioner. Olika typer av branscher har omfattats. Ibland har granskningen avsett arbetsgivare med ett mindre antal anställda. Ibland har uppmärksamheten riktats mot arbetsgivare med ett stort antal anställda.

Samma metod har använts i granskningarna. DO går igenom infordrat material, noterar brister i förhållande till lagstiftningen och informerar granskningsobjekten om bristerna. Därefter

²⁹ Rätten att ansöka om vitesföreläggande nämns dock i annat avsnitt som innehåller information om lagtexten.

³⁰ Se <https://lagensomverktyg.se/2018/granskning-brister-tillsyn/>

avslutas ärendet. Sanktionssystemet används inte och uppföljning av granskningen görs normalt inte. Parallellt med granskningarna har DO bedrivit en omfattande informationsverksamhet om lagens innehåll. Det kan då konstateras att samtliga granskningar som initierats av DO uppvisar ett mycket dåligt resultat. Det enda undantaget är uppföljningen av JämO:s s.k. miljongranskning, som visade att arbetet med att uppjustera löner hade fortsatt. Den enda uppföljning som DO har gjort av en egen tidigare utförd granskning (den ovan nämnda som avsåg kommuner och regioner) visade preliminärt att 40 % av kritiserade arbetsgivare hade nonchalerat DO:s påpekanden och förhoppningar om frivillig rättelse.

Samtliga granskningar som initierats av DO uppvisar ett mycket dåligt resultat.

Mot bakgrund av att DO inte informerar om att bristande laglydnad kan leda till sanktioner, än mindre tillämpar sanktionssystemet, är det dåliga resultatet inte förvånande. Information om lagreglers innehåll utgör visserligen ett viktigt första steg för att en lag ska kunna åtlydas av dem som bestämmelserna riktar sig mot. Men information räcker vanligtvis inte. Rättssociologisk och beteendevetenskaplig forskning visar att normer och beteendemönster som strider mot gällande lag

inte förändras enbart genom människors vetskap om att det finns förbud i lagstiftningen.³¹ Också från forskning som gäller arbetslivet finns värdefull kunskap att hämta om hur maktförhållanden och olika typer av motstånd inom en organisation återskapar ojämlikhet.³² Det behövs sanktioner!

I början av 2018 kom önskemål från DO om att skarpare sanktioner skulle införas när diskrimineringslagens krav på aktiva åtgärder inte respekterades. DO ville få rätt att tillämpa straffavgifter av den typ som Datainspektionen och Konkurrensverket får använda. Argumentationen gav intryck av att DO hade uttömt diskrimineringslagens sanktionsmöjligheter och därför begärde effektivare verktyg. Som beskrivits i föregående avsnitt har DO aldrig använt möjligheten att ansöka om vitesföreläggande mot försumlig arbetsgivare eller utbildningsanordnare.³³ DO har försvarat sin passiva hållning med

³¹ Paralleller kan dras till vägtrafik- och skattelagstiftning, där sanktioner anses nödvändiga för att upprätthålla respekt för lagstiftningen. Se t.ex. Måns Svensson, *Sociala normer och regelefterlevnad. Trafiksäkerhetsfrågor ur ett rättssociologiskt perspektiv*.

³² Ett ofta citerat arbete är Joan Acker, *Inequality Regimes Gender, Class, and Race in Organisations*. I *Gender & Society*, Vol. 20 No 4, s. 441–464.

³³ Nämnden mot diskriminerings beslut 2010-05-06 (Å1-09) gällde ett ärende om lönekartläggning i vilket JämO varit sökande.

att vite inte är någon riktig sanktion, eftersom den inte är en påföljd för ett begånget lagbrott utan framåtsyftande.

I augusti 2018 tillsatte regeringen en utredning för att se över tillsyn och sanktionssystem vid aktiva åtgärder. Utredningen ska redovisas i december 2020.³⁴

Genomgången av DO:s tillsyn över aktiva åtgärder efter 2012 visar att tillsynen inte syftar till att säkerställa att dokumentationen av det förebyggande arbetet har det innehåll som diskrimineringslagen föreskriver. Tillsynen bedrivs som främjandeaktiviteter, där DO:s information om lagreglerna och kunskapsstöd anses som tillräckliga åtgärder. Detta sätt att bedriva tillsyn har inneburit att DO lagt över ansvaret för regelefterlevnad på dem som reglerna riktar sig mot. Att sanktionsmöjligheten i diskrimineringslagen har valts bort innebär vidare att DO:s granskningar lär ut att arbetsgivare och utbildningsanordnare utan risk för ingripande kan fortsätta att åsidosätta lagreglerna. Information är en otillräcklig metod för att uppnå resultat i fråga om respekt för diskrimineringslagens bestämmelser om aktiva åtgärder.

