

Ombudsmän mot diskriminering.

Gränsdragning, reglering och homogenisering av
myndigheter mot social orättvisa

Agneta Hugemark & Christine Roman

Innehåll

1. INLEDNING 3

Bakgrund 3

Teoretiskt raster 4

Syfte, frågor och disposition 7

2. SEPARATA MAKTORDNINGAR, SEPARATA ORGANISATIONER 11

Genus 11

Etnicitet 22

Funktionalitet 32

Sexualitet 40

Avslutande 45

3. HOMOGENISERING 48

Ökad reglering av fältet 50

Drivkrafter och legitimeringskällor 52

Motstånd 59

Sammanlagning 64

Avslutande 66

4. VÄLFÄRDSSTAT I FÖRÄNDRING 68

Summering 68

Från ekonomi och kollektiv till kultur och individ? 70

Referenser 75

1. Inledning

Bakgrund

År 2002 tillsattes den så kallade Diskrimineringskommittén för att utreda hur den svenska lagstiftningen skulle se ut ”ifråga om diskriminering på grund av kön, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionshinder, sexuell läggning och ålder”. I kommitténs uppdrag ingick att överväga lämpligheten av en gemensam lagstiftning mot diskriminering som omfattar alla eller flertalet diskrimineringsområden. I uppdraget ingick också att utreda huruvida de statliga ombudsmännen mot diskriminering på grund av kön, etnisk bakgrund, funktionshinder respektive sexuell läggning skulle slås samman till en myndighet (dir. 2002:11). Kommittén lade fram sitt slutbetänkande i februari 2006 och föreslog där genomförandet av såväl en gemensam diskrimineringslagstiftning, som en gemensam ombudsmannamyndighet (SOU 2006:22).

Diskrimineringskommitténs tillkomst och arbete utgör exempel på ett aktuellt fenomen i Sverige, nämligen att olika så kallade diskrimineringsgrunder relateras till varandra och att det antas vara möjligt och önskvärt att de av staten hanteras på ett mer samordnat sätt. Ur ett teoretiskt/historiskt perspektiv väcker såväl nämnda direktiv, som utredningens betänkande, ett antal spännande frågor om förändringar i den politiska hanteringen av krav på social rättvisa. I denna text tar vi vår utgångspunkt i en diskussion om förbindelser mellan sociala rörelser, samhällsvetenskap och välfärdspolitik, samt om institutionella drivkrafter bakom ökad individualisering och ökat förrättsligande av statens hantering av social rättvisa.

Vi har i tidigare sammanhang analyserat samspelet mellan rörelser, vetenskap och politik i de processer som föregick de fyra statliga ombudsmännens (JämO, HO, DO, HomO) tillkomst (Hugemark & Roman 2010, Hugemark & Roman 2011). I det steg som nu tas behandlas ombudsmännens respektive verksamheter och sedermera

sammanslagning. Utgångspunkten är också här att olika aktörer konkurrerar om att etablera sina tolkningar av vad som är legitima sociala behov och hur dessa bäst ska tillgodoses. I sådana processer kan samhällsvetenskapen komma att fungera som stöd för vissa tolkningar och för underminering av andra.

Teoretiskt raster

Ett övergripande syfte i denna rapport är således att rikta intresset mot samspelet mellan sociala rörelser, samhällsvetenskaplig forskning och politik. Ett mer specifikt syfte är att belysa de aktuella organisationernas verksamhet och förändring. I det som studeras ingår som centralt hur myndigheternas uppgifter och juridiska mandat kom att förändras och vilka argument som låg till grund för detta. Att såväl kvinnor, icke-etniska svenska personer, personer med funktionshinder och HBT-personer var i behov av åtgärder mot diskriminering, och att en ombudsmannamyndighet var en lämplig åtgärd i sammanhanget var argument som efterhand hade institutionaliserats politiskt (jfr. Fraser 2003: 105). Med detta inte sagt att kampen om behovsbeskrivning var till ända. Frågor om hur diskriminering skulle tolkas, vem som skulle ges mandat att tolka och i vilka sammanhang tolkningarna skulle ges auktoritet, kom också fortsatt upp till diskussion/konflikt (jfr. Fraser 2003: 99). Därmed fortsatte också diskussionen om vilka politiska åtgärder som var bäst lämpade i sammanhanget. Med Nancy Frasers terminologi befann sig resonemangen fortfarande på en relativt hög generalitetsnivå och vilade på en relativt ”tunn behovsbeskrivning” (Fraser 2003: 98). Fraser betonar också att behovsdiskussioner alltid har en flervärdig och omstridd karaktär och att ”vi i välfärdsstatliga samhällen möter en mängd olika konkurrerande sätt att tala om människors behov” (Fraser 2003: 100). På liknande sätt förstår vi hur diskussionen om rättigheter, missgynnande och diskriminering fortsatt var aktuell efter ombudsmännens tillkomst och, med Frasers terminologi, hur definitionerna blev allt ”tjockare”, i meningen kontinuerligt debatterades och specificerades.

Vilka argument som accepteras och vilka som förkastas i sådana tolkningskamper är beroende av en mängd omständigheter. Fraser framhåller speciellt sociala kollektiva diskursiva resurser. Med detta avses ”den historiskt och kulturellt specifika samling

diskursiva resurser som står medlemmarna i ett givet socialt kollektiv till buds när de ställer krav på varandra” (Fraser 2003: 100). I kamper om behovstolkningar och politiska åtgärder har vetenskaplig kunskap och vetenskapliga experter inte sällan haft en betydelsefull roll. Inte minst kan de antas spela roll i forandet och legitimeringen av diskursiva resurser, såsom vilka idiom och vokabulärer som erkänns samt i forering av kampens subjekt (som avvikande eller normala, unika eller medlemmar i grupper, etc.) (jfr. Fraser 2003: 100-101).

Med utgångspunkt i vår tidigare analys av ombudsmännens tillkomst tas alltså med intresset för samhällsvetenskapens roll i ombudsmännens verksamhet. Fokus riktas därmed mot hur ombudsmännens mål beskrivs, hur berörda medborgares intressen, behov och rättigheter uttrycks och motiveras, samt hur verksamheten antas bidra till att stävja social orättvisa.

Dessutom har vi funnit anledning att komplettera våra ursprungliga analytiska verktyg. Ett ytterligare perspektiv utgörs av den nyinstitutionella organisationsteorins betoning av organisationers legitimitetssträvanden och institutionella kontext. Speciellt användbart framstår begreppet isomorfism, med vilket avses en process som skapar likformighet genom att organisationer inom ett visst organisationsfält, på grund av institutionella krav allt mer kommer att likna varandra. Med organisationsfält avses ett antal organisationer som har något avgörande gemensamt. Det gemensamma kan vara att de verkar inom samma område, såsom framställer samma sorts varor eller tjänster. Det gemensamma kan också vara att de i något avseende är beroende av varandra. Så kan ett antal organisationer till exempel vara knutna till varandra genom sitt beroende av råvaror, professionell kunskap eller genom att de påverkar varandras möjligheter till avsättning för de produkter eller tjänster de framställer (Eriksson-Zetterquist 2009: 74).

En grundtanke i resonemanget är således att organisationer inom ett och samma fält interagerar med varandra och att interaktionen gör dem alltmer lika varandra. Från att från början präglas av stor variation kommer organisationerna på ett visst fält att homogeniseras allt mer. ”När fältet etablerats kommer även nykomlingar på fältet att uppvisa samma homogena drag som de redan etablerade”. Organisationerna blir i mångt och mycket ”avspeglingar av fältets egenskaper, och det som de främst eftersträvar är legitimitet” (Eriksson-Zetterquist 2009: 76-77). En huvudorsak till homogeniseringen är således organisationers sökande efter legitimitet. Och vad som är legitimt definieras på fältet (Meyer & Rowan: 354).

Hur går då denna likriktning/isomorfism till och vilka förhållanden sätter den i spel? Isomorfism har definierats som en formerande process genom vilken organisationer på ett fält drivs att efterlikna andra organisationer som befinner sig i samma omgivning (DiMaggio & Powell 1983: 150-151). Tre mekanismer antas enligt nyinstitutionell teori bidra i sammanhanget: 1) tvingande isomorfism, 2) mimetisk isomorfism och 3) normativ isomorfism. Dessa ska, betonar Eriksson-Zetterquist, ”läsas som tre analytiska kategorier vilka inte alltid låter sig särskiljas i ett empiriskt material” (Eriksson-Zetterquist 2009: 78).

1) De tvingande krafterna kommer till uttryck i politiska påtryckningar och olika typer av regleringar och kontroller. Kravens ursprung är starkare organisationer som kräver av fältets svagare organisationer att de ska anpassa sig till formella och informella krav.

2) De imiterande krafterna (mimetisk isomorfism) omfattar vanemässiga, förgivettagna svar på osäkra situationer. Mindre framgångsrika organisationer imiterar mer framgångsrika och slipper genom detta själva finna lösningar på sina problem.

3) De normativa krafterna utgörs av professioner och utbildningar som påverkar vad som är ”det rätta sättet” att göra saker. Kunskapens vetenskapliga status utgör en nyckel till dess legitimerande kraft att definiera vilka metoder och arbetssätt som är lämpliga.

En aspekt av isomorfism är att organisationer utvecklar en gemensam vokabulär och på så sätt kan presentera ”genomtänkta, rationella och legitima berättelser om vad de gör ... Genom att använda en gemensam vokabulär ges ... en förklaring till de aktiviteter som äger rum i organisationen” (Eriksson-Zetterquist 2009: 82-83). Här kommer vi således åter till ett intresse för ombudsmännens procedurer och beskrivningar, men från en något annorlunda teoretisk vinkel än då vi utgår från Frasers resonemang om diskursiva resurser och auktoritativa behovstolkningar. Från ett nyinstitutionalistiskt perspektiv riktas intresset starkare utåt, mot organisationernas omgivningar. Här finns de legitimitetskällor som driver likriktningen framåt. Med utgångspunkten att legitimitet är homogeniserande och ett skäl för organisationer inom samma fält att ha samma form som andra, finns en mängd olika legitimitetskällor. Eriksson-Zetterquist nämner allt från samhället som helhet, till media och samarbete med andra (legitima) organisationer.

Det innebär att många vanliga källor till legitimitet också är organisationer, till exempel lagstiftande organisationer och mediaorganisationer. Liksom isomorfismens krafter har olika påverkan på organisationer inom ett fält har även olika källor till legitimitet olika inflytande på organisationer. ... Källorna för vad som är legitimt måste därför utvärderas mer noga i varje sammanhang (Eriksson-Zetterquist 2009: 105).

Syfte, frågor och disposition

I denna rapport avser vi närmare undersöka mål och legitimeringsgrunder för de fyra ombudsmännens verksamhet och sedermera sammanslagning. Textens övergripande

syfte är, för det första, att belysa samspelet mellan sociala rörelser, samhällsvetenskap och politiska åtgärder. För det andra är syftet att belysa institutionella drivkrafter bakom homogeniseringen av de fyra myndigheterna och bakom deras slutliga sammanslagning. De frågeställningar som kommer att undersökas är:

1. Ombudsmännen hade till uppgift att tillvarata intressen hos bestämda sociala kategorier. Vilka intressen har myndigheterna artikulera? Vilka konflikter kan skönjas? Vilka behov och krav har erkänts respektive inte erkänts officiellt?
2. Vilken roll har samhällsvetenskapliga begrepp och diskurser haft i myndigheternas verksamhet? Åberopas forskning och/eller vetenskapliga experter i målformulering och åtgärdsförslag?
3. Vilka var argumenten för myndigheternas med tiden allt mer likartade uppgifter/befogenheter och för deras senare sammanslagning? Vilka aktörer var drivande i processen och vilka legitimitetskällor kan urskiljas?

Undersökningens frågeställningar studeras genom kvalitativ analys av tre typer av empiriskt material: politiska dokument och myndighetsdokument, intervjuer med nyckelpersoner och vetenskapliga texter.

I den första kategorin material ingår statliga utredningar, propositioner, remissvar, dokumentation från riksdagsdebatter samt verksamhetsbeskrivningar. I den andra kategorin ingår intervjuer med första och sista ombudsman i respektive myndighet samt ett antal intervjuer med företrädare för rörelseorganisationer. Den tredje kategorin avser vetenskapliga texter som refereras i dokument och/eller intervjuer.

Fortsättningsvis är rapporten disponerad som följer:

I nästkommande kapitel, kapitel 2, undersöks i tur och ordning JämO:s, DO:s, HO:s och HomO:s verksamhet. Med utgångspunkt i frågeställning 1 och 2 ovan, belyser vi myndigheternas respektive mål och verksamhet såsom de beskrivs i statliga

utredningar, propositioner, verksamhetsbeskrivningar och i intervjuer. Här undersöks vad/vilka som har haft inflytande över verksamhetens inriktning samt om/hur samhällsvetenskapen har använts för att ge stöd och legitimitet.

I kapitel 3 tas ett mer samlat grepp om de fyra myndigheterna och behandlas drivkrafterna bakom den allt starkare likriktningen av ombudsmannafunktionens uppgifter och fokus (frågeställning 3 ovan). Med detta görs ett perspektivskifte i två avseenden. Dels jämförs mer explicit än i tidigare kapitel de fyra myndigheterna med varandra. Dels lyfts särskilt fram förhållanden som drivit fram likriktning och slutligen sammanslagning. Här behandlas med andra ord på vilka grunder de fyra myndigheternas ansvar och från varandra relativt fristående verksamhet började problematiseras. Vi tolkar ombudsmännens med tiden allt mer likartade befogenheter och uppgifter som en institutionell likriktning framdriven av legitimitetssträvanden. Centralt blir här de aktörer som har förespråkat förändring samt de legitimitetsgivande källorna i organisationernas omgivning.

