

Diarienummer: DO 2025/2515

Finansdepartementet
fi.remissvar@regeringskansliet.se

Yttrande över En effektivare organisering av mindre myndigheter – analys och förslag (SOU 2025:13)

Sammanfattning

Diskrimineringsombudsmannen (DO) avstyrker utredningens förslag att regeringen tar initiativ till att genomföra en samlad översyn av organisationsstrukturen för vissa myndigheter med uppgifter rörande mänskliga rättigheter inklusive DO. Det huvudsakliga skälet är DO:s särställning som oberoende myndighet och likabehandlingsorgan med ett uppdrag i lag som till stor del utgår från EU-rättens krav på likabehandlingsorgan. Dessa krav har nyligen skärpts med antagandet av de så kallade standardsdirektiven som innehåller bindande standarder för likabehandlingsorgans funktion, effektivitet och oberoende. DO framhåller även det olämpliga i att andra myndigheters uppgifter skulle läggas under DO då vårt oberoende gör att regeringen i sådana fall skulle tappa styrningskraften för dessa uppgifter på ett sätt som troligen inte är avsikten.

DO anser att den myndighetssamverkan som DO har med flera myndigheter på området mänskliga rättigheter är ett lämpligt sätt att hantera frågan om angränsande eller delvis överlappande myndighetsuppgifter och att det inte är uteslutet att samverkan skulle kunna fördjupas på lämpliga områden för att bidra till bättre resultat och ökad måluppfyllelse på området mänskliga rättigheter. Detta framstår som ett lämpligare alternativ för att hantera de av utredningen beskrivna utmaningarna som finns med den nuvarande organisationsstrukturen. Det finns i sammanhanget skäl att påpeka att DO:s erfarenhet av samverkan generellt sett är god när det gäller möjligheterna att utan betydande resurser och tid uppnå positiva resultat för verksamheten.

DO har inga principiella invändningar mot utredningens överväganden och förslag för att åstadkomma en större statlig resurssamverkan men påpekar att vårt oberoende som likabehandlingsorgan måste beaktas i den fortsatta beredningen när dessa förslag om större statlig resurssamverkan övervägs.

Inledande synpunkter

Utredningen har haft det synnerligen svåra uppdraget att analysera de mindre myndigheternas verksamhet, uppgifter och organisering, varmed som huvudregel avses de förvaltningsmyndigheter under regeringen som har upp till 100 årsarbetskrafter. DO instämmer självfallet i värdet av det som utredningen syftat till, att i allmänhet skapa bättre förutsättningar för regeringens styrning och att främja en väl fungerande statsförvaltning med hög kostnadseffektivitet och hög samhällsekonomisk effektivitet. DO avstår från att kommentera alla delar av utredningens förslag utan lämnar synpunkter på två delar som rör DO:s uppdrag och verksamhet – dels förslaget om en samlad översyn av organisationsstrukturen för vissa myndigheter rörande mänskliga rättigheter, dels överväganden och förslag rörande mindre myndigheters större resurssamverkan.

6.6 En förändrad organisationsstruktur för myndigheter med uppgifter rörande mänskliga rättigheter

DO avstyrker utredningens förslag att regeringen tar initiativ till att genomföra en samlad översyn av organisationsstrukturen för vissa myndigheter med uppgifter rörande mänskliga rättigheter – Barnombudsmannen (BO), DO, Forum för levande historia (FLH), Myndigheten för delaktighet (MFD), Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd (MFoF) och Myndigheten för tillgängliga medier (MTM). DO tar inte ställning till förslaget att i ett första steg inordna MFoF:s samtliga uppgifter rörande föräldraskapsstöd, familjerådgivning, familjerätt och internationella adoptioner i Socialstyrelsen.