DO:S TOLKNING AV MANDATET

DO:s motivering för förändring av verksamheten bygger på tolkningen av mandatet. "DO:s uppdrag är i sin helhet främjande" är det budskap som DO förmedlar i årsredovisningarna liksom i intervjuer och debattartiklar. Med god information ska personer och organisationer som bryter mot diskrimineringslagen uppmanas att inse att de bör ändra sitt beteende. DO definierar sitt uppdrag som en uppgift att arbeta främjande i ett långsiktigt påverkansarbete med målsättningen att skydda framtidens individer mot diskriminering. Det är inte effektivt och strategiskt välbetänkt att ägna sig åt att lösa enskilda individers diskrimineringsproblem, hävdar DO.³⁵

Några citat från årsredovisningarna får belysa detta tankemönster, som gäller både tillsyn över diskrimineringsförbuden till skydd för enskilda och tillsyn över skyldigheten för arbetsgivare och utbildningsanordnare att vidta aktiva åtgärder.

³⁴ Kommittédirektiv 2018:99 *En effektiv och ändamålsenlig tillsyn över diskrimineringslagen*.

³⁵ Informationen om förändringsarbetet har hämtats från DO:s årsredovisningar, DO:s skrivelser till regeringen, remissvar och information på DO:s webbplats.

Årsredovisningen 2016: Syftet med tillsynen är inte främst att konstatera överträdelser utan att säkerställa att lagen efterlevs i framtiden (sid. 39). DO:s uppdrag är till sin helhet främjande. Vi ska utveckla kunskap och sprida information (sid. 48).

Årsredovisningen 2017: DO:s uppdrag är till sin helhet främjande (sid. 59). Vi driver på för att få andra att agera (sid. 16). Vår vision och strategi: Vi vägleder för att möjliggöra för andra att agera.

Årsredovisningen 2018: En domstolsprocess tar inte sällan flera år och har ofta en oklar utgång med hänvisning till bevisläget (sid. 3). Diskrimineringsförbuden är förebyggande (not 18).

Utifrån denna syn på myndighetens uppdrag anser DO att det är en konstlad uppdelning att skilja mellan diskrimineringsförbud och aktiva åtgärder, eftersom tillsyn i bägge fallen har ett främjande syfte. De "tillsynsbeslut" som DO meddelar har därför, oavsett om de gäller ett diskrimineringsförbud eller det förebyggande arbetet, till syfte att informera om en handling eller ett förfarande utgör lagbrott för att liknande lagbrott ska kunna undvikas i framtiden. Utifrån denna logik redovisas olika typer av tillsynsbeslut under en och samma rubrik på DO:s webbplats.

Syftet att låta främjandeperspektivet prägla hela verksamheten har lett till att omorganisationer avlöst varandra. I förordet till årsredovisningen för 2018 uttrycker myndighetschefen sin tillfredsställelse över att man nu är klar med det stora förändringsarbete som genomförts de senaste åren "i syfte att rikta om verksamheten mot ett mer strategiskt och verksamt arbetssätt". Men årsredovisningen för 2019 visar att omstöpningsen av verksamheten fortsätter. Sektioner slås ihop och nya enheter etableras. Någon rättsenhet särskilt för arbetslivet ska inte längre finnas. Årsredovisningarna ger en bild av ständiga omorganisationer och upplyser också om en hög personalomsättning och rekryteringsproblem. Enligt årsredovisningen 2019 planerar DO att under 2020 ta fram en film om hur det är att arbeta på DO i syfte att kunna rekrytera "rätt personal".

Språkets betydelse

Allteftersom omstruktureringen av verksamheten har fortskridit, har årsredovisningarnas redovisningsmetodik förändrats. Till och med räkenskapsåret 2013 var verksamhetsgrenarna *Tillsyn* och *Främjande* i nu nämnd ordning. År 2014 bytte verksamhetsgrenarna plats. *Främjande* sattes före *Tillsyn*. Fr.o.m. 2017 benämns verksamhetsgrenarna *Kunskap* och *Tillsyn*. Tre s.k.

inriktningsområden har inrättats: arbetsliv, bostad och socialtjänst. I redovisningen av arbetet inom dessa inriktningsområden blandas främjandeåtgärder med aktiviteter som DO betecknar som tillsyn. Anmälningarna om diskriminering har låg prioritet och redovisas numera i en statistikbilaga längst bak i årsredovisningen.³⁶

Med språkets hjälp kan förändringar marknadsföras och kritik avvärras. Ett tydligt exempel på detta är "urvattningen" av ordet *anmälan*. Anmälningar betraktas av DO som tips och information – inte som angivelser av lagöverträdelser och önskemål om hjälp att få upprättelse. I konsekvens med detta verbala nytänkande, som faktiskt inte är så nytt eftersom det pågått ett antal år, aviserade DO i årsredovisningen för 2019 att man planerade att byta ut ordet *anmälan* mot ordet *uppgift*, en förändring i syfte att inte förespegla anmälare att de kan vänta sig utredning och åtgärd till följd av en anmälan.

På DO:s webbplats finns sedan den 1 september 2020 en ny rubrik, *Lämna tips och klagomål*, där DO redovisar sin inställning till anmälningar och klargör att det är ett material som DO använder för sitt samhällsförändrande uppdrag och i huvudsak för att stärka kunskapsstödet till de aktörer som kan påverka förekomsten av diskriminering. Följande information ges till anmälare. "Vi går igenom, läser och registrerar alla tips och klagomål. Du får också en bekräftelse på att vi tagit emot din information. Vi kontaktar dig om du behöver komplettera dina uppgifter. Annars kommer vi inte att kontakta dig."