I kapitel 4, slutligen, sammanfattar vi först undersökningens fynd. Därefter tar vi kort upp till diskussion några mer generella konsekvenser av tidigare behandlade utveckling. En nyckelroll i processen fram mot sammanslagning av de fyra myndigheterna hade, menar vi, introduceringen av talet om mänskliga rättigheter i den sociala rättvisediskussionen. Mänskliga rättigheter och dess tvillingbegrepp diskriminering kan i analytiskt syfte placeras i en annan politisk diskurs än den svenska välfärdsstatens mer traditionella tal om jämställdhet, social rättvisa, normalisering och integrering. Medan de senare begreppen behandlar missgynnande av kollektiv, behandlar de förra missgynnande av individer. Den organisatoriska pendangen till den diskursiva förändringen, är att – inom alla fyra myndigheter – verksamheten allt mer kom att inriktas just enskilda ärenden. Detta kapitel lyfter fram det något paradoxala förhållandet att samtidigt som åtgärder mot missgynnande blev allt mer institutionaliserat som ett rättsligt reglerat myndighetsansvar, skedde också en

ökande betoning på enskilda individers ansvar ifråga om att uppmärksamma och komma tillrätta med problemen.

2. Separata maktordningar, separata organisationer

I detta kapitel följer vi de fyra ombudsmännens respektive verksamhet och förändring. Myndigheterna diskuteras kronologiskt i den ordning de tillkom. Speciellt behandlas deras politiska mandat och handlingsutrymme, deras relation till representanter för de respektive sociala kollektiv vars intressen de hade att bevaka samt, slutligen, deras relation till samhällsvetenskaplig forskning och begreppsbildning inom respektive område.

Genus

Under de cirka 30 år som JämO fanns, var jämställdhetsfrågan placerad under flera departement (Arbetsmarknadsdepartementet, Civildepartementet, Kulturdepartementet, Näringslivsdepartementet, Integrations- och jämställdhetsdepartementet), och fem personer med juristkompetens innehade under åren posten som i ombudsman: Inga-Britt Törnell 1980 – 1987, Gun Neuman 1987 – 1994, Lena Svenaeus 1994 – 2000 och Claes Borgström 2000 – 2007. Under avvecklingsperioden fram till 2009 var Anne-Marie Bergström chef.¹ JämO växte under dessa år från 4,5 tjänster 1980 till 35 tjänster år 2007.

Mandat och handlingsutrymme

I *Nya problem, nya lösningar* (Hugemark & Roman 2011) beskriver vi den konfliktfyllda vägen till JämO:s bildande. Flera viktiga politiska aktörer och tunga organisationsföreträdare – inte minst Svenska Arbetsgivareföreningen och LO – motsatte sig skapandet av den nya myndigheten. Medan Jämställdhetskommitténs förslag om ett diskrimineringsförbud i arbetslivet accepterades, röstades dess förslag om en ombudsman i en första omgång ner av riksdagen. Motiveringen var att frågan skulle skötas av parterna på arbetsmarknaden, det vill säga av löntagarnas och

¹ Anne-Marie Bergström tillsattes när det stod klart att myndigheten skulle avvecklas. Vi har intervjuat Claes Borgström som siste JämO.

arbetsgivarnas organisationer. Först efter ett ultimatum från den folkpartistiska minoritetsregeringen efter ett socialdemokratiskt valnederlag röstades förslaget igenom. Vid JämO:s tillkomst hade myndigheten sålunda att bevaka efterföljandet av en diskrimineringslag för arbetslivet samt medverka i främjandet av jämställdhetssträvanden i arbetslivet.

Första ombudsmannen, Inga-Britt Törnell, poängterar i en intervju att det politiska stödet för JämO var ringa när myndigheten började sitt arbete 1980. ”Det var Folkpartiet då som låg bakom [lagens och JämO:s tillkomst], och centern var väl mer eller mindre tvingad, och Moderaterna har aldrig varit särskilt bra på jämställdhet.” LO lyfts fram som den fackliga organisation som starkast motsatte sig JämO, medan tjänstemannaorganisationerna, enligt Törnell, var mer intresserade. På en fråga om kvinnoorganisationernas roll nämns Fredrika Bremerförbundet, som en av ”de stora tillskyndarna”. Att Fredrika Bremerförbundet stöttade JämO förvånar inte med tanke på att vice ordförande i den statliga kommitté som lade fram förslaget om att inrätta JämO, den folkpartistiska riksdagsledamoten Karin Ahrlund, var ordförande i Fredrika Bremerförbundet mellan 1970 och 1976. Inte heller förvånar det att första JämO inte nämner att hon kände stöd från andra kvinnoorganisationer. De flesta tillfrågade hade i sina remissvar uttryckt skepsis mot att myndigheten skapades (Hugemark & Roman 2011: 29-30).

JämO:s mandat gällde under de första cirka tjugo åren endast arbetslivet. Törnell hänvisar som förklaring till arbetskraftsbrist och rådande politisk diskurs. Kvinnorna behövdes på arbetsmarknaden, samtidigt som ”det låg i tiden” att arbetslivet sågs som viktigt för jämställdhet. I förhållande till kvinnorörelsens krav, för vilken jämställdhetsfrågan innefattade så mycket mera, innebar detta en betydande begränsning. Det var dock bara Yrkeskvinnors klubbars riksförbund som i sitt remissvar till Jämställdhetskommitténs betänkande hade argumenterat för att lagen borde gälla ”hela samhällslivet”. I övrigt fanns bland kvinnoorganisationerna få

synpunkter på förslaget att jämställdhetslagens mandat skulle begränsas till arbetslivet (Hugemark & Roman 2011: 29).

Vid sitt bildande var myndighetens uppgift dels att se till så att lagen följdes, dels att arbeta aktivt för att öka jämställdheten. På så sätt hade JämO som uppgift att såväl bedriva ett arbete riktat mot individer (diskrimineringsärenden), som ett arbete på kollektiv nivå. Jämställdhetslagen var föga känd när JämO bildades 1980 - den trädde i kraft samma år. Att informera om lagen prioriterades därför under de första åren uppgiften (Verksamhetsberättelse 1980 – 1983). Således ägnade ombudsmannen en stor del av sin tid till att resa runt till arbetsplatser och företag för att diskutera jämställdhet och berätta om den nya lagen (intervju första JämO). Första JämO vittnar om hur de hon träffade inte alltid var särskilt intresserade av jämställdhetsarbete. Tvärtom beskriver hon hos representanter för fack och arbetsgivare en mansdominans, tröghet och ett motstånd, som kunde få bågaren att flöda över. Det hände en gång när hon tittade ut över sin publik med ”gråklädda gubbar” som inte verkade förstå eller vara intresserade av vad hon pratade om. ”Så jag tog och skällde ut dem. Om de inte rättade sig efter det här så skulle jag dra dem till arbetsdomstolen varenda en av dem!” (intervju första JämO).

Att myndighetens politiska mandat var inriktat på arbetslivet i cirka 20 år betyder inte att JämO:s verksamhet förblev oförändrad genom åren. I takt med att informationen om jämställdhetslagen nådde ut till allt fler ökade antalet anmälda ärenden och därmed myndighetens engagemang i rättsliga tvister. Dels var det fråga om anmälningar om brister i arbetsgivares aktiva jämställdhetsarbete (till exempel i form av anmälningar av platsannonser som uteslutande riktade sig till det ena könet). Dels, och främst, var det antalet anmälningar om könsdiskriminering som ökade. I de flesta av fallen (87 %) var anmälaren en kvinna (Verksamhetsberättelse 1980 – 1983). Första JämO och hennes ställföreträdare ansåg att det var viktigt att driva diskrimineringsmål rättsligt. Det var det maktmedel som JämO hade för att visa arbetsgivare att de måste rätta sig efter den nya lagen. ”Vi var ju bägge två av uppfattningen att om inte vi kan vinna

några mål i arbetsdomstolen så är hela lagen tandlös, då är det bara fromma förhoppningar, då är det ingen kraft bakom, inget hot bakom, som kan få arbetsgivarna att agera utan... piskan” (intervju första JämO).

Granskningen av anmälningar var enligt förordningen således en av JämO:s centrala uppgifter. En annan uppgift var tillsynen över hur arbetsgivare bedriver ett aktivt jämställdhetsarbete. JämO:s tillsynsområde var dock från början kraftigt begränsat av att den bara gällde de arbetsgivare som inte hade slutit kollektivavtal med facket (Hugemark & Roman 2011). De beskurna befogenheterna beskrivs av första JämO som ett problem. Med hennes ord gjorde fackets företrädare till målen att JämO:s roll blev sekundär. JämO var tvungen att ”först fråga facket” och om ”facket tog det då var ju vi inte behöriga”. Hon antyder också att facket många gånger var ovilligt att ta upp mål i domstolen. ”De tyckte att om de går för att då försvara kvinnan, som det ofta var, då blev det liksom att tala emot mannen.” Törnell berättar även om motstånd från socialdemokratiska ministrar, som visade sig i att myndigheten ofta ”kördes över” och i att JämO fick rollen som ”lillasyster”. Ett exempel som ges är att ett förslag från JämO avseende ”delad arbetstid för ökad jämställdhet” helt negligerades av den deltidsutredning som arbetade under socialdemokratisk regi. Det tycks alltså ha varit få ledande politiker som uttryckte stöd till JämO under de första åren. Undantaget var, framhåller första JämO, folkpartiets ordförande, som ju också var en av dem som drivit frågan om en jämställdhetslag och en ombudsman. ”Den enda minister som, partiledare som, spontant tog kontakt med oss det var Bengt Westerberg. Han var jämställd, verkligt inställd på jämställdhet” (intervju första JämO).

En beskuren handlingsradie, motstånd från fackliga organisationer och bristande stöd och intresse från politiker var alltså, enligt första JämO, ett stort problem under verksamhetens första år. Som ett ytterligare problem tar hon upp att det blev just arbetsdomstolen som skulle avgöra diskrimineringsmålen. Som en följd av dess sammansättning var, menar hon, denna domstol inte ett bra forum för

jämställdhetsfrågorna. Detta därför att företrädare för arbetsmarknadens parter fanns företrädade i domstolen samtidigt som problemen som togs upp ofta handlade om just parternas uppträdande på arbetsmarknaden (intervju första JämO).

JämO:s verksamhet styrdes och begränsades formellt av lag, förordning och regleringsbrev, men det fanns ett handlingsutrymme som innebar att de olika personer som innehade ombudsmannarollen kunde sätta sin prägel på verksamheten. Enligt Törnells styrdes synen på diskrimineringsmål av ett konfliktperspektiv under hennes egen tid som chef. Hon var närmare bestämt av den uppfattningen att arbetsgivarna inte skulle komma att göra något aktivt om det inte kostade pengar i form av skadestånd att låta bli. Törnells mening är att synsättet hos hennes efterträdare i större utsträckning präglades av ett konsensusperspektiv när det gällde frågan om att föra mål till domstol. Det ”skulle inte konfronteras, det skulle inte föras några mål i arbetsdomstol, utan allt skulle gå på samförstånd och så, man skulle få arbetsgivarna att förstå och inse nyttan av att vara jämställda”. Första JämO:s bedömning av skillnaderna stöds av förhållandet att inga mål fördes till domstol under andra JämO:s tid som chef (Verksamhetsberättelse 1988 – 1989. Se även Neumans förord till verksamhetsberättelsen).

Också siste JämO framhåller att framgångsrika avgöranden i domstol är viktiga och legitimitetsskapande. Under JämO:s sista år sköttes diskrimineringsärenden av en särskild avdelning – den juridiska avdelningen – som i genomsnitt behandlade mellan 150 och 200 anmälningar per år (intervju siste JämO). Borgströms resonemang om legitimitet gäller dock inte uteslutande diskrimineringsmål. Han tar som exempel ett mål som gällde att lönekartläggningar måste göras oavsett storlek på organisation. Målet gick till jämställdhetsnämnden där JämO vann. Borgströms bedömning är att nämndens beslut skapade legitimitet i och med att JämO:s tolkning av lagen fick rätt. Även om många var kritiska till jämställdhetsnämndens beslut så uppfattar att man att ”myndigheten har ett uppdrag, ett mandat och ... gör det på det sättet som det är tänkt. Då får man legitimitet. Och då efterföljs också impopulära beslut” (intervju siste

JämO). Liksom första JämO betonar Borgström betydelsen av myndighetschefens person och preferenser. Han anser att vem som var myndighetschef spelade större roll för verksamheten än regeringens politiska färg.

Faktiskt. För regeringen lägger sig väldigt lite i, jag menar ministerstyre och så det har vi inte. Utan regeringens sätt att styra myndigheterna det är ju genom regleringsbrev. Och regleringsbrev i vårt fall anknyter till lagstiftningen, så det kan inte förekomma så stora avvikelser från. Men sen när vi väl har lagstiftningen och regleringsbrevet så finns i alla fall ett stort fält att vara aktiv inom (intervju siste JämO).

Exemplen ovan gällde graden av prioritering av rättsliga tvister. Störst handlingsutrymme hade dock JämO i arbetet med aktiva åtgärder för att öka jämställdheten. Under 2000-talet sköttes detta arbete av särskild avdelning med namnet Rådgivning, Utveckling, Tillsyn (RUT). Det var alltså en avdelning som hade relativt stor frihet att själv bestämma vilka frågor som skulle prioriteras. Som exempel på åtgärder som initierades av JämO under hans tid nämner Borgström flera olika typer av projekt. Till exempel startades ett projekt som kallades ”Barn och jobb”, vilket bedömdes viktigt därför att ”om fler män ägnar sig åt att vara hemma med sina små barn så får det följdverkningar på hela jämställdhetsområdet” (intervju Borgström). Dessutom hade JämO mottagit ett ökande antal anmälningar avseende dels svårigheter att förena förvärvsarbete och föräldraskap, dels kvinnor som hade mist sina anställningar eller fått sina provanställningar avbrutna på grund av graviditet (Verksamhetsberättelse 2000: 5). Andra exempel på aktiva åtgärder under samma period är projekt mot sexuella trakasserier och om den könssegregerade arbetsmarknaden (projekt Glashuset).

När JämO började granska kulturlivet och idrotten, och på så sätt valde att gå utanför sitt ”kärnområde”, blev dock myndigheten utsatt för kritik. Från statsvetenskapligt håll framhölls att det inte var JämO:s uppgift att bedriva opinionsarbete. Borgström själv hänvisar till mänskliga rättigheter (MR), och att JämO var en MR-myndighet. Enligt hans mening var sådan granskningsverksamhet inte bara legitim, utan påkallad.