DO:s särställning som oberoende myndighet och likabehandlingsorgan enligt EU-rätten

DO har en särställning som myndighet genom att uppdraget i första hand framgår av lagen (2008:568) om Diskrimineringsombudsmannen som även innehåller en hänvisning till DO:s uppgifter enligt diskrimineringslagen (2008:567). Genom lagförslagen i prop. 2007/08:95 Ett starkare skydd mot diskriminering, som trädde i kraft den 1 januari 2009, fördes de civilrättsliga diskrimineringsförbuden och övriga bestämmelser om åtgärder mot diskriminering samman i diskrimineringslagen. Samtidigt upphävdes alla övriga särslagstiftningar på diskrimineringsområdet. I samband med

detta så bildades också en ny sammanslagen ombudsmannamyndighet, DO, och de dåvarande fyra ombudsmännen avvecklades.¹

Genom en samlad ombudsmannamyndighet ansåg regeringen att kompetens och erfarenheter för en diskrimineringsgrund kunde komma andra diskrimineringsgrunder till godo. En sammanslagning kunde även antas medföra organisatoriska samordningsvinster. Genom en samlad myndighet undveks dessutom de problem som kunde uppstå med små och sårbara myndigheter. DO anser att dessa motiv är lika giltiga idag som då myndigheten bildades.²

Det finns såväl internationella konventioner som EU-rättsakter som har betydelse för utformningen av DO:s uppdrag. Det bör särskilt framhållas att den ovan nämnda lagstiftningen som reglerar DO:s uppdrag i stor utsträckning har sin grund i EU-rättslig lagstiftning om likabehandling/icke-diskriminering. Det finns krav i flera så kallade likabehandlingsdirektiv³ på att det i medlemsstaterna ska finnas särskilda likabehandlingsorgan med viss behörighet för att främja likabehandling av alla personer oavsett etniskt ursprung eller kön. Likabehandlingsdirektivens bestämmelser om likabehandlingsorganens befogenheter lämnar ett stort handlingsutrymme för medlemsstaterna i fråga om organens struktur och funktion.

EU har i maj 2024 antagit två direktiv om bindande standarder för likabehandlingsorgan i medlemsstaterna, kallade standardsdirektiven, som trädde i kraft månaden därpå.⁴ Medlemsstaterna har två år på sig att införliva standardsdirektivens krav i den nationella regleringen om likabehandlingsorgan. Direktiven fastställer minimikrav för dessa organs funktion för att förbättra deras effektivitet och garantera deras oberoende i syfte att förstärka likabehandlingsprincipens tillämpning. Direktiven innehåller bestämmelser som bland annat rör likabehandlingsorgans

¹ Jämställdhetsombudsmannen, Ombudsmannen mot etnisk diskriminering, Handikappombudsmannen och Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning.

² Se prop. 2007/08:95 s. 363 f.

³ Artikel 13 i dir. 2000/43 (direktivet mot etnisk diskriminering), artikel 12 i dir. 2004/113 (direktivet om likabehandling av kvinnor och män i fråga om varor och tjänster), artikel 20 i dir. 2006/54/EG (direktivet om likabehandling av kvinnor och män i arbetslivet), artikel 11 i dir. 2010/41/EU (direktivet om likabehandling av kvinnor och män som är egenföretagare).

⁴ Direktiv 2024/1499 om standarder för likabehandlingsorgan på området likabehandling [...] och direktiv 2024/1500 om standarder för likabehandlingsorgan på området likabehandling [...]. Direktiven gäller olika diskrimineringsgrunder och samhällsområden men har samma sakliga innehåll.

oberoende, tillgång till resurser, tillsyn, processföring och främjande samt datainsamling och tillgång till jämlikhetsdata. Genom standardsdirektiven ersätts nuvarande bestämmelser om likabehandlingsorgan i EU:s likabehandlingsdirektiv med ett förstärkt och mer detaljerat regelverk.

Vilken betydelse har DO:s särställning i sammanhanget?

DO:s lagstadgade uppdrag och oberoende har alltså till stor del sin grund i Sveriges internationella åtaganden på området mänskliga rättigheter och särskilt i EU-rätten som genom de nämnda standardsdirektiven nyligen infört starkare krav på sådana likabehandlingsorgans funktion, effektivitet och oberoende. Detta innebär att DO inte kan styras på samma sätt som andra myndigheter och inte kan ges vissa typer av uppdrag.