Vem bekämpar diskriminering på arbetsmarknaden?

När DO 2012 bestämde sig för en tolkning av mandatet som innebar att främjandeperspektivet skulle prioriteras, pekade myndigheten på att andra aktörer måste ta ett större ansvar för att bistå människor som drabbades av diskriminering.

Arbetsmarknaden är det klart dominerande samhällsområdet i fråga om diskrimineringsanmälningar. Hur ser "diskrimineringsläget" ut i dag? Vilka aktörer finns förutom DO?

Av de 2 661 anmälningar som DO mottog under 2019 avsåg 833 arbetslivet. Att etnisk diskriminering på arbetsmarknaden är ett stort problem framgår av statistiken. Under 2019 anmäldes 246 händelser inom arbetslivet som avsåg denna diskrimineringsgrund. Beträffande religion eller annan trosuppfattning som ofta anmäls i samband med etnisk diskriminering var siffran 70.³⁷ Efter etnisk

³⁶ Informationen i bilagan är mindre detaljerad än under DO:s två första år då det, för att ge ett exempel, angavs vad anmälningar som rörde arbetslivet handlade om för slags situationer.

³⁷ Det är vanligt att en anmälare anser att diskrimineringen har samband både med etnisk

Rättspraxis om diskriminering i arbetslivet är mager.

diskriminering kom könsdiskriminering med 185 anmälningar, varav 47 anmälningar gällde sexuella trakasserier. Även ålder och funktionsnedsättning stod för höga siffror.³⁸

Rättspraxis om diskriminering i arbetslivet är mager, vilket innebär att det för många vanliga situationer saknas ledning för hur diskrimineringslagen ska tillämpas. Antalet domar i Arbetsdomstolen, i vilka DO väckt talan under perioden 2009–2019, uppgår till 26 inklusive tre domar som handlat om föräldraledighetslagen. DO fullföljde också sju processer, i vilka talan väckts före 2009.

Aktiviteten var störst under 2011, dvs. innan främjandeperspektivet började dominera. Endast fyra domar av ovan nämnda 26 har rört etnisk diskriminering eller diskriminering på grund av religion eller annan trosuppfattning.³⁹ Antalet ärenden om könsdiskriminering i vilka DO har väckt talan i Arbetsdomstolen har resulterat i 14 domar, varav sju handlat om missgynnande på grund av graviditet eller föräldraledighet och fyra om sexuella trakasserier. Ingen dom med DO som part har meddelats av Arbetsdomstolen under 2019 och det första halvåret 2020.

Fackliga organisationer väcker ibland talan för medlemmars räkning i diskrimineringstvister. Hittills har målen varit få, eftersom fackförbunden i första hand söker lösa sina medlemmars tvister genom förhandling och förlikning.

Antidiskrimineringsbyråerna utför ett viktigt arbete och några av dem driver också mål i domstol, även om deras huvuduppgift är rådgivning och information.⁴⁰ I civilsamhället finns också intresseorganisationer, till vilka människor som anser sig utsatta för diskriminering kan vända sig för att få stöd.

I regel har dessa organisationer begränsade ekonomiska resurser. När de stämmer till domstol i diskrimineringsärenden används oftast rättegångsbalkens regler om förenklade tvistemål, som innebär att en förlust inte medför betalningsskyldighet för

tillhörighet och med religionstillhörighet. DO:s redovisning sker utifrån diskrimineringsgrund, varför en och samma anmälan kan registreras under flera diskrimineringsgrunder.

³⁸ 149 anmälningar handlade om åldersdiskriminering. Antalet anmälningar kopplade till funktionsnedsättning uppgick till 136 medan anmälningar om diskriminering p.g.a. könsöverskridande identitet eller uttryck var 17 och avseende sexuell läggning 18. Missgynnande enligt föräldraledighetslagen kan också anmälas till DO. Under 2019 inkom 84 sådana anmälningar.

³⁹ Arbetsdomstolens domar 2011 nr 13, 2011 nr 19, 2017 nr 65 och 2018 nr 51.

⁴⁰ Antidiskrimineringsbyrån *Malmö mot diskriminering* har varit part i ett mål (AD 2017 nr 61). Det hör till undantagen att antidiskrimineringsbyråerna har processvana jurister och ekonomiska resurser för att driva mål i domstol.

motpartens rättegångskostnader. Men det betyder också att yrkad diskrimineringsersättning inte får överstiga ett halvt prisbasbelopp (prisbasbeloppet för 2020 är 47 300 kr). Beloppsgränsen får till följd att kränkningen inte fullt ut kan ersättas och att den preventiva effekten av en dom uteblir. Sammantaget handlar det om några domar om året.