JämO hade, menar Borgström, ”ansvar för att hävda frågor som hänger ihop med mänskliga rättigheter”. Under 2000-talet börjar också hänvisningar till mänskliga rättigheter dyka upp i JämO:s årsredovisningar. Således beskrivs där som JämO:s huvudfunktion att ”värna mänskliga rättigheter i arbetslivet” år 2000 (Årsredovisningen 2000, Bilaga 1: 2).

Jämställdhetslagens juridiska räckvidd och JämO:s uppgift att driva rättsliga tvister blev med tiden föremål för förnyad diskussion. I en utvärdering av lagen tio år efter dess tillkomst, poängterades att avgränsningen till arbetsgivare utan kollektivavtal innebar en begränsning. Detta gällde inte minst mot bakgrund av att alltfler arbetsgivare träffade kollektivavtal avseende jämställdhetsarbete under 1980-talet (SOU 1990:41: 299). ”Huvuddelen av arbetsmarknaden täcks av avtal som utesluter JämO:s tillsyn” (ibid.: 25).² Som en följd föreslog utredaren att arbetsgivare varje år ska upprätta en skriftlig plan för jämställdhet, och att denna regel inte ska kunna ersättas av kollektivavtal (ibid.:17). Men också andra utvidgningar aktualiserades. Borde jämställdhetslagen gälla också andra områden än arbetslivet (SOU 1990:41:208)? I 1990 års utredning diskuterades särskilt en eventuell utvidgning av lagen till utbildningsområdet. I betänkandet förordades dock inte detta (SOU 1990:41: 208). Det skulle förflyta ytterligare dryga decenniet innan något hände i frågan. Vi återkommer till detta.

Däremot genomfördes den föreslagna förändring som innebär att arbetsgivare fick skyldighet att årligen upprätta en plan för jämställdhetsarbetet. Med tiden blev så också granskningar av arbetsgivares jämställdhetsplaner en både stor och viktig del av JämO:s verksamhet. När den socialdemokratiska regeringens proposition (1999/2000:143) hade röstats igenom och ändringar i lagen genomförts bestod därför

² Därför koncentrerade JämO vid denna tid sina aktiva åtgärder på att göra branschundersökningar (SOU 1990:41 : 125).

en stor del av JämO:s arbete i att ”ta in jämställdhetsplaner, granska dem, ge råd och utbildning för att arbetsgivare ska kunna genomföra dem på ett sätt som stämmer med lagen och med lagens syfte framför allt” (intervju siste JämO, jfr. också Årsredovisning 2000). Även om arbetsgivare var ålagda att bedriva ett planmässigt arbete också med frågor rörande etnisk tillhörighet, fanns inte något motsvarande krav på skriftliga jämlikhetsfrämjande åtgärder i de andra diskrimineringslagarna (intervju sista JämO). JämO:s mål var att granska arbetsgivare för en miljon anställda. Dessutom genomfördes under 2000-talet ett stort arbete med att kartlägga löner. Till det senare arbetet hade JämO av regeringen fått ett ökat, och öronmärkt, anslag.

Innehavaren av JämO-posten förefaller inom givna ramar haft relativt stora möjligheter att påverka myndighetens inriktning och arbete. En ytterligare fråga blir hur kontakterna med kvinnorörelsen tedde sig och i vilken mån dessa relationer hade betydelse för JämO:s arbete för ökad jämställdhet och mot könsdiskriminering.

Rörelsekontakter

Efter myndighetens bildande kom, enligt första JämO, snart önskingar och krav från kvinnoorganisationer om ett utvidgat politiskt mandat för myndigheten. Föremålet för diskussion var liksom under den föregående remissomgången att myndighetens uppdrag var begränsat till arbetslivet. Med denna avgränsning föll en mängd av de frågor bort som drevs av olika kvinnoorganisationer, såsom frågor om barnbidrag och vårdnadstvister liksom utformningen av giftemåls- och ärvdabalken (intervju första JämO). Med andra ord var de krav och behov som lyftes fram av rörelsen och dess organisationer alltså betydligt mer omfattande än de problem som JämO vid den tiden hade mandat att arbeta med.

Hur kom då första JämO i kontakt med rörelserepresentanter och vilken karaktär hade sådana kontakter givet en situation där myndighetens uppdrag var betydligt mer avgränsat än rörelsens samlade agenda? En kontaktpunkt som beskrivs av första JämO var att det regelbundet anordnades träffar med, och utbildning av,

jämställdhetsansvariga bland arbetsgivare och fackliga organisationer. JämO var också observatör i regeringens jämställdhetsråd, ett forum som sedan 1983 samlar jämställdhetsministern och särskilt inbjudna representanter för olika organisationer på jämställdhetsområdet för informations- och idéutbyte. Dessutom fanns i varierande utsträckning kontakter med olika organisationer inom kvinnorörelsen. Dessa tycks dock ha varit förhållandevis sparsamma under JämO:s första såväl som sista år. Visserligen framhålls i en tidig verksamhetsberättelse rikliga kontakter med internationella ”kvinnoorganisationer och fristående kvinnogrupper”, men när det gäller svenska kvinnoorganisationer är det kontakter med Fredrika Bremerförbundet som nämns av första JämO. Detta var ju också den kvinnoorganisation som var mest positivt inställd till JämO:s tillkomst.

Första JämO nämner också kontakter med så kallade pappagrupper, en typ av gruppering som i vid den tiden var en tämligen ny företeelse. Bedömningen var att denna av män sammansatta typ av grupp var strategisk i jämställdhetsarbetet.³ Enligt Törnells bedömning var det gruppernas karaktär, att deltagarna var män, snarare än diskussionernas sakinhåll som var viktiga i sammanhanget. Det var viktigt för män att jobba tillsammans med män för att driva frågor om föräldraskap och jämställdhet.

När de kom in, då såg de ljuset plötsligt, och då verkade det som att ingen hade någonsin förstått någonting, förrän de kom in. ”Så här är det!” sa de. Men det var ju sådant som vi hade vetat i tjugo, tjugofem år som man hade arbetat med. Men då fick man ju vara snäll och klappa dem på huvudet och så där, för det var ju viktigt att få med sig männen också. För ofta är det ju så att om män talar till män så går det in på ett annat sätt än om kvinnor talar till män (intervju första JämO).

³ Av JämO:s första verksamhetsberättelse finns dock tecken på att likhetstecken sattes mellan *jämställdhetsarbete* och *kvinnofrågor* och att kvinnoorganisationerna tillskrevs en viktig roll i detta arbete (jfr Ahlberg 2009: 25).

Med tiden blev ”pappagrupper” och ”mansgrupper” en allt vanligare förekomst, och JämO hade vid sidan av kvinnoorganisationer också fortsatt kontakter med sådana grupper. Siste JämO nämner vissa kontakter med såväl ROKS (Riksorganisationen för kvinnojourer) och Sveriges kvinnolobby (en metaorganisation som arbetar för kvinnors fulla mänskliga rättigheter och ett jämställt samhälle), men berättar att det inte var så ”så hemskt mycket” kontakter mellan JämO och kvinnorörelsen. Vårt samlade intryck är således att utbytet mellan JämO och olika typer av rörelseorganisationer var relativt sparsamma.

Forskarkontakter

I vår analys av JämO:s tillkomst argumenterar vi för att samhällsvetenskaplig forskning hade stor betydelse för jämställdhetsfrågans politiska institutionalisering, men att den däremot spelade ringa roll i den omedelbara politiska process som ledde fram till en jämställdhetslag och etableringen av en myndighet för att övervaka lagen och främja jämställdheten (Hugemark & Roman, 2011). Feministiska skönlitterära och teoretiska alster framhålls dock av första JämO som viktiga för den politiska diskussionen vid denna tid. Inga-Britt Törnell erinrar sig att författare som Marilyn French och Simone de Beauvoir skapade en ”kampstämning” hos kvinnor. Genom deras skrifter fick kvinnor nya insikter om att ”fan vad man blir diskriminerad ... kan det vara på det här sättet?”. Det fanns därför, menar hon, när JämO bildades 1980 ett ”uppdämt behov av att få lufta väldigt många olika frågor som hade funnits länge” (intervju första JämO).

Också på JämO vände man sig i någon utsträckning till forskningen för att nå nya insikter. Ett exempel var när två forskare vid pedagogiska institutionen vid Stockholms universitet, anlätades 1983 för att undersöka jämställdheten på banker. Projektet resulterade i rapporten ”Bankerna och jämställdheten”. Också på ett ytterligare sätt kom representanter för forskarsamhället att få betydelse för JämO:s verksamhet. Det var när flera år senare rättssociolog Anita Dahlberg (tillsammans med blivande DO Margareta Wadstein) var anlätad som expert i en utredning om JämO:s och jämställdhetslagen. Dahlberg var där en av författarna till ett särskilt

yttrande i vilket förespråkades att jämställdhetslagen och därmed JämO:s rättsliga mandat även skulle innefatta utbildningsområdet (SOU 1990:41: 389). Här fanns med andra ord en överensstämmelse mellan vetenskaplig expertis och de rörelseargument som tidigare hade hävdats att avgränsningen till arbetslivet inte var tillfyllest.

JämO:s egna forskningskontakter förefaller ha utökats med åren. Siste JämO pekar, för det första, på den juridiska forskningens betydelse. Grunden för det intresset var att den kunskapen behövdes för den del av verksamheten som gällde diskrimineringsärenden. ”Det finns en rad olika juridiska komplikationer, och där är den juridiska forskningen väldigt värdefull” (intervju siste JämO). När det gäller den del av verksamheten som benämns aktiva åtgärder lyfter han, för det andra, fram genusforskningens roll. Inom den så kallade RUT-avdelningen användes resultat av både ”mer allmän genusforskning” och ”den mera specifika som handlar just till exempel om hur det ser ut i organisationerna eller var kvinnor befinner sig i organisationerna till exempel”. Bedömningarna av vilka RUT-projekt som skulle drivas var, förtydligar Borgström, en ”kombination av våra egna erfarenheter, forskningen naturligtvis som vi följer, och så självfallet kopplat till de jämställdhetspolitiska målen som riksdagen har tagit” (intervju siste JämO).

Borgström hade också egna kontakter med akademien. Bland annat fungerade en av de anställda, som själv var disputerad, som länk till forskningsvärlden. Men också andra medarbetare hade kontakter med forskare inom genusforskningsfältet (intervju Borgström). Maud Eduards (professor i statskunskap), Yvonne Hirdman (professor i historia), Gertrud Åström (jämställdhetsexpert), Ann Numhauser-Henning (professor i juridik) och Lars Jalmert (professor i pedagogik) är exempel på forskare som nämns. Dessutom fanns organiserade kontakter med akademien i form av att JämO bjöd in forskare från olika discipliner för att diskutera ett visst ämne och för att ”testa idéer” om på vilka områden och på vilka sätt man skulle jobba (intervju siste JämO).

Etnicitet

DO tillkom 1986 och slogs 2010 samman med JämO, HO och HomO till en och samma myndighet, Diskrimineringsombudsmannen. Under sin tid hann Ombudsmannen mot etnisk diskriminering ha fem personer på posten som myndighetschef: Peter Nobel 1986-1992, Frank Orton 1992-1998, Margareta Wadstein 1998-2004 (†), Anna Theodora Gunnarsdóttir (tillf.) 2004-2005 och Katri Linna 2005-2008. Samtliga innehavare var jurister till professionen. Myndigheten sorterade under sin livstid under flera olika departement, bland annat Näringsdepartementet (2003), Justitiedepartementet (2004-2006) och Integrations- och jämställdhetsdepartementet (2007-2008). Under den period myndigheten existerade utökades verksamheten från två till över fyrtio anställda.

Mandat och handlingsutrymme

Som vi redogjort för i ett annat sammanhang (Hugemark & Roman 2011) fick de fyra ombudsmännen från starten inbördes relativt olika mandat och uppgift. För DO innebar det reella mandatet en betydande ”snöpning” relativt det som ursprungligen hade föreslagits under ärendets politiska beredning. Därmed fick myndigheten också ett betydligt svagare juridiskt mandat än JämO. I lagen mot etnisk diskriminering som trädde ikraft 1986 gjordes en definition av etnisk diskriminering samt fastställdes att det skulle finnas en ombudsman mot diskriminering i arbetslivet ”och i samhället i övrigt”. Här fastställdes också att myndigheten skulle ha möjlighet att förelägga arbetsgivare vite i händelse av att de vägrade komma till förhandling angående förhållanden på arbetsplatsen (intervju förste DO). I en mening var således DO:s uppdrag vidare formulerat än JämO:s, nämligen i den meningen att också ”samhället i övrigt” uppmärksammades i lagtexten. I en annan, och enligt förste DO, viktigare mening var dock uppdraget betydligt mindre vittgående, i det att det inte samtidigt infördes ett lagstadgat förbud mot diskriminering. DO, till skillnad från JämO, fick således från början inte i uppgift att driva enskilda diskrimineringsfall i domstol. Några kompletteringar i andra lagar gjordes dock samtidigt som DO tillkom. I en intervju erinrar sig myndighetens förste chef Peter Nobel att förvaltningslagen

tillfördes en ny paragraf där offentliga myndigheter gjordes skyldiga att samarbeta med diskrimineringsombudsmannen.

Det var alltså en parallell till det här som arbetsgivarna [ålades att komma till förhandling]. Och så vässade man upp brottsbalksbestämmelsen om hets mot folkgrupp lite grann. För att det var ju på det sättet att det stod i den då att hets mot folkgrupp, det var att man hetsade mot någon på grund av nationalitet ... Och då tillade man ”eller annan grupp” (intervju förste DO).

Nobel beskriver dock en verksamhet som trots det relativt svaga rättsliga mandatet på det stora hela lyckades få ett stort reellt inflytande. Bland annat bidrog man till ytterligare lagändringar syftande till att stävja etnisk diskriminering. Genom den information man fick till myndigheten och genom de besök som gjordes på arbetsplatser, så blev man tydligt varse brister i villkoren för olika minoritetsgrupper. Ett område var bostadsmarknaden. ”Vi föreslog till exempel att om bostadsrättsföreningar i sina stadgar hade en klausul att för medlemskap krävdes svenskt medborgarskap, så skulle den klausulen vara ogiltig. Och den lagändringen fick vi genomförd på stubinen” (intervju förste DO). Under Nobels tid föreslog myndigheten också införande av den typ av lag mot diskriminering i arbetslivet som JämO redan hade till sin hjälp. Nobel argumenterade gentemot politiken med hänvisning till hur det såg ut på vissa svenska arbetsplatser.