DO vill även framhålla det olämpliga i att andra myndigheters uppgifter skulle läggas under DO då vårt oberoende gör att regeringen i sådana fall skulle tappa styrningsförmågan för dessa uppgifter på ett sätt som troligen inte är avsikten. En jämförelse kan här göras med Jämställdhetsmyndigheten (Jämy) som utgör ett medel för regeringen att genomföra jämställdhetspolitiken, ett uppdrag som inte skulle vara möjligt för DO med hänsyn till vår självständiga roll och oberoende. En motsvarande problematik i förhållande till DO:s oberoende skulle finnas när det gäller MFD:s uppdrag eftersom det innefattar att verka för funktionshinderspolitikens genomförande på alla nivåer i samhället, inklusive mål om full delaktighet i samhället och jämlikhet i levnadsvillkor.

Det ska även betonas att DO som tillsynsmyndighet har en annan roll än andra myndigheter med uppgifter rörande mänskliga rättigheter. DO:s ena verksamhetsgren tillsyn omfattar granskning av att diskrimineringslagen följs och att föra talan i domstol för enskildas räkning. Kärnan i verksamheten består av insatser för att bidra till upprättelse för enskilda som utsatts för diskriminering. Detta innebär att DO utreder anmälningar. Våra utredningar inriktas främst mot att se om det finns förutsättningar för att begära diskrimineringsersättning, träffa förlikningar eller driva process i domstol. I verksamhetsgrenen ingår också att fatta tillsynsbeslut. När det gäller den andra grenen av DO:s verksamhet – främjande insatser för att motverka diskriminering och verka för allas lika rättigheter och möjligheter oavsett diskrimineringsgrund – ska det framhållas att de två verksamhetsgrenarna hänger ihop på så sätt att syftet med rapportering och dialog är att fler ska ha kunskap om förekomsten av diskriminering, skyddet mot diskriminering och DO:s roll. Även i den främjande verksamheten är kärnan anmälningar, utredningar och upprättelse. Detta talar mot att renodla DO:s verksamhet till endast tillsynsgrenen och ta bort

främjandegrener, vilket synes vara vad myndighetsutredningens andra inriktning för en samlad översyn av organisationsstrukturen för myndigheter inom området mänskliga rättigheter syftar till.⁵

DO har en pågående samverkan med flera myndigheter inom området mänskliga rättigheter

Utredningen har rätt i att myndigheternas insatser delvis överlappar varandra på området mänskliga rättigheter. DO vill dock peka på det regeringsuppdrag om samverkan som DO och Jämy har om jämställdhetsintegrering i statliga myndigheter, och de samverkansöverenskommelser DO har med Jämy, Arbetsmiljöverket, Skolinspektionen och MFD.

DO har uppdraget enligt regeringsbeslut (A2021/01442) att fortsatt, i relevanta delar, samverka med Jämy i myndighetens arbete med att planera och erbjuda stöd till myndigheter i regeringens utvecklingsprogram Jämställdhetsintegrering i statliga myndigheter (A2020/02041). Samverkan ska primärt syfta till att synliggöra jämställdhetsintegreringsarbetets beröringspunkter med diskrimineringslagstiftningen och arbetet mot diskriminering på grund av kön.

Det finns även sedan 2021 en samverkansöverenskommelse mellan DO och Jämy (LED 2021/466). Inom ramen för samverkan finns det, förutom ett generellt informations- och erfarenhetsutbyte, en möjlighet att kunna samverka kring exempelvis stöd- och vägledningsmaterial eller medverkan vid externa aktiviteter.

DO och Arbetsmiljöverket har sedan 2021 en samverkansöverenskommelse som avser att myndigheterna tillsammans ska verka för en ökad efterlevnad hos arbetsgivare av arbetsmiljölagen och diskrimineringslagen (LED 2021/90). Myndigheterna ska delge varandra sådan information och sådana erfarenheter som respektive myndighet bedömer att den andra myndigheten har behov av. Det handlar bland annat om att myndigheterna ska kunna ta del av varandras aktiviteter, som inspektioner och tillsyn. De ska också kunna delge varandra planerade tillsynsaktiviteter.