DO är den aktör som har de ojämförligt största resurserna och möjligheterna att bistå personer som drabbas av diskriminering. DO:s förändrade inriktning av verksamheten har inneburit kraftiga försämringar av diskrimineringskyddet för individer. Kritik för den abdikation från ombudsmannarollen som satsningen på främjandeinsatser har inneburit, brukar av DO bemötas med att det är en "rättslig missuppfattning" att DO ska företräda alla anmälare i domstol. Det är det dock ingen som menat att DO ska göra, även om åsikten att fler processer borde drivas har framförts. Kärnan i kritiken rör förhållandet att så få anmälningar blir föremål för utredning hos DO.

DO:s tolkning av mandatet har medfört att främjandedelen av uppdraget, i form av information och arbete med kunskapsstöd, har kommit att dominera verksamheten. DO:s uttalanden om långsiktig kamp för ett diskrimineringsfritt samhälle och om myndighetens strategiska förhållningssätt till uppdraget må låta övertygande men döljer att DO har avlägsnat sig från rollen som ombudsman för att i stället använda huvuddelen av resurserna i främjande syfte.

REGERINGENS STYRNING

Regleringsbrevens krav

I den regering som styrde Sverige 2010–2014 var Erik Ullenhag ansvarig minister för diskrimineringsfrågorna. I regleringsbrevet för 2013, 2014 och 2015 ställde regeringen krav på att DO skulle verka för att "fler individer som utsätts för diskriminering, bl.a. de som gör anmälningar till myndigheten, får möjlighet till upprättelse". Ytterligare krav som ställdes var följande: "DO ska särskilt analysera och redovisa förlikningar som myndigheten har ingått, ärenden som har förts till domstol, ärenden som har avslutats på annat sätt och övriga insatser som har vidtagits". Ökade insatser för individer som anmält diskriminering var inte det enda uppdraget men det som nämndes först i regleringsbrevet.

Årsredovisningarna för 2013, 2014 och 2015 visade inte att fler anmälare fått upprättelse genom DO:s försorg. Förhållandet var det motsatta. DO förklarade detta med "sitt strategiska förhållningssätt

till uppdraget” som innebar att allt arbete som myndigheten bedrev utfördes i syfte att uppnå ett diskrimineringsfritt samhälle. Var det en avsiktlig missuppfattning? Nog var det ganska klart att ministern ville se ett ökat antal utredningar av diskrimineringsanmälningar, fler processer och fler förlikningar! Under Ullenhags tid gavs också direktiv till en utredning som skulle se över DO:s mandat i syfte att styra utvecklingen mot bättre hjälp till människor som anmälde diskriminering (se nedan om utredningens resultat).

Det blev regeringsskifte hösten 2014 och en ny minister, Alice Bah Kuhnke, fick ansvar för diskrimineringsfrågorna. Även den enhet på departementet som hade ansvar för diskrimineringsfrågorna fick en ny chef. Hon kom från en tjänst som ställföreträdande DO. Nu upphörde kritiken från regeringen och de regleringsbrev som arbetades fram under 2015 och de följande åren innehöll inga krav på att DO skulle hjälpa anmälare att få upprättelse. I regleringsbreven för 2016 och 2017 angavs i stället att DO skulle redovisa hur främjande och tillsyn samverkade för att åstadkomma samhällsförändring samt att de kvalitativa aspekterna av verksamhetens resultat skulle definieras och redovisas. Det ser ut som att DO:s nytolkning av mandatet fått gehör i regeringskansliet.

*Nu upphörde
kritiken från
regeringen.*

I regleringsbrevet för 2018 återfinns kravet på redovisning av de kvalitativa aspekterna. Men i regleringsbrevet anges också att ”Diskrimineringsombudsmannen ska senast i samband med årsredovisningen för 2018 till Regeringskansliet (Kulturdepartementet, med kopia till Socialdepartementet) rapportera de insatser avseende arbetsgivares arbete med aktiva åtgärder, inklusive arbetsgivares arbete med lönekartläggning enligt 3 kap. 8–10 §§ diskrimineringslagen (2008:567), som genomförts under året. Även resultaten av insatserna, samt en analys av dessa, ska återrapporteras.” Arbetet med aktiva åtgärder redovisades men beträffande lönekartläggningsuppdraget uppgavs att myndigheten av tidsbrist inte hade hunnit göra några insatser.

Ansvarig minister för DO och diskrimineringsfrågorna är sedan januari 2019 jämställdhetsminister Åsa Lindhagen. I regleringsbreven för 2019 och 2020 ställdes inga krav förutom att DO ska arbeta med jämställdhetsintegrering och samverka med andra myndigheter i hbtq-frågor, två uppdrag som funnits med i regleringsbreven även de föregående åren. Regeringen ger dock uppdrag också under löpande år utöver regleringsbreven. Ett sådant har avsett att motverka diskriminering på arbets- och

bostadsmarknaden.⁴¹ Flertalet uppdrag har formulerats som krav på informationssatsningar. Att motverka sexuella trakasserier har haft hög prioritet under de senaste tre åren.