Det räckte med att komma in på Scania Vabis i Södertälje så kunde du se att på verkstadsgolvet fanns det svenskar och finnar, men inte en enda assyrier trots att Södertälje är den stad i Sverige där det bor flest assyrier och syrianer. Och därför föreslog vi ju en lag mot etnisk diskriminering i arbetslivet som skulle ge möjlighet att gå till domstol. Men den genomfördes inte under de åren, utan den kom långt senare (intervju förste DO).

Ursprungligen arbetade endast två personer på DO och myndigheten saknade som sagt juridiskt mandat att driva diskrimineringsfall inför domstol. Enligt såväl skriftliga som muntliga källor blev myndigheten dock inte så "tandlös" som vissa befarade. Betydelsefullt i sammanhanget verkar ha varit det engagemang som förste DO ägnade åt att informera och argumentera mot rasistiska yttringar och handlingar. Nobel beskriver som en viktig del av hans arbete att bilda "front mot rasismen" och att detta också blev viktigt för myndighetens profil (jfr. Ombudsmannen mot etnisk diskriminering 1987 respektive 1990). Det innebar också att myndighetschefen personligen blev viktig för myndighetens legitimitet. Också sista DO, Katri Linna, beskriver myndighetens första tid som en tid då myndighetschefen som person var viktig som myndighetens röst utåt i samhället. Ursprungligen, anser hon, fungerade DO som budbärare och påtryckningsfaktor i samhället, vad gäller etniskt och religiöst relaterade frågor. "Frågan var väldigt mycket fokuserad på ombudsmannens person, alltså bäraren av verksamheten, språkröret" (intervju sista DO).

På flera olika sätt kom DO:s verksamhet efterhand att förändras. Dels växte verksamheten rent kvantitativt i antal anställda och budgetens storlek. Dels blev den mer strikt organiserad i olika verksamhetsdelar (tillsynsärenden, enskilda ärenden, medvetandegörande, främjande, etc.). En roll som enligt förste DO beklagligtvis med tiden föll bort, var den "front mot rasismen" som enligt honom var mycket viktig för myndighetens profil. Av betydelse för denna förändring var bildandet av en annan myndighet, Integrationsverket. Med Integrationsverkets tillkomst 1998 skedde enligt Nobel en centralisering av vissa uppgifter som inte var "lyckad" för DO:s del. Det blev oklart, menar han, vem som skulle göra vad. Efterhand klargjordes ansvarsförhållandena. "Integrationsverket ... skulle ta front mot rasismen, det skulle inte DO göra. Och då, som jag uppfattar saken, det här är min åsikt, då suddades DO:s profil ut ganska mycket" (intervju förste DO).

Till förändringen av DO:s verksamhet bidrog också nya lagar och direktiv. Förste DO beskriver en lagstiftning som "vässades" mer och mer. Av störst betydelse blev

tillkomsten 1999 av en lag med förbud mot etnisk diskriminering i arbetslivet. Därmed fick myndigheten den typ av juridiska mandat som JämO haft att arbeta enligt så gott som från start. Detta framhåller sista DO som mycket betydelsefullt myndighetens förändring.

För när Peter Nobel började 1986, då fanns det ingen lagstiftning att luta sig emot när du stötte på motstånd därute. Alltså det var väldigt uttalat en opinionsbildande myndighet som skulle verka för att frågan lyftes upp, verka för att orättvisor tillrättalades, och man skulle också verka för att enskilda på olika sätt skulle komma fram med sina befogade anmälningar ... Men inte så att man kunde gå till domstol med deras ärenden. Och därför var arbetet väldigt annorlunda också av den anledningen (intervju sista DO).

När det gäller handlingsutrymme beskriver förste DO det som att regeringen inte ”la sig i” så mycket vad han gjorde, men att dess inblandning, via till exempel regleringsbrev och krav på verksamhetsbeskrivningar, allteftersom ökade markant. Den sista innehavaren av DO-posten styrker bilden av en myndighet som genomgått betydande förändringar. Allt fler lagar har tillkommit som reglerar verksamheten och ger stöd till engagemang åt övervakning och diskrimineringsärenden. Strax efter sekelskiftet trädde likabehandlingslagen (2001:1286) för högskolan i kraft, och några år därefter förbudet mot diskriminering, när det gäller varor och tjänster, bostäder, socialförsäkringssystemet och medlemskap i föreningar med mera (2003:307). Slutligen utvidgades DO:s tillsynsuppgifter också till skolan 2006 (2006:67). Vid den tidpunkten hade antalet diskrimineringsombudsmän utökats till fyra. Med 2006 års lag var de samtliga verksamma enligt en gemensam lagstiftning, men med ansvar för olika sociala kategorier.

DO:s verksamhet utökades således såväl ifråga om juridiska mandat som uppgifternas art. Sista DO, Katri Linna, beskriver myndighetens senare år som en verksamhet präglad av både engagemang och förvaltningsrätt. ”Det är nästan en hybrid ... mellan

en idéburen organisation och förvaltningsmyndighet. Och det präglar också de som söker sig hit och arbetet på många olika sätt. Och så ska man navigera i det här på lagom nivå” (intervju sista DO). I detta skiljer sig myndigheten under de sista åren mycket från hur den ursprungligen hade i uppdrag att verka. Uppdraget fick med tiden den tudelade karaktär (kollektivt främjande arbete respektive individriktat med rättsliga tvister) som JämO hade som uppdrag så gott som från början. Därmed fick också myndigheten i sig en större betydelse, relativt myndighetschefen som person, än tidigare. ”Man kan ju koppla in mig för att stärka budskapet i olika sammanhang eller för att det är naturligt att jag [talar för] den verksamhet som bedrivs”, ”men det är ändå över fyrtio personer som vi har kommit upp i nu. Där pågår alltså en verksamhet inom myndigheten som också väldigt självständigt agerar ute på fältet (intervju sista DO).

Givet den förändring av myndighetens ramar och handlingsutrymme som ovan beskrivits, blir också i detta fall intressant att undersöka i vad mån och hur etniska minoriteters egna organisationer och företrädare hade kontakter med och påverkade DO:s arbete mot orättvisor och diskriminering relaterade till etnicitet.

Rörelsekontakter

Liksom i vår analys av DO:s tillkomst (Hugemark & Roman 2011) framträder också i verksamhetsmaterialet bilden av en relativt heterogen social rörelse på etnicitetsområdet. Den förste innehavaren av DO-posten säger att han från början var inriktad på ett försöka ha ett gott samarbete med invandrarorganisationer. Dock rön­te han inte så stor framgång i sina ansträngningar. Anledningen var enligt honom bland annat att organisationerna var alltför olika inbördes och att de intressen de artikulerade utgick från relativt specifika etniska gränser. Nobel exemplifierar med skillnader i intressen mellan greker och turkar, serber och kroater, respektive judar och araber då han beskriver heterogeniteten ifråga om rörelsens intressen. Förste DO framhåller splittring och bristande samarbete mellan olika invandrarorganisationer som ett förhållande som gjorde att förutsättningarna för DO:s arbete skilde sig från de andra ombudsmännens. ”[K]vinnor, handikappade och homosexuella, de har ju

ganska starka organisationer till stöd. Den styrkan har inte DO, för det är inte den bilden” (intervju förste DO).

Enligt ett liknande mönster beskrivs myndighetens förhållande till invandrarorganisationer cirka 20 år senare av den sista DO. Också Linna beskriver skillnaden relativt andra diskrimineringsområden genom att säga att etniska minoriteter typiskt sett inte är så välorganiserade som kvinnorörelsen och handikapprörelsen och att det inte finns några ”tydliga budbärare, språkrör i samhället för de här gruppernas intresse på samma sätt”. Några undantag lyfter hon dock fram, vilket snarare förstärker bilden av rörelsens heterogenitet. Vissa etniska grupper har företrädare som artikulerar starka och tydliga intressen. Hon tar sitt eget ursprung som exempel. ”Som jag själv, jag kommer från Finland. Alltså Sverigefinnarna är relativt bra på att lobba för sin sak, eftersom de är organiserade på det här folkrörelseviset som krävs för att de ska komma till tals med makten. Men det är ju inte olika muslimska grupperingar, till exempel” (intervju sista DO). Hon tydliggör ytterligare sitt resonemang genom att beskriva situationen då hon vid ett tillfälle skulle möta muslimska organisationer i Göteborg. Vid det tillfället bjöds cirka sextio organisationer in, ”och jag tror inte att vi täckte in alla ändå” (intervju sista DO).

Ovan beskrivna förhållanden gör också en ytterligare skillnad mellan DO och övriga ombudsmän aktuell. För andra ombudsmän kunde, enligt sista DO, uppstå konkurrens mellan en stark folkrörelse och en aktiv ombudsmannamyndighet om hur man ska driva frågor och vem som ska bedriva dem. På grund av den tidigare diskuterade heterogeniteten mellan invandrarorganisationer fanns denna risk inte ifråga om DO. Invandrarorganisationernas verksamhet kan utgöras av ”allt mellan kulturella aktiviteter till faktisk politisk verksamhet. Spannet är oerhört stort. Det är inte alltid så välorganiserat [med] paraplyorganisationer och sådant. ... Det är oerhört tydligt att det saknas ... den strukturen som samhället kräver för att man ska ta någon på allvar” (intervju sista DO). Det betyder att man inte som i JämO:s fall kan säga att ”rörelsen” hade den ena eller den andra uppfattningen om myndighetens mandat och arbetssätt.

Till skillnad från JämO tillkom ju DO:s uppgift att hantera diskrimineringsärenden först då myndigheten funnits en tid. Och när den väl tillkom var det något som ytterligare kom att tydliggöra något viktigt i myndighetens arbetssätt gentemot de grupper vilkas intressen man hade att bevaka. ”Myndigheten måste närma sig dem istället för tvärtom, att de närmar sig makten med sina behov och krav. Det är vår poäng” (intervju sista DO). Detta betyder bland annat att anmälningsärenden inte har betraktats som givande en representativ bild av den faktiskt förekommande diskrimineringen. Linna beskriver hur det inom myndigheten funnits en ide´ om en ”cyklisk arbetsmetod”: att anmälningarna ska ligga till grund för vilka problem som ska utgöra myndighetens intresse. Men hon tror inte fullt ut på detta arbetssätt, ”eftersom jag inte tror på att anmälningar alltid är så representativa för problemen” (intervju sista DO).

Vad vi vet från våra egna undersökningar är ju att de som faktiskt anmäler hit är manspersoner i huvudsak. Alltså genomsnittsanmälaren är en mansperson från någon av storstadsregionerna. Och har varit i landet länge och är högskoleutbildad. Det vill säga att det är antagligen bland dem som typiskt sett kan tänkas behöva DO, en person som är relativt medveten om sina rättigheter och villig att använda sig av dem (intervju sista DO).

Med grund i detta drar Linna slutsatser om hur verksamheten i DO behöver utformas. Hennes slutsats – eller misstanke – är att ”det finns andra därute som kanske också skulle behöva oss, kanske ännu mera, men som antingen inte känner till oss, inte känner till sina rättigheter ... eller inte ... har tillit till systemet helt enkelt” (intervju sista DO).

Följaktligen har DO, förutom att bygga sin verksamhet på anmälningar om diskriminering till exempel i krogmiljöer och på bostadsmarknaden, också bedrivit

mer ”uppsökande verksamhet”. Med grund i ett regeringsuppdrag (Regleringsbrev 2004) inleddes ett sådant arbete med romer i Sverige. Motivet var att romer var en grupp som i mycket liten utsträckning vände sig till DO med anmälningar. Metoden var att uppsöka grupper som inte fanns representerade i anmälningsstatistiken, för att ställa frågor, göra kartläggningar och jobba tillsammans i referensgrupper. Genom detta fick man ny kunskap såväl som nya kontakter och kunde föra ”över kunskap till grupperna som de i sin tur kunde använda sig av i någon slags medborgarrättsutbildningar där det också fanns det här empower-tänket som är ganska populärt utomlands” (intervju sista DO). Arbetet med romer ledde i sin tur till att anmälningarna om diskriminering från dessa ökade.

Förut fick vi ju aldrig några anmälningar fastän vi vet att [romerna i Sverige] är fyrtio, femtio tusen idag. [Vi fick] nästan aldrig några anmälningar fast det är en väldigt öppet diskriminerad grupp. Det får vi idag, och vi har fått domar och förlikningar och det ger i sin tur effekt och stärker gruppen ytterligare i sin benägenhet att ... verkligen stå på sig om sina rättigheter, att känna att det här behöver jag inte stå ut med. För är det en tillräckligt utsatt grupp så är det ju så att diskrimineringen blir en vardag som man lever med och kalkylerar in och går igenom på något sätt, mer eller mindre oberört om man säger så (intervju sista DO).

Denna typ av verksamhet, inkluderande kartläggningar och information till berörda grupper, blev med tiden en verksamhet som inte endast riktades till romer. Den breddades efterhand också till personer från mellanöstern ”som typiskt sett kan drabbas av islamofobi” och personer med mörk hudfärg.

Och vi arbetar också med afrikaner, alltså personer som inte behöver komma från Afrika utan kan också vara afroamerikaner, som på grund av sin mörka hudfärg upplever diskriminering. Och vi håller på och tar fram en undersökning här om unga mörka personers upplevelser och vardag i samhället. Vad vi gör i de här [undersökningarna] är dels får egen kunskap, dels för ut kunskap till grupperna om deras rättigheter

och de mekanismer som ändå finns tillgängliga för upprättelse (intervju sista DO).

Sammanfattningsvis har DO, gentemot sin målgrupp, bedrivit två typer av verksamhet vilka syftade till att komma tillrätta med diskriminering. Den ena har hanterat inkomna anmälningar. Den andra har varit av mer ”medvetandegörande” slag, närmare bestämt riktad till grupper som av staten bedöms vara utsatta för diskriminering, men som av något skäl inte utnyttjar sin rätt att anmäla. I det senare fallet är målet just att de ska börja anmäla. Vad som sker vid dessa speciella satsningar, är således att man konstruerar enhetlighet, konstruerar grupper, till exempel romer. Mot bakgrund av bland annat dessa förhållanden förefaller DO:s verksamhet i hög grad ha fungerat så att icke etniska svenskars behov har formulerats på statlig nivå, för att därefter bli föremål för försök att förankra behovsbeskrivningarna hos berörda grupper.