⁵ Utredningen har en kortfattad beskrivning av den andra inriktningen för en översyn på s. 354 där det anges att denna inriktning består av en uppdelning av å ena sidan uppgifter som bör organiseras fristående och med en oberoende ställning och å andra sidan uppgifter som består av främjandeinsatser och praktiskt inriktade genomförandeåtgärder. Enligt utredningen betyder det bland annat att överväganden behöver göras om DO i huvudsak bör behålla sitt nuvarande uppdrag.

Sedan 2022 finns det en samverkansöverenskommelse mellan DO och Skolinspektionen (DO 2022/3571). Samverkan handlar främst om att säkerställa en gemensam tolkning och tillämpning av regleringen i diskrimineringslagen om trakasserier och sexuella trakasserier respektive i skollagen om kränkande behandling i skolan. Det ska i det enskilda fallet bli tydligt vilken myndighet som ska utreda en händelse, eller del av en händelse, som anmälts till myndigheterna. När det behövs ska myndigheternas handläggare ha samråd kring enskilda ärenden.

Slutligen har DO nyligen ingått en samverkansöverenskommelse med MFD (DO 2025/4529) mot bakgrund av att i MFD:s uppdrag att följa upp och stödja arbetet med genomförandet av nationella funktionshinderspolitiken är arbetet med att förebygga och motverka diskriminering en grundläggande inriktning. Samverkan tar sikte på löpande informations- och erfarenhetsutbyte, specifika uppföljningsaktiviteter, stöd- och vägledningsmaterial eller medverkan vid relevanta aktiviteter. Myndigheterna ska delge varandra sådan information och sådana erfarenheter som respektive myndighet bedömer att den andra myndigheten har behov av.

Det övergripande syftet med dessa samverkansöverenskommelser/-uppdrag är att effektivisera berörda myndigheters verksamheter på området mänskliga rättigheter. DO anser att denna myndighetssamverkan är ett lämpligt sätt att hantera frågan om angränsande eller delvis överlappande myndighetsuppgifter och att det är möjligt att samverkan skulle kunna fördjupas på lämpliga områden för att bidra till bättre resultat och ökad måluppfyllelse på området mänskliga rättigheter. Detta framstår som ett lämpligare alternativ för att hantera de av utredningen beskrivna utmaningarna som finns med den nuvarande organisationsstrukturen. Det finns i sammanhanget skäl att påpeka att utredningens bedömning att myndighetssamverkan inte sällan kräver stora resursinsatser och långa tidsplaner innan avsedda resultat kan åstadkommas, enligt DO:s erfarenhet inte nödvändigtvis är korrekt när det gäller samverkan mellan mindre myndigheter. DO:s erfarenhet av samverkan är generellt sett god när det gäller möjligheterna att utan betydande resurser och tid uppnå positiva resultat för verksamheten.

DO kan inte heller se att det finns någon förändring av organisationsstrukturen i förhållande till andra myndigheter eller i DO:s uppdrag som har en potential att ge sådan ökad verksamhetsnytta och effektivitet som en översyn syftar till att åstadkomma.

7.3 Överväganden och förslag rörande resurssamverkan

DO konstaterar att utredningens överväganden och förslag i denna del har en sund grundtanke om att en större statlig resurssamverkan ska åstadkomma stordriftsfördelar, kvalitetsvinster samt hög säkerhet för statliga myndigheter. DO har inga principiella invändningar mot övervägandena och förslagen utan är positiv till mer kostnadseffektiviseringar med bibehållen kvalitet.

Däremot finns det skäl för DO att påpeka att vårt oberoende som likabehandlingsorgan måste beaktas i den fortsatta beredningen när dessa förslag om större statlig resurssamverkan övervägs. Det är även relevant att myndigheter kan ha olika roller, exempelvis DO:s tillsynsroll på diskrimineringsområdet, som eventuellt kan göra det olämpligt med statlig resurssamverkan på vissa områden. DO har idag en resurseffektiv ekonomisk förvaltning med god ekonomistyrning som behöver beaktas vid eventuella förslag rörande resurssamverkan.

Beslut i detta ärende har fattats av diskrimineringsombudsman Lars Arrhenius efter föredragning av experten Tarik Qureshi. I den slutliga handläggningen har också stabschefen Samuel Engblom och enhetschefen Maria Oygün deltagit.

Lars Arrhenius