Ett försök att förtydliga mandatet

Att regeringen inte var helt nöjd med den 2012 påbörjade omorienteringen av verksamheten framgår av direktiven till en utredning om bättre skydd mot diskriminering som tillsattes 2014.⁴² Utredaren skulle analysera rättsliga möjligheter och mandat för DO i fråga om anmälningar, förlikningsförfaranden och talerätt samt ta ställning till behovet av förtydliganden i dessa avseenden. Syftet med utredningen var "att ge förslag som säkerställer goda förutsättningar för personer som utsätts för diskriminering att ta till vara sina rättigheter."⁴³

Efter regeringsskiftet, då den kritiskt inställde Ullenhag lämnat sin post, utverkade DO tilläggsdirektiv. Utredaren fick i uppdrag att också analysera och ta ställning till "om en annan ordning än den nuvarande för tillsyn över och främjande av likabehandling kunde bidra till att säkerställa ett effektivt arbete mot diskriminering."

Betänkandet, SOU 2016: 87, innehöll förslag till förtydligande av DO:s mandat genom en ny bestämmelse i diskrimineringslagen av följande lydelse: "I ombudsmannens tillsyn ingår att utreda anmälningar och överträdelse av lagen. I samband med att en sådan anmälan utreds bör ombudsmannen undersöka om det finns förutsättningar att nå en samförståndslösning, om det inte är olämpligt."

Betänkandet innehöll också, i enlighet med uppdraget i tilläggsdirektivet, en skiss på en ny nämndmyndighet med förebild i Allmänna reklamationsnämnden. Nämnden skulle handlägga diskrimineringsanmälningar i en skriftlig procedur men utan bindande beslut och utan sanktioner. En majoritet av remissinstanserna var starkt negativa till förslaget om en sådan nämndmyndighet. Diskriminering kan inte behandlas som konsumentfrågor. Regeringen har inte gått vidare med något av utredningsförslagen.

Redovisningen av resultat

Som Riksrevisionen och Statskontoret uttalade i sin analys av DO:s verksamhet under de två första åren, ska resultatredovisningen

⁴¹ Se årsredovisning för 2017, sid. 18.

⁴² Kritik hade framförts till departementet och i media av diskrimineringsbyråer, funktionsrättsrörelsen och fackliga organisationer.

⁴³ Se kommittédirektiven 2014:10 *Bättre möjligheter att motverka diskriminering*.

relateras till myndighetens uppdrag. Det påpekades särskilt att redovisningen inte ska koncentreras kring utförda prestationer utan avse effekter. Hur har det då sett ut efter Riksrevisionens och Statskontorets inspel? Av årsredovisningarna framgår att DO så gott som uteslutande beskriver aktiviteter och prestationer. DO *förmodar* (min kursivering) visserligen att myndighetens aktiviteter har haft resultat men några konkreta effekter redovisas inte. Hur mottagare av DO:s informationsinsatser har bedömt DO:s utformning av informationen och hur många som läst och kommenterat DO:s inlägg i sociala medier, är exempel på aktiviteter som redovisas noggrant och av allt att döma betraktas som viktiga resultat.

Informationsinsatser och annat främjandearbete dominerar resultatredovisningarna. Som exempel kan väljas årsredovisningen för 2018, i vilken DO uttryckt särskild stolthet över vad som åstadkommit och framhållit följande:

- DO har "tillsynat" 500 arbetsgivares dokument om trakasserier, sexuella trakasserier och repressalier. Syftet har varit att sammanställa och utveckla kunskap
- DO har genomfört omfattande informationsinsatser och utvecklat en digital guide om aktiva åtgärder. Syftet har varit "att bygga ett långsiktigt förändringsarbete där aktörer som kan påverka ska ta sitt ansvar och genomföra nödvändiga förändringar i en utveckling mot ett diskrimineringsfritt samhälle".
- DO har ökat sitt eget lärande om strukturer och risker för diskriminering inom arbetsliv, socialtjänst och bostadsförsörjning.

Oavsett metoder handlar kärnuppdraget om att se till att diskrimineringslagen följs. Resultatet i detta avseende var följande. Under 2018 väckte DO talan i domstol i fyra fall och under året meddelades sju domar i mål där DO var part. En av dessa domar var den s.k. handhållningsdomen, AD 2018 nr 51. Det är en dom av stort värde, eftersom den klargör att sättet att hälsa utan att ta i hand, med hänvisning till islam, inte i sig får medföra att en arbetssökande avvisas. Samtidigt visar statistiken över inkomna anmälningar att så många som 146 personer anmälde till DO att de ansåg sig diskriminerade på grund av "religion eller annan trosuppfattning".⁴⁴ Information saknas om hur situationen

⁴⁴ År 2017 inkom 218 sådana anmälningar. År 2019 var antalet 187.

utvecklades för dessa personer när DO inte tog sig an deras anmälningar.

Att tillsynen över aktiva åtgärder under 2018 hade karaktären av informationsinsatser och kunskapsstöd har konstaterats i avsnittet om DO:s tillsyn över aktiva åtgärder. Bristen på uppföljningar innebär att det saknas påvisbara resultat. Detsamma gäller de "tillsynsbeslut" som utgick från individanmälningar men användes för att informera dem som anmälts för diskriminering. Man kan förmoda att det bland dem som kritiserats av DO finns ett antal som tagit till sig DO:s synpunkter och försökt ställa till rätta det som gått snett. Men varken DO eller någon annan har, såvitt känt, undersökt detta. Slutsatsen är att inga säkra resultat av främjandemetodiken kan påvisas.