Forskarkontakter

Som vi behandlat tidigare var samhällsvetenskaplig forskning av stor betydelse i den politiska process som föregick DO:s tillkomst (Hugemark & Roman 2011). När det gäller den verksamhet som DO kom att driva refererar både den förste och den sista innehavaren av posten i vissa frågor till samhällsvetenskaplig forskning då de motiverar sina ställningstaganden. För förste DO gäller det vad han kallar ”statligt förmynderi” ifråga om vissa statliga/kommunala åtgärdsprogram för att integrera romer. På den tid han var myndighetschef kännetecknades integrationspolitiken, menar han, av en stark förmyndarmentalitet. Innan Integrationsverket fanns så hade Invandrarverket till uppgift att befärma integrationen. Uppdraget omfattade bland annat romernas situation i Sverige.

Och en tunisisk forskare [Bel Habib] som jobbade åt Invandrarverket, han gjorde en granskning av ett sextiototal romerprojekt. Och när jag läste hans granskning så skrattade jag så att jag höll på att kikka, för det var ju fullkomligt löjligt alltihopa. Det var ju ett oerhört förmynderi. Det var

aldrig tal om att göra någonting *med* romerna i den kommunen eller på det stället, utan allt skulle göras *för* dem, och se: 'Varsågod och ta för er vad vi har gjort här för er' och så vidare. Och det vet vi ju allihop att så där går det inte [att göra]. Det är det som på engelska kallas 'patronicing'. Så det var mycket sådana där projekt, och jag kunde ju ansluta mig till min tunisiska väns kritik (intervju första DO).

Också sista DO fann stöd i forskning för delar av myndighetens verksamhet. Som vi varit inne på tidigare så hämtar hon stöd för myndighetens uppsökande verksamhet i forskning om bristande benägenhet att anmäla. Som tidigare nämnt talar Linna om hur det inom myndigheten funnits en idé om en "cyklisk arbetsmetod" där anmälningarna ska ligga till grund för vilka problem som ska utgöra myndighetens intresse. Hennes ifrågasättande av denna modell görs bland annat med hänvisning till forskning. Hon ifrågasätter att anmälningar alltid speglar de verkliga problemen och hon stöder sig på forskning genomförd av professor Anders Lange vid Stockholms universitet. Han "landar i att det är så pass få som kanske sex procent av de som upplever diskriminering som tenderar att anmäla till fack, polis och DO" (intervju sista DO).

Som värdefull forskning nämner sista DO också sådan som bedrivits inom det statliga utredningsväsendets ram. "[S]om Kamalis till exempel, som ju utsatts för mycket kritik. Vad man ofta glömmer bort vad gäller kritiken mot Kamali, är ju att hans utredning faktiskt samlar in väldigt mycket ... forskning om diskriminering. Så det finns ett oerhört värde i det här arbetet, alldeles oavsett vad man tycker om hans åsikter och slutsatser" (intervju sista DO). Ett annat exempel är Paul Lappalainens utredning om strukturell diskriminering, där man också samlat in resultat från olika forskare. Linna nämner också att DO vänt sig till bostadsforskare i sitt arbete med diskriminering på bostadsmarknaden och att dessa forskare också kommer att delta i ett nätverksmöte på myndigheten för att redogöra för sina resultat.

Funktionalitet

När HO slogs samman med JämO, DO och HomO hade myndigheten, som var placerad under Socialdepartementet, funnits i femton år. Två personer hade innehaft posten som HO, först Inger Claesson Wästberg (1994-1999) och därefter Lars Lööv. Första HO hade länge arbetat med handikappfrågor i olika sammanhang, bland annat som expert åt Bengt Westerberg, folkpartiets dåvarande ordförande. Hon hade också bedrivit handikappforskning. När hon tillträdde sin tjänst fanns tio tjänster på HO. Vid tiden för avveckling hade antalet anställda växt till femton. Första HO var inte jurist. Lars Lööv, däremot, hade under flera år varit verksam som jurist i handikapprörelsen. Han var också åren innan han började arbetet som HO ordförande i handikappförbundens samarbetsorganisation (HSO). Lööv tillträdde i samband med att den första diskrimineringslagstiftningen trädde i kraft, det vill säga när ett av handikapputredningens centrala förslag förverkligades ett antal år efter betänkandet lades fram.

Mandat och handlingsutrymme

I likhet med DO, och till skillnad från JämO, fick HO från början ingen processrätt. Regeringen gick i denna fråga emot utredningens föreslag. Den senare föreslog att HO skulle få möjlighet att föra processer gällande såväl diskriminering i arbetslivet som diskriminering i näringsverksamhet. Den föreslog också rätt att genom vitesföreläggning framtvunga förbättringar av tillgängligheten inom plan- och byggområdet samt resor och kommunikationer. I regeringens proposition var alla dessa maktmedel borttagna (Hugemark & Roman 2011: 67).

Mot bakgrund av att handikapprörelsen hade uttryckt betänkligheter om att ombudsmannen skulle komma att inkräkta på handikapporganisationernas uppgifter, var första HO ”angelägen om att lägga upp arbetet strikt efter den lag som vi hade”. I praktiken betydde detta att HO tog FN:s standardregler som utgångspunkt för sitt arbete. Att föra ut och förankra FN:s standardregler var också det uppdrag som HO fått av regeringen (Handikappombudsmannens rapport till regeringen 1996).

Standardreglerna antogs av FN år 1993 och var framtagna på initiativ av en svensk socialdemokratisk regering, med socialminister Bengt Lindqvist i spetsen (SOU 1992:52: 126). Reglerna grundas i de mänskliga rättigheterna, där principerna om alla människors lika värde och allas lika rätt till delaktighet i samhällslivet är grundläggande. De handlar om rätten till utbildning och arbete, tillgänglighet till lokaler, familjeliv och personlig integritet samt religionsutövning. Standardreglerna är inte juridiskt bindande men innebär ett moraliskt och politiskt åtagande från medlemsstaterna att anpassa samhället till personer med funktionsnedsättning. Också Lars Lööv, siste HO, understryker standardreglernas betydelse, inte bara för verksamheten utan också för myndighetens tillkomst. Det var ju så, framhåller han, ”att HO blev ett resultat av Standardreglerna” och ”även om det inte alltid har stått i styrdokumentet” har det ”ändå funnits en koppling till Standardreglerna hela tiden”. Han menar att detta särskilt gällde under myndighetens första fem år då regeringen hade ”samma prioriteringar som FN:s speciella rapportör”, det vill säga Bengt Lindqvist (intervju siste HO).

När första HO jämförde standardreglerna med svensk lagstiftning blev hennes bedömning att Sveriges lagar när det gällde de individuella rättigheterna (LSS, sjukvårdslagen, socialtjänstlagen mm.) var tillfredsställande, men att situationen var betydligt värre när det gäller ”anpassningen av samhället i stort och tillgänglighetsfrågor”. För HO blev det en viktig uppgift under de första åren att med utgångspunkt i Standardreglerna föreslå förbättringar och ny lagstiftning där det behövdes (intervju första HO). Standardreglerna hade nyligen antagits när HO bildades 1994, och var inte allmänt kända. En ytterligare viktig uppgift blev därför att sprida kunskap om reglerna och deras innebörd till beslutsfattare och till handikapprörelsen. Konferenser anordnades ”från Luleå i norr till Malmö i söder” för att informera ”om standardreglerna, och diskutera svagheter och styrkor ”ur svenskt perspektiv”.

Här fanns en mission att fylla, enligt första HO, eftersom politiker felaktigt tenderade att förutsätta att Sverige låg i framkanten på utvecklingen när det gäller handikappfrågor. ”Att vi är väl bäst... Och det var vi inte. Vi hade blivit omsprungna lagmässigt av både England och USA. Och Spanien var på väg också” (intervju första HO). Allt för lite politisk kraft hade ägnats frågan om tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning.

En vanlig föreställning är att Sverige har kommit längre än de flesta andra länder när det gäller handikappfrågor. Det gäller många områden, men inte tillgängligheten. Framförallt har inte en anpassning av redan existerande byggnader, gatumiljöer, informations- och kommunikationssystem etc. skett. I flera andra länders lagar är så kallade standards ett central inslag i policy och planering (Förord till Handikappombudsmannens rapport till regeringen 1997).

Också anmälningsärenden och juridisk rådgivning utgjorde en central del av HO:s verksamhet.⁴ Bland anmälningarna dominerade under hela perioden frågor om bristande tillgänglighet. Antalet ärenden för juridisk rådgivning var stor och ökande (SOU 1999:73: 75, Handikappombudsmannens rapport till regering 2000). Rådgivningen gav upphov till spänningar mellan myndigheten och socialdepartementet. Ur HO:s perspektiv hade dessa sin grund i att rådgivningens innebar att människor började ”ställa krav på att få sina rättigheter i verkligheten” (intervju första HO). Denna synpunkt uttrycks tydligt i en intervju i Reumatikertidningen.

För att vara en statlig myndighet har vi en unik och udda roll genom att vi ska bevaka en viss grupps intressen. Och det kan väcka irritation,

⁴ Andra exempel på områden som prioriterades under de första fem åren var intersektionen ”kvinnor och funktionshinder”, liksom utbildningsfrågor (SOU 1999:73: 74).

både i regeringskansliet och hos andra myndigheter, när vi går ut och talar om effekterna av beslut och förslag (intervju med Inger Claesson Wästberg, Reumatikertidningen 1999: 8).

Handikappombudsmannen var kritisk till att handikappfrågorna inte på samma sätt som jämställdhetsfrågor och etnisk diskriminering lyftes fram av departementen (ibid.) Hennes uppfattning är att hon blev motarbetad och utsatt för manlig maktstruktur (intervju första HO). Ett exempel som ges gäller händelser i samband med en diskussion om att personlig assistans till barn eventuellt skulle tas bort. När denna fråga kom upp författade HO tillsammans med JämO och BO (Barnombudsmannen) en kritisk skrivelse till Socialdepartementet, vilken i sin tur eskalerade konflikten.

För de ansåg att vi agerade politiskt, vilket ingen av oss ansåg att vi gjorde. Därför att det var ... den berörde oss alla tre i våra ansvarsområden. Men då visade det sig, för då blev vi starka när vi var tre. Det var olyckligtvis så att Bengt Westerberg hade utsett oss alla tre ... Vilket slog tillbaka på frågan, på ett sätt som vi inte hade kunnat föreställa oss. Vi hade inte tänkt tanken. Men det är också denna ilska att man uppfattade att vi arbetade politiskt, när vi faktiskt bara fullföljde våra uppgifter, utifrån våra lagar och regleringar (intervju första HO).

Konflikten mellan myndigheten och politiken tas upp i en utredning om HO:s framtida verksamhet från 1999. Ur utredarens perspektiv hade HO ”hävdade ett stort mått av oberoende och självständighet gentemot regeringen”. Han menar också att myndigheten hade överskridit sina befogenheter och att det fanns tillfällen när han ansåg ”att Handikappombudsmannen gått över gränsen och riktat kritik mot enskilda statsråd och regeringen på ett sätt som inte tillkommer en ombudsman”. Som exempel anges just ”engagemanget mot nedskärningar inom assistansersättningen”, men också HO:s arbete ”för en antidiskrimineringslag”. Därigenom, förklarar utredaren, har

ljuset kommit att riktats ”mot själva ombudsmannarollen och de uppgifter som åvilar en ombudsman” (SOU 1999:73: 112).

Claesson Wästberg avgick från posten som HO 1999 och ersattes av Lars Lööv. Han hade som nämnts ett förflutet inom handikapprörelsen och tillträdde ämbetet i samband med att den första diskrimineringslagstiftningen i trätt kraft. I och med chefsbytet skedde en förändring av HO:s verksamhetsfokus, från tillgänglighets- och främjandefrågor till hantering av diskrimineringsärenden.⁵ Detta var en direkt följd av att vid samma tidpunkt lagen mot diskriminering av funktionshindrade i arbetslivet trädde i kraft, och HO fick processrätt. Något år senare trädde likabehandlingslagen (2001:1286) för högskolan i kraft, och vars tillsyn skulle skötas av HO avseende personer med funktionshinder. Detsamma gällde förbudet mot diskriminering, när det gäller varor och tjänster, bostäder, socialförsäkringssystemet och medlemskap i föreningar med mera (2003:307), och utvidgningen till skolan 2006 (2006:000). Verksamheten kom att styras av den nya lagstiftningen på diskrimineringsområdet och juridisk rådgivning blev en av de största uppgifterna. ” ... man kan säga att det vi gjorde var att vi byggde upp en kunskap och en struktur för att hantera anmälningar enligt diskrimineringslagarna. Det var ju ett stort fokus under de här 7,5 åren. Och vi blev duktigare och duktigare på det” (intervju siste HO). Verksamheten präglades av ”reaktiva möjligheter på diskrimineringsområdet” och av granskning av andra myndigheter. Främjandefrågorna fick träda tillbaka eftersom dessa, enligt Lööv, är en uppgift för de traditionella förvaltningsmyndigheterna. ”Ombudsmannen är bevakande och granskande.” De uppgifter som tidigare hade varit DO:s huvuduppgift fick alltså stå tillbaka under dess senare år. ”Så att om jag ska formulera vad Handikappombudsmannen är idag, så är HO en nationell institution för mänskliga rättigheter. Med inriktning på funktionshinder.” (intervju siste HO). Löövs övertygelse var ”att vägen mot full delaktighet och jämlikhet för människor med

⁵ Under det första året tillämpades den nya diskrimineringslagen i 23 fall (Handikappombudsmannens 6:e rapport till regeringen).

funktionshinder går via de mänskliga rättigheterna” (Förord, Handikappombudsmannens 6:e rapport till regeringen).

Rörelsekontakter

Som vi tidigare varit inne på kan man knappast säga att det var entydiga och tydliga krav från sociala rörelser som låg bakom etableringen av myndigheter för att bevaka kvinnors och etniska minoriteters intressen. I fallet HO, däremot, spelade handikapprörelsen en desto tydligare roll i tillkomstprocessen. Här satte rörelsens krav explicita avtryck i såväl utredningsdirektiv som de lösningar som föreslogs av utredningen (Hugemark & Roman 2011: 60-62). Att handikapprörelsen var pådrivande i processen bekräftas av första HO,⁶ samtidigt som hon lyfter fram en splittring i rörelsen. Denna yttrade sig bland annat i att somliga handikapporganisationer motsatte sig en handikappombudsman (intervju första HO). Enligt Claesson Wästberg svalnade dessutom rörelsens intresse när HO väl var på plats. ”Handikapprörelsen var mer pådrivande i handikapputredningen än vad man var efter.” Förklaringen till detta kan sökas i två förhållanden, menar första HO. Det första är att utredningens förslag om processrätt inte förverkligades. Det andra att det från handikapprörelsens sida fanns en farhåga att ombudsmannen skulle komma att konkurrera med handikapporganisationernas centralorganisation (intervju första HO).

Hur såg då HO:s fortsatta relationer till handikapprörelsen ut? Inledningsvis kan vi konstatera att HO enligt instruktionen för Handikappombudsmannen (2 § SFS 1994:949) skulle ha årliga överläggningar med handikapporganisationerna. Under de första fem år fanns spänningar mellan HO och rörelseorganisationerna. Som vi nämnt var handikapprörelsen besviken över att HO inte hade fått processrätt och visade,

⁶ Claesson Wästberg lyfter också fram betydelsen av Bengt Westerbergs engagemang, dåvarande socialminister. Han ”drev ju jämställdhetsfrågor, otroligt mycket också” och han ”tillsatte den första barnombudsmannen” och ”om man då också är intresserad av handikappfrågor och har de här andra jämställdhetsfrågorna och barnperspektivet, så blev det väldigt självklart med handikappombudsmannens roll”. (Intervju första HO.)

enligt Claesson Wästberg, litet intresse för HO:s verksamhet. Det fanns också meningsmotsättningar avseende frågan om representation. Vem hade legitim rätt att representera personer med funktionsnedsättning? Från rörelsens sida var frågan given. Det är den och dess organisationer som kan representera personer med funktionsnedsättning. Handikapporganisationerna gav uttryck för uppfattningen att rollfördelning mellan HO och rörelsen i detta avseende hade blivit otydlig. I ett öppet brev till regeringen den 24 juni 1996 överlämnade HSO (Handikappades Samarbetsorganisation), DHR (De Handikappades Riksförbund) och SRF (Synskadades Riksförbund) en gemensam skrivelse till socialdepartementet. I denna menade de att Handikappombudsmannens roll i handikappolitiska sammanhang borde begränsas. HO skulle i första hand ta hand om frågor som rör diskriminering. Vidare uttryckte organisationerna missnöje med att det var HO som utgjorde det nationella samordningsorgan som enligt FN:s standardregler ska finnas. I ytterligare en skrivelse ungefär ett halvår senare anförde HSO att Handikappombudsmannen inte ”självpåtaget” borde agera gentemot ”de folkvalda”, liksom att ”kampanjer är en arbetsform, som ligger närmare en folkrörelse än en myndighet” (SOU 1999:73: 92).⁷ Att döma av 1999 års utredning var Handikappombudsmannen av en annan åsikt (SOU 1999:73: 92, jfr. Årsrapport 1994).

Redan i remissvaren över Handikapputredningens förslag framhöll vissa handikapporganisationer att Statens Handikappråd borde finnas kvar och utgöra ett samordningsorgan, eftersom denna uppgift inte kan ligga på Handikappombudsmannen. Från Handikappombudsmannens sida fanns

⁷ Jfr intervju Lööw: ”En del av kritiken mot HO då handlade om att Inger då hade försökt ta positionen som den nationella samordningskommittén, enligt regel 17 i standardreglerna... Och att det här rådet på något sätt skulle kunna fylla den funktionen. Och det höll vi i handikapprörelsen inte med om. Det var ingen som höll med om det. Så jag förslog att det skulle inrättas någon form av samordningskommitté. Jag föreslog en nationell handlingsplan för handikappolitik. Jag föreslog att handikappfrågorna skulle flyttas från socialdepartementet till statsrådsberedningen... Ja, det var väl de tre huvudförslagen egentligen. Och det här ledde till att vi den 3 december, alltså bara en vecka senare, fick besked om att det inrättats en statssekreterargrupp och en handikappdelegation på regeringskansliet, och att regeringen skulle ta fram en nationell handlingsplan för handikappolitiken.”

från början uppfattningen att myndigheten mycket väl skulle kunna fungera som detta samordningsorgan (SOU 1999:73: 154).

Senare bildades en handikappdelegation med bland andra representanter från handikapprörelsen, dit HO kunde vända sig för att föra fram sina synpunkter som berörde ”rättigheter och intressen för människor med funktionshinder”. Relationerna mellan rörelsen och HO tycks dock fortsatt svala under siste HO:s tid. Enligt hans mening hade handikapprörelsen inflytande men ”visade inget intresse för det som HO gjorde”, med resultatet att hans eget intresse för dessa kontakter började avta (intervju siste HO).

Forskarkontakter

Vår undersökning av Handikappombudsmannens tillkomst visar att det direkta inflytande av samhällsvetenskaplig forskning var tämligen begränsat i den processen, inte minst i jämförelse med DO-fallet. Detta förefaller fortsatt ha varit fallet också under HO:s verksamhet. Det fanns inte så mycket handikappforskning, påpekar första HO, och siste HO anser att det aldrig varit ”naturligt för forskarvärlden och ombudsmannen att hitta en yta för dialog”. Visst utbyte fanns dock. Första HO hade kontakter med Uppsala universitet (Barbro Levin) och med arbetsrättsforskare vid LO:s forskningsenhet, siste HO hade mot slutet samarbete med Anders Gustavsson, professor i pedagogik, i frågor som gällde särskolan. Professorer i fysik respektive juridik fanns representerade i det råd som var knutet till HO (Bodil Jönsson och Madeleine Leijonhuvud). Siste HO ansåg dock att rådet inte fyllde någon uppgift. Det sammankallades inte under de sista åren (intervju siste HO).

Sexualitet

Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning tillkom 1999. Denna myndighet var alltså den av de fyra ombudsmännen som fick den allra kortaste livstiden – 11 år – innan den 2010 tillsammans med de tre andra kom att uppgå i den nya Diskrimineringsombudsmannen. HomO sorterade först under Näringsdepartementet, därefter under Integrations- och jämställdhetsdepartementet. Under hela denna tid innehade en och samma person, Hans Ytterberg, tjänsten som myndighetschef. Liksom de övriga personer som vid samma tid innehade de övriga chefsposterna var Ytterberg jurist. Han hade dessutom ett förflutet inom HBT-rörelsen, bland annat som ordförande i Riksförbundet för sexuellt likaberättigande (RFSL).

Mandat och handlingsutrymme

Som den ende av de fyra ombudsmännen fick HomO redan från första början och utan konflikter, en lag mot diskriminering i arbetslivet att bevaka och driva rättsprocesser enligt. I HomO:s fall kan sägas att frågan om ojämlikhet mellan majoritet och minoritet redan från begynnelsen ingick i en explicit diskrimineringsdiskurs. Georg Svéd (kanslichef på HomO) stödjer en tolkning att detta var en utgångspunkt för homorörelsen också innan HomO:s tillkomst. Det var de legala medlen för kampen mot diskriminering som tillkom eller snarare utökades 1999. ”Alltså mer övergripande diskrimineringslagstiftning har det ju funnits förut, när det gäller varor och tjänster, offentliganställda och paragrafer om olaga diskriminering i Brottsbalken. Men de mer uttryckliga diskrimineringsförbuden i den här formen, mer modern diskrimineringslagstiftning, kom ju när myndigheten inrättades 1999” (intervju kanslichef på HomO). Den mer specifika lagstiftningen visade sig också verkningsfull och ledde till att HomO ganska snabbt kunde driva igenom förändringar som homorörelsen sedan länge hade kämpat för. En sådan fråga gällde heterosexuellas mer förmånliga livförsäkringar på arbetsmarknaden. ”Under femton år fram till dess så hade gayrörelsen och andra försökt arbeta, övertyga arbetsmarknadens parter om att de ... var diskriminerande”. Kravens intensitet förklaras bland annat med HIV-epidemins utbredning under 1980-talet. ”Det var ju en tid av AIDS och väldigt vanligt

att folk dog ganska unga och under aktiv arbetsför ålder” (intervju kanslichef på HomO). När väl lagstiftningen var på plats och HomO började engagera sig, löste sig frågan snabbt (Årsredovisning, 1999: 6). Homo konstaterade att försäkringsvillkoren stred mot diskrimineringslagen och förklarade att han skulle dra arbetsgivare inför rätta om det inte skedde en förändring (intervju kanslichef på HomO).

HomO tillkom jämförelsevis sent. Där de övriga ombudsmännen hann vara verksamma relativt lång tid innan diskrimineringslagstiftningen fick sin maximala räckvidd, skedde detta för HomO:s del relativt snart efter tillkomsten. Något år senare trädde likabehandlingslagen (2001:1286) för högskolan i kraft, därefter förbudet mot diskriminering, när det gäller varor och tjänster, bostäder, socialförsäkringssystemet och medlemskap i föreningar med mera (2003:307), och slutligen utvidgades HomO:s tillsynsuppgifter också till skolan 2006 (2006:000). Med detta var också samtliga fyra ombudsmän verksamma enligt en gemensam lagstiftning, men med ansvar för olika sociala kategorier. Hans Ytterberg anser att de 11 år som HomO hann verka innebar en stor förändring ifråga om synen på icke heterosexuella. Han menar att myndigheten var viktig för att medvetandegöra majoritetssamhället. ”När jag började -99, så kan man säga att det här var en ickefråga för de allra flesta aktörer i samhället. Det spelade ingen roll om vi pratar om arbetsmarknadens parter, om vi pratar om näringslivsrepresentanter, om vi pratar om andra myndigheter, högskolevärlden ...” (intervju HomO).

Rörelsekontakter

I vår tidigare analys av HomO:s tillkomst (Hugemark & Roman 2011) kunde konstateras att homorörelsen (med RFSL i spetsen) hade en betydande roll i sammanhanget. Rörelsen hade länge drivit just krav på diskrimineringslagstiftning. Signifikativt nog kom också den förste (och skulle det visa sig den siste) myndighetschefen på HomO att bli en person som tidigare varit ordförande i RFSL. Också den person som snart därefter fick tjänst som kanslichef hade tidigare arbetat inom RFSL.

Därmed blir det också synligt hur viktiga frågor för HomO, så att säga var en juridisk underbyggd fortsättning på krav som ledande personer på myndigheten tidigare var väl bekanta med genom sitt engagemang i HBT-rörelsen. Svéd beskriver till exempel HomO:s tidigare beskrivna arbete med orättvisa livförsäkringar som en solskenshistoria. ”Trycket hade funnits från ... RFSL och andra under många år tidigare att förändra det här. Men då hade man inte haft de juridiska möjligheterna” (intervju kanslichef på HomO). En ytterligare fråga i vilken rörelsens kamp kunde få stöd/extra tryck var frågan om könsneutral äktenskapslagstiftning som ”ju också kan sägas vara född i homorörelsen. Men där har då HomO ... kommit att spela en väldigt viktig roll i formuleringen av ett sådant förslag” (intervju kanslichef på HomO).

Av myndighetens årsberättelser framgår också att HomO under åren arrangerade och deltog i ett relativt omfattande antal träffar med rörelseorganisationer av olika slag. Så finner vi under ett och samma år möten med bland annat Homosexuella socionomer, Sveriges Förenade Gaystudenter och RFSL/Stockholm, såväl som för Nätverk för homo- och bisexuella teaterarbetare, organisationer för lesbiska kvinnor samt Lesbiska över fyrtio (LÖF) (Årsredovisning 1999: 9).

Därmed inte sagt att myndigheten beskrivs gå en enad rörelses ärenden i alla avseenden. Dels hade myndighet och rörelseorganisationer inte allt likartade beskrivningar av effektivast medel och strategier (intervju kanslichef HomO), dels beskrivs av en tidigare RFLS-ordförande hur organisationen hamnade i ”kris” i samband med HomO:s tillkomst. Krisen gjorde sig gällande som osäkerhet om respektive organisations mandat och om avgränsningar dem emellan (intervju tidigare ordförande RFSL).

Forskarkontakter

Enligt Hans Ytterberg har den samhällsvetenskapliga forskningen i Sverige varit dåligt utvecklad jämfört med situationen internationellt. Med internationellt avser han

då inte bara USA. ”Du kan titta på Kanada, du kan titta på Storbritannien, du kan titta på Nederländerna. Du kan även titta på Frankrike, Belgien, Australien, Nya Zeeland, Sydafrika. Det finns många länder där man gör betydligt mer vill jag påstå. Relativt sett” (intervju HomO). Ytterberg har saknat svensk forskning och akademiker inom ämnen som ”human rights and equal treatment” och ”non discrimination”. Sverige är fortfarande, anser han, ”ett u-land när det gäller forskning kring diskrimineringsfrågor, framför allt när det gäller sexuell läggning och kön, men även om du tittar på funktionsnedsättning” (intervju HomO). Denna brist har lett till att det fortfarande saknas viktig kunskap – till att det är mycket vi fortfarande inte vet ”om hur människor förhåller sig till (sin) verklighet”.

Alltså strategier som man tillägnar sig för att så att säga klara sig där ute i djungeln trots att man lever i en värld som delvis är fientligt inställd och där man hela tiden ... måste förhålla sig till risken att bli utsatt för diskriminering. ... Och i någon mån måste vi väl täppa till någon liten lucka där (intervju HomO).

Ytterberg beskriver dock hur han på internationella konferenser har fått kontakter och kunskap av det slag han ovan efterlyser i Sverige. Han anser också att HomO i någon liten utsträckning bidrog till kunskap om hur människor tillägnar sig och utvecklar strategier av detta slag. Man har också i olika sammanhang påtalat behovet av forskning på olika områden. I en rapport till regeringen i början av 2000-talet påtalar man behovet av ett genusperspektiv i forskning om diskriminering på grund av sexuell läggning. HomO framhåller där att kunskap om ”huruvida diskriminering på grund av sexuell läggning drabbar olika på grund av kön eller upplevs olika av homosexuella män och kvinnor” är en bristvara.