Fram till regeringsskiftet hösten 2014 utövade regeringen en aktiv styrning genom regleringsbrev. Krav ställdes på att visa resultat som var kopplade till DO:s uppdrag att bedriva tillsyn över diskrimineringslagen. Under de senaste fem åren måste styrningen betecknas som svag. I själva verket har DO getts fria händer att utforma verksamheten efter sin tolkning av mandatet – att det i sin helhet är främjande. Resultat redovisas i huvudsak bara som aktiviteter och prestationer.

DISKUSSION OCH FÖRSLAG

Kravet på balans mellan uppdragen

Det måste finnas en balans mellan DO:s olika uppdrag. Det var Statskontorets och Riksrevisionens budskap, när de granskat DO:s verksamhet de första åren efter myndighetens tillkomst. Det är uppenbart att det i dag saknas en sådan balans beroende på den omstöpning av verksamheten i riktning mot främjandeinsatser som inleddes 2012. Situationen är allvarligare än den var under DO:s första år, eftersom kursändringen drabbat både tillsynen över diskrimineringsförbudet och tillsynen över det förebyggande arbetet.

En strategi som motståndare till lagstiftning om jämställdhet och jämlikhet alltid har använt är att arbetet mot diskriminering ska inriktas på attitydförändringar, vara frivilligt och långsiktigt. Att Sveriges tillsynsmyndighet över diskrimineringslagen koncentrerat sina insatser till en sådan ideologi är djupt olyckligt. Precis som Civil Rights Defenders och ett antal organisationer inom civilsamhället påtalat, har detta medfört att de rättsliga verktyg

som diskrimineringslagen tillhandahåller inte används och att respekten för diskrimineringslagen har undergrävts.

Har det blivit enklare för människor som drabbas av diskriminering att få hjälp? Är verksamheten effektivare än före 2009, då fyra ombudsmannamyndigheter hade tillsynsansvaret? Svaret på dessa frågor måste bli nej! Antalet diskrimineringsärenden som drivs av DO i domstol har minskat från år till år och kan de senaste åren räknas i promille av antalet anmälningar. Nästan inga förlikningar träffas. Rättspraxis är mager men den allvarligaste konsekvensen av myndighetens omstöpning är att den absoluta merparten av anmälningarna över huvud taget inte utreds. Att trola bort anmälningar för att visa fina siffror i fråga om ärendebalansen var definitivt inte det som regering och riksdag avsåg med effektivitet.

Genomgången av tillsynen över arbetsgivares och utbildningsanordnares förebyggande arbete har visat att DO valt bort att arbeta med vitessanktionen i diskrimineringslagen. Det finns tio års facit på att detta inte fungerat. Den negativa utvecklingen behöver dock inte betyda att det var ett misstag att skapa en samlad myndighet. Däremot betyder den att ett antal problem, varav de flesta sammanhänger med ett otydligt mandat i lagstiftningen, måste lösas. Det tål att upprepa vad som anges i de tidigare omnämnda Parisprinciperna: "A national institution shall be given as broad a mandate as possible, which shall be clearly set forth in a constitutional or legislative text, specifying its composition and its sphere of competence." Såväl myndighetens sammansättning som vad den får och ska göra enligt Parisprinciperna ska anges i landets konstitution eller lagstiftning.

Myndighetens organisation (composition)

I fråga om ledningsstruktur är det vanligt att en myndighet av det slag som DO tillhör leds av en kommission eller ett kollegium, ibland förstärkt med ett vetenskapligt råd.

Diskrimineringskommittén, som utredde 2009 års reform av diskrimineringskyddet, föreslog att DO skulle ledas av ett ombudsmannakollektiv om minst fem personer. Kommitténs motivering var att det i myndighetens ledning behövde finnas personer med specialkunskaper om diskrimineringsgrunderna och samhällsområdena. Regeringen frångick detta förslag och menade att DO borde organiseras som en vanlig förvaltningsmyndighet med en person i ledningen.⁴⁵ Så blev det.

⁴⁵ Se prop. 2007/08:95 *Ett starkare skydd mot diskriminering*, kapitel 12.

Som situationen utvecklats under de senaste tio åren framstår det som en god idé att än en gång överväga diskrimineringskommitténs förslag, inte minst för att säkerställa stabilitet i verksamheten. I en tänkt kollegial struktur bör en av ombudsmännen ha ansvar för diskriminering på arbetsmarknaden, där behovet av insatser mot diskriminering är påfallande stort. Att av diskriminerande orsaker sorteras bort från möjlighet att förvärvsarbeta eller på sin arbetsplats tvingas utstå sexuella trakasserier, rasistiska trakasserier eller trakasserier på annan diskrimineringsgrund är händelser som får långvariga och allvarliga konsekvenser, såväl för enskilda människor som för samhället i stort. Det är därför särskilt viktigt att det finns ett effektivt skydd mot diskriminering på arbetsmarknaden.

Regler om vad DO får och ska göra (sphere of competence)

Som tidigare nämnts (se ovan under rubriken *En utredning för att stärka skyddet mot diskriminering*) fanns förslag till förtydligande av DO:s mandat i betänkandet SOU 2016:87. Utredaren föreslog att det skulle skrivas in i lagen att DO är skyldig att utreda anmälningar och att samförståndslösningar ska prövas som en väg att lösa diskrimineringsstvister. Dessa förslag utgör nödvändiga men inte tillräckliga kompletteringar för att Parisprincipernas krav på tydlighet ska vara uppfyllt.

Som genomgången i denna rapport har visat råder stor oklarhet om vad som ingår under begreppet tillsyn, vilka åtgärder som under "tillsynsetiketten" utgör myndighetsutövning och hur gränsen ska dras mellan tillsyn och främjande. Oklarheten gäller både diskrimineringsförbuden och tillsynen över det förebyggande arbetet. Det kan inte överlåtas åt myndighetschefen att bestämma vad som avses med tillsyn. Det måste anges i lagen på ett distinkt sätt. Anmaningen i 4 kap. 1 § att ombudsmannen i första hand ska försöka få dem som omfattas av lagen att frivilligt följa den måste ses över.

Om frivillighetsregeln tolkas så att ett inträffat fall av diskriminering ska leda till information om lagbrottet i stället för påföljd, så innebär det att diskrimineringsförbuden sätts ur spel och inte längre fungerar som tvingande lag. DO:s rutin att använda diskrimineringsanmälningar som upplysning om lagens innehåll till dem som diskriminerat i stället för att ge hjälp till de drabbade är direkt stötande och inte förenlig med krav på rättssäkerhet. Regeln i 4 kap. 1 § betyder

Oklarheten gäller både diskrimineringsförbuden och tillsynen över det förebyggande arbetet.

nämligen inte, som DO tycks tro, att det är frivilligt att respektera diskrimineringsförbuden. Frivillighetsprincipen bör utgå ur lagtexten. Definitionen av tillsyn i 4 kap. 1a § diskrimineringslagen måste också ses över. Bestämmelsen är uppenbarligen formulerad med tanke på kontrollen av det förebyggande arbetet och passar inte för diskrimineringsförbuden.⁴⁶

Förlikning är en metod för tvistelösning som många av DO:s motsvarigheter i andra länder tillämpar. Så arbetade också de fyra ombudsmannamyndigheter som fanns före 2009. För parterna i en diskrimineringsstvist är en uppgörelse i godo ofta en utmärkt lösning. Det är därför mycket olyckligt att DO valt bort förlikning i handläggningen av diskrimineringsanmälningar. Medling i diskrimineringsstvister är en annan metod som institutioner i andra länder tillämpar för att hantera en situation med många inkommande anmälningar.

Förutom en grundregel om att DO:s mandat innefattar skyldighet att utreda anmälningar om diskriminering behövs mer detaljerade bestämmelser om vad denna skyldighet innebär. Det finns situationer då det är påkallat att särskilt ange att DO inte behöver utreda en anmälan. Det kan t.ex. handla om att en anmälare inte vill medverka till en uppgörelse i godo när ett rimligt förslag föreligger eller att det återstår kort tid innan ett ärende preskriberas. Förebilder för sådan lagtext finns att hämta i andra länders lagstiftning.

Rättspraxis i diskrimineringsstvister är mager. Inte ett enda mål om lika lön för likvärdigt arbete har drivits av DO. Rasism och diskriminerande trakasserier grasserar i många former i samhället men få ärenden har prövats. Ett närmast oprövat område handlar om den bristande tillgänglighet som begränsar många människors möjligheter arbeta och leva ett liv som präglas av möjligheter och rättigheter som andra anser självklara. Inte minst gäller det människor med någon form av intellektuell funktionsnedsättning. Att det finns ett diskriminerande ålderstänkande i det svenska samhället har coronapandemin påmint oss om.

Med 100 anställda och 126 miljoner till sitt förfogande kan DO driva betydligt fler ärenden i domstol än man hittills har gjort. En linje som innebär att processföring begränsas till prejudikatfall eller särskilt ömmande fall kan accepteras men endast under förutsättning att DO utreder och handlägger diskrimineringsanmälningarna på ett professionellt sätt. Regeringen bör snarast tillsätta en utredning som klarlägger och

⁴⁶ Bakgrund och tolkning diskuteras i Susanne Fransson & Eberhard Stüber, *Diskrimineringslagen. En kommentar*, andra upplagan, Norstedts Juridik AB, 2015, s. 448 ff.

förtydligar DO:s mandat och som också bedömer om stabilitet i verksamheten kan uppnås genom en ändrad ledningsstruktur.

REFERENSER

Acker, Joan, *Inequality Regimes: Gender, Class, and Race in Organisations*. I *Gender & Society Vol. 20 No 4*.

Arbetsdomstolens domar, www.arbetsdomstolen.se

Blomberg, Eva, *Det går an: Jämställdhetsombudsmannen i Sverige 1980–2008*, Universus Academic Press, Malmö, 2015.