För att få större kunskaper om diskriminering på grund av sexuell läggning ur ett genusperspektiv behövs enligt HomO:s mening forskning bland annat om sambanden mellan könsdiskriminering och diskriminering på grund av sexuell läggning och om vilken betydelse genusperspektivet har för förståelsen av fenomenet homofobi. Ett

behandlingen i vården, både av patienter, anhöriga och personal” (kanslichef på HomO). Kunskap av detta slag låg som sagt sedan till grund för information och utbildning av hälso- och sjukvårdspersonal. ”Framför allt har vi jobbat nu tillsammans med lokala antidiskrimineringsbyråer, som finns lite varstans, för att erbjuda utbildningar av personal” (kanslichef på HomO).

Avslutande

I detta kapitel har vi kronologiskt följt de fyra ombudsmännens verksamhet och förändring. Speciellt har behandlats deras politiska mandat och handlingsutrymme, deras relation till de respektive sociala kollektiv vars intressen de haft att bevaka samt deras relation till samhällsvetenskaplig forskning och begreppsbildning. Avslutningsvis ska här sammanfattas och något diskuteras de skillnader som framkommit härvidlag.

En aspekt av olikheten myndigheterna emellan var som vi kunnat se, deras kontakter och relationer till respektive sociala rörelse. Liksom inför tillkomsten (Hugemark & Roman 2011) hade de fyra myndigheterna olika relationer till rörelsen under sin verksamhetstid. I JämO:s fall förefaller relationen till kvinnorörelsen kunna beskrivas som relativt svala. Till dels har vi förstått detta med utgångspunkt i att kvinnorörelsens definition av jämställdhetsproblemet och dess lösningar, grep över ett så betydligt större område än det JämO hade fått mandat att bevaka. Inte heller i DO:s fall fann vi tecken på några speciellt nära relationer mellan myndighet och rörelse. Här är det ett annat förhållande som framstår mest intressant i sammanhanget. Det är att den stora mängden så kallade invandrarorganisationer utgjorde en betydligt heterogenera skara än organisationerna på genusområdet. Rörelsen formerade sig därmed i betydligt lägre grad än kvinnorörelsen som en enad part för DO interagera med. Kommer vi så till HO har vi behandlat hur denna myndighets relation till handikapprörelsen åtminstone tidvis förefaller kännetecknas av stridigheter och konflikt, medan HomO:s relation till homo/queerrörelsen i relativt hög grad tycks kunna beskrivas som nära och komplementära.

Den korta karaktäristiken ovan om relationer mellan myndighet och rörelse kan ligga till grund för en mer teoretisk diskussion om social rättvisa, närmare bestämt till en diskussion om ”närvarons politik”. Resonemangets utgångspunkt är i korthet att endast personer som själva tillhör den missgynnade kategorin kan driva gruppens intressen och krav på ett relevant och rättvisande sätt (Ann Phillips 1995). I anslutning till detta aktualiseras därför också frågor om representation och sociala kollektivs sanktionering av legitima representanter (jfr. Hugemark & Roman 2012). Således kan de olika myndigheternas verksamhet och kritik av denna, relateras till frågan om huruvida de sociala kollektiv vars intressen ska bevakas ska ha möjlighet att påverka vilka problem och lösningar som ska drivas. Ska således myndigheterna på ett visst område självständigt och fristående från rörelserepresentanter kunna formulera mål och medel för arbetet mot orättvisa och diskriminering? Eller kan mål och medel endast legitimeras av aktörer som erkänns som legitima av det kollektiv som verksamheten gäller? Sådana konflikter har vi speciellt kunnat iaktta ifråga om HO:s relation till handikapprörelsen. Också HomO:s relation till homo- queerrörelsen beskrivs emellertid som problematiskt under myndighetens första tid, då fördelningen av uppdrag och uppgifter framstod som oklara (intervju tidigare ordförande RFSL). Dessa problem var, som sagt, mest aktuella under HomO:s första år och gjorde sig i första hand påmind ifråga om det utåtriktade kollektivt inriktade arbetet.

Men frågan om representation kan också ta sig andra uttryck än i konkurrens mellan myndighet och rörelse. DO och verksamheten mot etnisk diskriminering utgör exempel på detta. För det första har vi sett hur skillnader och konflikter mellan olika rörelseorganisationer beskrivs innebära oklarheter och svårigheter för myndigheten att förankra sitt arbete däri. För det andra har vi sett hur den bild av etnisk diskriminering som kommer till uttryck genom individuella anmälningar, problematiseras och inte antas spegla den faktiska diskrimineringen. På båda dessa sätt kan vi säga att DO:s verksamhet i högre grad än de andras illustrerar en problematisering av närvarons politik som ideal. En sådan problematisering framhåller hur principen om närvaro förutsätter starka, välartikulerade och kompetenta subjekt. Om vissa människor helt

enkelt inte orkar, kan eller vill engagera sig och ta strid för sina intressen, kan detta leda till en situation där andra aktörer tar strid å deras vägnar för att situationen ska kunna förändras i en mer rättvis riktning (Cecilia Valiente 2003). I vårt fall förefaller DO att vara den av myndigheterna som tydligast tagit på sig en sådan uppgift. Då sista DO talar om att endast de starkaste och mest informerade personerna anmäler etnisk diskriminering medan de som är allra mest missgynnade lär sig leva med diskrimineringen, kan vi tala om en konkret motsvarighet till den mer teoretiska problematiseringen av närvarons politik som princip. På ett tänkt kontinuum kan då DO placeras vid den ena ändpunkten och HomO vid den andra. I den senare myndigheten sker arbetet snarare med målet att fånga upp alla de orättvisor som kommer till dess kännedom genom rörelseorganisationer eller enskilda.

I nästa kapitel ska vi ta itu med en ytterligare aspekt av det statliga handhavandet av social orättvisa och diskriminering: Vilka var argumenten för myndigheternas med tiden allt mer likartade uppgifter/befogenheter och för deras senare sammanslagning? Vilka aktörer var drivande i processen och vilka legitimitetskällor kan urskiljas?

3. Homogenisering

I detta kapitel ska alltså en aspekt av myndigheternas verksamhet tas upp till mer explicit behandling, närmare bestämt deras med tiden allt mer likartade verksamhet och sedermera sammanslagning. Med tiden och ju längre myndigheterna verkade, kom homogeniseringsprocessen att bli allt tydligare. En aspekt av det nya är att beskriva som en förändrad relation mellan kollektiva, främjande åtgärder mot orättvisa respektive reaktiva åtgärder i individuella fall. Vi har tidigare sett att ombudsmännens verksamhet i varierande grad bestod i båda dessa typer av verksamhet. I och med en med tiden allt mer omfattande diskrimineringslagstiftning kom den senare uppgiften att bli mer och mer framträdande och att ta i anspråk en allt större del av resurserna. Den reaktiva, juridiska verksamheten kom med andra ord att öka i omfattning relativt den förra ju längre fram i tiden vi kommer. Dels blir förändringen för enskilda ombudsmän iakttagbar om vi följer effekterna av diskrimineringslagstiftningens ökade räckvidd. Dels blir förändringen iakttagbar om vi studerar effekterna för organisationsfältet som helhet. Inte minst som vi minns att HomO redan från start hade att bevaka diskriminering enligt samtliga lagar, medan föregångarna snarare hade fått kontinuerligt utökade juridiska mandat. Den allt större tonvikten på att hantera enskilda diskrimineringsfall på fältet som helhet, markerades än mer genom de fyra myndigheternas sammanslagning. Fältets tilltagande homogenisering och allt större betoning på diskriminering slutade med att fyra organisationer slogs samman till en och att tyngdpunkten lades än mer vid reaktiva, individuella åtgärder.

Den fråga som här närmare ska belysas är således hur de fyra myndigheternas från början relativt separata och olika ansvar och verksamhet började likriktas. Hur argumenterade centrala aktörer för en sådan utveckling och hur legitimerades ståndpunkterna? Med en mer explicit teoretisk anknytning belyser vi således hur fyra organisationer på ett och samma fält allt efter som blev allt mer likriktade och hur de genom isomorfa processer alltmer drevs att efterlikna varandra. I enlighet med presenterade teoretiska ramar i det första kapitlet skiljer vi i analytiskt syfte mellan

tvingande krafter, imiterande krafter respektive normativa krafter då vi söker svar på dessa frågor. Med det första avses likriktning (isomorfism) genom att starkare organisationer ställer formella och informella krav på organisationer på ett visst fält. Med det andra avses likriktning som ett resultat av att organisationer söker legitimitet genom att härma andra organisationers mer framgångsrika lösningar på en viss typ av problem. Med det tredje, slutligen, avses likriktning orsakad av att en viss kategori professionella etablerat sig som självklara och nödvändiga för legitimiteten hos organisationer på ett visst fält. På grund av sin gemensamma utbildning och vetenskapsbas förfäktade professionella likartade metoder och att tillhandahålla ”genomtänkta, rationella berättelser om vad organisationen gör” (Eriksson-Zetterquist 2009: 82-83).

Med detta angreppssätt hamnar således också andra organisationer än de fyra ombudsmännen i fokus för analysen, närmare bestämt de aktörer i omgivningen som på olika sätt kan skänka legitimitet på det fält på vilket ombudsmännen var verksamma. Med andra ord, sådana organisationer och institutioner vilkas krav, riktlinjer eller kunskapsbas och rekommendationer blir viktiga för ombudsmännen att följa för att framstå som framgångsrika i sin kamp mot social orättvisa.

I det följande sammanfattar vi först hur, genom förändringar i diskrimineringslagstiftningen, de fyra myndigheterna erhöll allt mer likartade och allt mer omfattande juridiska grunder för sin verksamhet. Därefter riktar vi intresset specifikt mot de processer och legitimeringskällor som motiverade denna likriktning och utvidgning av myndigheternas mandat att hantera orättvisa och diskriminering genom så kallade reaktiva och individuella åtgärder. Att sagda processer inte fortskred med automatik och utan motstånd behandlas vi därefter. Tvärtom fanns både på fältet som helhet och inom vissa organisationer, aktörer som motsatte sig den ökande homogeniseringen och den med tiden allt mer troliga sammanslagningen av de fyra ombudsmännen. De likriktande krafterna visade sig dock starkare än de som bjöd

motstånd. I ett avsnitt om denna sammanslagning tydliggörs såväl isomorfa processer som de i sammanhanget avgörande källorna till legitimitet.

Ökad reglering av fältet

Som vi redan har belyst fick ombudsmännen från start ganska olikartade mandat och uppgifter. De genomgick också samtliga under sin livstid förändringar som bland annat innebar att de fick sina juridiska mandat utökade. Vi ska inledningsvis i kocerad form redogöra för de mest framträdande förändringarna.

Från tillkomsten 1980 och de följande 20 åren var JämO:s mandat begränsat till att arbeta mot könsdiskriminering i arbetslivet. Myndigheten hade som uppgift att dels bevaka att Jämställdhetslagen efterlevdes, dels att rättsligt driva enskilda diskrimineringsärenden. Ett tiotal år efter starten föreslog en statlig utredning (SOU 1990:41: 17) att förbudet mot könsdiskriminering också skulle omfatta sexuella trakasserier och trakasserier mot den som gjort en anmälan enligt Jämställdhetslagen. Förslaget accepterades av riksdagen och den ursprungliga jämställdhetslagen (1979:1118) ersattes 1992 med en ny lag (1991:433) där också förbud mot sexuella trakasserier och repressalier var inskrivna. Förbuden var avsedda att bidra till rättvisa i det enskilda fallet, men den nya lagen bestod, liksom den gamla, också av bestämmelser om aktiva jämställdhetsåtgärder.

DO fick vid sin tillkomst 1986 ett svagare juridiskt mandat än JämO. DO skulle verka mot diskriminering i arbetslivet och ”i samhället i övrigt”. Till skillnad mot på genusområdet tillkom vid denna tid ingen lag mot etnisk diskriminering, varför DO ej heller vid den tiden fick mandat att driva enskilda ärenden inför domstol (dvs. ingen processrätt). Däremot fick myndigheten mandat att förelägga vite till arbetsgivare som vägrade komma till förhandling om förhållanden på arbetsplatsen. Med tillkomsten av 1999 års lag mot etnisk diskriminering i arbetslivet fick också DO processrätt.

Till skillnad från JämO och i likhet med DO, fick HO 1994 börja sin verksamhet utan juridiskt mandat att driva diskrimineringsprocesser. Uppdraget var från begynnelsen att informera om FN:s standardregler och att föreslå förbättringar enligt dessa. Standardreglerna är grundade i de mänskliga rättigheterna och stipulerar ett moraliskt och politiskt åtagande att anpassa samhället till personer med funktionsnedsättning. Liksom för etniska minoriteter tillkom 1999 också en lag med förbud mot diskriminering av funktionshindrade i arbetslivet. Därmed fick också HO juridiskt mandat att driva enskilda ärenden inför domstol.

1999 var också det år då den fjärde ombudsmannen, HomO, tillkom. I enlighet med den likhet som vid den tidpunkten skapats mellan de redan befintliga ombudsmännens juridiska mandat, fick den fjärde ombudsmannen redan från start mandat att arbeta med rättsprocesser enligt en lag om förbud mot diskriminering i arbetslivet på grund av sexuell läggning.

De förändringar i lagstiftning som därefter följde gällde samtliga ombudsmän och bestod i att det juridiska mandatet utökades från arbetslivet till att också gälla andra samhällsområden. I början av 2000-talet utökades det rättsliga mandatet med den så kallade likabehandlingslagen (2001:1286) som gällde högskolan. Lagen förbjöd diskriminering och repressalier på grund av kön, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionshinder och sexuell läggning, och innehöll också regler om aktiva åtgärder. Tillsynen av lagen sköttes således av de fyra ombudsmännen var för sig enligt varsin diskrimineringsgrund. Samma sak gällde den lag som trädde i kraft år 2003 om förbud mot diskriminering när det gäller varor och tjänster, bostäder, socialförsäkringssystemet och medlemskap i föreningar med mera (2003:307), liksom då diskrimineringslagstiftningen 2006 utvidgades till att gälla skolan (2006:000).