Broberg, Agneta (2019). "Rättsliga missförstånd bakom Akademikerförbundet SSR:s kritik". *Arbetet* 27 mars.

<https://arbetet.se/2019/03/27/rattsliga-missforstand-bakom-akademikerforbundet-ssrs-kritik/>

Civil Rights Defenders, skuggrapport till Universal Periodic Review, <https://crd.org/sv/2019/07/18/civil-rights-defenders-upr-rapport-2019/>

Diskrimineringsombudsmannen, www.do.se angående domar och tillsynsbeslut, årsredovisningar, rapporter och skrivelser till regeringen, information om hantering av anmälningar, debattartiklar och annat material som publicerats av myndigheten.

DO:s dokumentanalyser, se <https://www.do.se/om-diskriminering/publikationer/>:

DO (2014), *Delar av mönster – en analys av upplevelser om diskriminering och diskriminerande processer*. Rapport 2014:1. <https://www.do.se/globalassets/publikationer/rapport-delar-monster2.pdf>

DO (2014), *Mötas av hinder – en analys av diskriminering som har samband med diskrimineringsgrunden funktionsnedsättning*. Rapport 2014:2.

<https://www.do.se/globalassets/publikationer/rapport-motas-av-hinder2.pdf>

DO (2016), *Sakligt motiverad eller koppling till kön? En analys av arbetsgivares arbete med att motverka osakliga löneskillnader mellan kvinnor och män*. Rapport 2016:1.

<https://www.do.se/globalassets/publikationer/rapport-sakligt-motiverad-eller-koppling-till-kon2.pdf>

DO (2016), *Kedjor av händelser – en analys av anmälningar från muslimer och förmodade muslimer*. Rapport 2016:2.

<https://www.do.se/globalassets/publikationer/rapport-kedjor-av-handelser.pdf>

DO (2020), *Vilja, förstå och kunna – En analys av kommuners riktlinjer och rutiner avseende trakasserier, sexuella trakasserier och repressalier*. Rapport 2020:1.

<https://www.do.se/globalassets/publikationer/rapport-vilja-forsta-och-kunna.pdf>

Ekonomistyrningsverket, regleringsbrev för Diskrimineringsombudsmannen, exempel avseende 2020

<https://www.esv.se/statsliggaren/regleringsbrev/?RBID=20426>

Erkers, Heike & Furuberg, Markus (2019), "Skärp tandlös tillsyn av diskrimineringslagen". Arbetet 21 mars.

<https://arbetet.se/2019/03/21/skarp-tandlos-tillsyn-av-diskrimineringslagen/>

FN:s webbplats, "Paris Principles" om status för institutioner som handlägger frågor om mänskliga rättigheter, se

<https://www.un.org/ruleoflaw/files/PRINCI~5.PDF>

Principerna antagna av generalförsamlingen i resolution 48/134 den 20 december 1993.

Fransson, Susanne & Stüber, Eberhard, *Diskrimineringslagen. En kommentar*, andra upplagan, Norstedts Juridik AB, 2015.

Independent Living Institute, *Brister i DO:s tillsyn över kraven på aktiva åtgärder* <https://lagensomverktyg.se/2018/granskning-brister-tillsyn/>

JO:s ämbetsberättelse 2006, dnr 329-2006, angående kritik mot beslut i diskrimineringsärende.

Jämställdhetsombudsmannen, *Miljongranskningen Resultat av etapp 2 och slutrapport*, 2008. se

<http://www.njl.nu/material/rapporter/>

Nämnden mot Diskriminering,

<https://www.namndenmotdiskriminering.se>

Riksrevisionsverket, *DO och diskrimineringsfrågorna*, RiR 2012:3.

Statskontoret, *Myndighetsanalys av*

Diskrimineringsombudsmannen, 2011:26.

Svensson, Måns (2008), *Sociala normer och regelefterlevnad. Trafiksäkerhetsfrågor ur ett rättssociologiskt perspektiv*, Lunds universitet.

Lagtext och lagförarbeten

Diskrimineringslagen (2008:567)

Lagen om diskrimineringsombudsmannen (2008:568)

Förordning (2008:1401) med instruktion för

Diskrimineringsombudsmannen

Föräldraledighetslagen (1995:584)

Lag (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän
Lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister

Prop. 1978/79:175 *Förslag till lag om jämställdhet mellan
kvinnor och män i arbetslivet*

SOU 2006:22 *En sammanhållen diskrimineringslagstiftning del 1
och del 2*

Prop. 2007/08:95 *Ett starkare skydd mot diskriminering*

SOU 2014:41 *Nya regler om aktiva åtgärder mot diskriminering*

Prop. 2015/16:135 *Ett övergripande ramverk för aktiva åtgärder
i syfte att främja lika rättigheter och möjligheter*

Kommittédirektiv 2014:10, *Bättre möjligheter att motverka
diskriminering*

SOU 2016:87, *Bättre skydd mot diskriminering*

Kommittédirektiv 2018:99, *En effektiv och ändamålsenlig tillsyn
över diskrimineringslagen*

arenaidé