Också en sammanslagning av de bevakande myndigheterna var återkommande aktuell under den period under vilken antalet ombudsmän utökades och lagstiftningen utvidgades och synkroniserades (Hugemark & Roman, 2011). En utredning med uttalad uppgift att utreda förutsättningarna för en sammanslagning tillsattes 2002 och lämnade fyra år senare sitt förslag om att JämO, DO, HO och HomO skulle uppgå i en enda myndighet. Innan vi närmare behandlar motiven för detta förslag, ska vi undersöka hur hittills beskrivna förändringar av ombudsmännens verksamhet motiverades och legitimerades.

Drivkrafter och legitimeringskällor

En första omständighet som kan noteras i vårt material är att de ganska stora förändringar av mandaten som med åren skedde, till stor del genomfördes med ett uttalat stöd från berörda myndighetschefer. I vissa fall förefaller myndigheternas kunskap och arbete varit viktiga för att utvidgningar av lagstiftningen kom till stånd. Detta gäller bland annat tidigare nämnda förstärkning av jämställdhetslagen med en regel om förbud mot sexuella trakasserier respektive förbud mot trakasserier av den som anmäler. Också ifråga om andra utökningar av rättsreglerna finner vi återkommande vittnesbörd om att de skedde med uttalat stöd hos myndigheterna ifråga. Så välkomnade till exempel förste DO starkt den förstärkning av mandatet som myndigheten efter en tid fick med tillkomsten av ett förbud mot diskriminering i arbetslivet på grund av etnicitet. Den siste HO framhåller med eftertryck det riktiga och viktiga i den allt starkare diskrimineringslagstiftning som hans myndighet efterhand fick att arbeta enligt.

Ett andra förhållande som därmed blir av intresse är myndighetschefernas professionella tillhörighet. Utgående från resonemanget om normativ isomorfism blir det med andra ord värt att notera att samtliga myndighetschefer, första HO undantagen, var jurister till professionen. Med detta finns skäl att anta att de representerade vissa professionellt institutionaliserade sätt att betrakta såväl

problematiken social orättvisa som vilka åtgärder som bäst lämpar sig att komma tillrätta med problem av detta slag. Vi tar här alltså utgångspunkten att diskrimineringslagstiftningens utökning och myndigheternas därmed ökade fokus på individuella fall och rättsliga åtgärder, var en utveckling som skapade ökad legitimitet genom juristprofessionens stöd. Därmed blir normativ isomorfism ett användbart begrepp för att förstå vad som skedde.

Invävd i processen mot en starkare och med tiden alltmer likartad rättslig grund ligger också frågan om myndigheternas eventuella sammanslagning. Ett jakande svar på denna följer, som vi senare ska se, inte med nödvändighet av att man stödjer starkare och mer likartad rättslig reglering av de fyra områdena. Givet den typ av lagstiftning som kom att tillämpas, blev emellertid en sammanslagning mer och mer aktuell. I takt med att social orättvisa allt mer kom att behandlas juridiskt och som individuella frågor, ökade ifrågasättandet av att ha olika myndigheter för olika sociala grupper. Ett exempel på hur den mer individrättsliga diskursen kom till uttryck finner vi hos förste DO. Peter Nobel beskriver hur han tidigt var av uppfattningen att olika diskrimineringsgrunder borde bevakas av en och samma myndighet. Det var också en uppfattning han förde fram och motiverade i kontakter med politiska representanter.

Bland det sista jag gjorde innan jag avgick var att skriva till regeringen och föreslå att myndigheten skulle läggas ner, men inte funktionen. Utan att den skulle slås ihop med JämO, och att några nya ombudsmän inte skulle tillsättas. Men att det skulle bli en sammanslagen myndighet, en ombudsman för mänskliga rättigheter, en Rättighetsombudsman – en RO (intervju förste DO).

Nobel motiverar sin ståndpunkt med att det i takt med att antalet ombudsmän ökade, blev allt svårare för den som blir diskriminerad ”att veta vart man ska vända sig. ... Och slutligen är det då risken att folk ska falla mellan stolarna”. Han såg också en annan risk med de allt fler ombudsmannamyndigheterna. ”Den största risken är så att säga att alla dessa små ombudsmän, de utmanar ju till slut löjet. Och de blir anonyma.” Den lösning han förespråkade var således ”en stark myndighet som är

bekant för hela svenska folket, *dit* vänder man sig. Ett slags komplement till JO, JK och sedan RO” (intervju förste DO).

Förste DO:s argumentation är intressant av flera skäl, då den innehåller ett antal av de överväganden som under åren har förts fram som argument för en sammanslagen myndighet. Det vi här vill uppmärksamma är dock en speciell detalj, närmare bestämt att Nobel motiverar sina synpunkter med hänvisning till mänskliga rättigheter. Just detta att hänvisa till mänskliga rättigheter, snarare än kollektiva rättigheter, kom under ombudsmännens verksamma tid att bli allt mer vanligt förekommande. Det var emellertid ett skifte som inte förefaller ha skett helt problemfritt. Snarare kan just avvägningen mellan kollektiva och individuella intressen anses som en viktig grund för konflikter i frågan om sammanslagning. Ett skäl till detta är som vi ska se att det starkt aktualiserade ombudsmännens avvägning mellan aktiva och förebyggande åtgärder, å ena sidan, och reaktiva och individuella, å andra sidan. Ett ytterligare skäl var att det aktualiserade frågan om huruvida olika diskrimineringsgrunder var jämförbara och möjliga att hantera på likartat sätt.

Frågor av det senare slaget gör sig påmind redan i förste DO:s beskrivning av hur han försökte få gehör för sin uppfattning om ombudsmännens framtid. Nobel inte bara skrev till regeringen i frågan, han diskuterade den också muntligt direkt med ett centralt placerat statsråd. ”Och då nämnde jag det här och då sa hon att ’det är nog en bra idé, men det kommer JämO och kvinnorörelsen aldrig att gå med på ... och inte heller kvinnoförbunden i riksdagen. De kommer att uppfatta det som att det kommer att försvaga kvinnosaken’.” Nobel var emellertid inte av åsikten att ”kvinnosaken” skulle försvagas, han ansåg att ”diskriminering är diskriminering” oavsett om det handlar om kön, sexualitet eller någon annan diskrimineringsgrund. Han åsikt är att det ”är aningen förblindande” att betrakta diskriminering med ett sådant ”smalt perspektiv”.

Diskriminering är ju inget annat än orättvisa. Vare sig det är våldsbrott eller små trakasserier på en arbetsplats, oförskämdhet eller vad det är, så

är det ju orättvisa. Och det enda som gör att vi kan tala om diskriminering och inte bara kalla det för vanlig orätt, det är ju att det finns ett motiv i gärningsmannens huvud att denna person tillhör någon grupp som det är berättigat att jävlas med, eller trycka ner (intervju förste DO).

Även den sista personen på DO-posten anser att en sammanslagning av de fyra myndigheterna är av godo. ”Jag är för och jag har varit det hela tiden. Jag tycker ju att det arbete som ombudsmannamyndigheterna bedriver handlar om att upprätthålla respekten för allas mänskliga rättighet att bli sedd och behandlad utifrån individens egna förutsättningar.” I Linnas argumentation möter vi ett tydligt exempel på hur avvägningen mellan social orättvisa som en kollektiv fråga, får ge vika för diskriminering som en individuell fråga. Människor ska bli behandlade som individer, ”inte utifrån vad någon vet eller tror sig veta om den grupp som man tillhör, som kvinna, invandrare, mörkhyad, vad det nu än må vara”. Av detta skäl anser sista DO att de fyra myndigheternas arbete ”i grunden” är detsamma.

Där just att upprätthålla respekten för individen, individens rätt att bli sedd utifrån sina egna förutsättningar ... som då har diskrimineringslagstiftningen som det som skyddar den respekten. Och i och med det så ser jag inte arbetet som en invandrarfråga eller kvinnofråga eller homofråga, utan det är just fråga om rättigheter (intervju sista DO).

Med Lars Löövs tillträde som myndighetschef fick även HO en företrädare med stark förankring i diskursen om mänskliga rättigheter. Om vi hittills har sökt förstå utvecklingen med utgångspunkt i dess stöd i en juridisk profession och diskurs, kan vi också tydligare se hur den skänktes legitimitet av ytterligare en källa, närmare bestämt FN. Med explicit hänvisning till FN och de så kallade Parisprinciperna förespråkar den siste HO att ombudsmännen ska slås ihop till en nationell institution för mänskliga rättigheter (SOU 2006:22: 664-665). Parisprinciperna säger dels att varje

medlemsland i FN bör upprätta en sådan institution, dels att de Nationella Institutionerna för Mänskliga Rättigheter (NI:s) ska vara självständiga i förhållande till regeringen i den stat de verkar. Bakgrunden är att de nationella institutionerna fritt och oberoende ska kunna granska efterlevnaden av mänskliga rättigheter på nationell nivå. Den slutsats Lööv drog av detta var att de befintliga ombudsmännen inte kunde fylla denna funktion. Myndigheternas kollektivt inriktade verksamhet lade hinder i vägen. ”En NI kan då inte såsom t. ex. DO och JämO idag genom arbetet med aktiva åtgärder genomföra regeringens jämställdhets- och integrationspolitik” (ibid.: 645). Med andra ord ansåg siste HO att ett nationellt institut för mänskliga rättigheter skulle stå fritt i förhållande till regeringen och att det endast skulle ha granskande uppgifter.

Rent praktiskt och förvaltningspolitiskt, så får det här en del andra konsekvenser. Det betyder att JämO och DO inte kan ta med sig sitt främjandearbete in i den nya myndigheten i så fall. För, för mig, så är det här främjandearbetet, det är... strikt förvaltningsarbete, det är att genomföra regeringens politik. Och en oberoende granskare kan inte hålla på att genomföra ... Alltså en oberoende granskare kan inte genomföra samtidigt, tycker jag. Och där finns egentligen min... mitt gränssnitt i förhållande till JämO och DO, och i viss mån till HomO också. HomO tycker ju att främjandet är viktigt (intervju siste HO.)

Liknande synpunkter om främjandeuppgifterna fördes fram redan 1999 i en utredning av Handikappombudsmannens framtida verksamhet. De tematiska ombudsmännen beskrivs där som en hybrid mellan ombudsmän och förvaltningsmyndigheter. ”Ombudsmannainstitutets självständighet kan därmed uttryckas i termer av lojalitet. Förvaltningsmyndigheten har sin yttersta lojalitet riktad mot regeringen medan ombudsmannen ska vara lojal mot dem han företräder” (SOU 1999:73: 117). Självständighet i förhållande till regeringen, framhåller utredningen, är internationellt ett fastställt kriterium för att kunna beteckna en institution som en ombudsman. ”Ombudsmannens relation till regeringsmakten är rådgivarens, inte förvaltningsmyndighetens vars uppgift är att föra ut regeringens politik på området” (ibid.). Slutsatsen blir att det ”behövs en institution som utan påverkan från den

verkställande makten kan peka på inskränkningar av de mänskliga rättigheter som tillkommer funktionshindrade (ibid.: 118).

Hans Ytterberg, som ju var chef på HomO under hela dess tid, var positiv till och pådrivande i frågan om sammanslagning av de fyra myndigheterna. Som den främsta anledningen framhåller han, till skillnad från HO, myndigheternas främjandeuppgifter. Han menar att de fyra myndigheterna i grunden har samma uppdrag, att verka för att diskriminering inte ska förekomma, och att detta arbete kan drivas effektivare och med större genomslagskraft med en myndighet (intervju HomO). Hans Ytterberg är liksom majoriteten myndighetschefer på fyra myndigheterna, jurist till professionen. Han anser att det i grunden är rimligt att hantera diskriminering av icke heterosexuella på samma sätt som diskriminering enligt andra grunder, närmare bestämt med utgångspunkt i ickediskrimineringsprincipen som rättslig princip. Han anser därmed att orättvisa enligt samtliga fyra maktordningarna har något väsentligt gemensamt.

Alltså strukturen är ju ändå i grunden densamma. Det går ju tillbaka på artikel 1 i FN:s förklaring om de mänskliga rättigheterna. Alla människor är födda fria, lika värde och rättigheter. Det är ju bara ett annat sätt att uttrycka att ingen får diskrimineras på grund av ... Och så kommer den där vanliga uppräkningslistan på diskrimineringsgrunder. Så att på det sättet är det ju helt naturligt får man väl säga (intervju HomO).

Vi menar att vi hittills har kunnat urskilja hur den juridiska professionens problembeskrivningar och metoder, tillsammans med av FN sanktionerade riktlinjer för arbete med social rättvisa blev viktiga källor för legitimeringen av de fyra myndigheternas likriktning. Mer teoretiskt uttryckt kan vi därmed tala om såväl normativa som tvingande isomorfa krafter vilka empiriskt förefaller relativt sammanvävda. I argumenten för en sammanslagning tycker vi oss dock finna ytterligare källor till normativ påverkan, närmare bestämt de vid tiden relativt nya

teoretiska resonemangen om intersektionalitet och korsande maktordningar inom samhällsvetenskaplig genus/queerteori. Även om det vare sig i dokument eller intervjuer görs explicita kopplingar till dessa, så finner vi i flera sammanhang hur just likställandet av diskrimineringsgrunder/maktordningar används som ett skäl för att sammanföra myndigheterna till en. Sista DO framhåller i sammanhanget att olika diskrimineringsgrunder tenderar att sammanfalla och att detta visar på det bristfälliga i att diskrimineringsärenden hanteras av fyra skilda myndigheter. Hon exemplifierar med kön och etnicitet när hon diskuterar och problematiserar det jämställdhetsarbete som bedrivits på genusområdet. När det gäller ”den svenska medelklasskvinnan” har man kommit en ”bra bit”, menar Linna. Men jämställdhet mellan könen gäller mer. Jämställdhetsarbetet har i viss mån skett ”på bekostnad av den muslimska kvinnans jämställdhet”.

Istället för att diskutera jämställdheten utifrån kvinnans rätt i samhället [vill vissa] istället förkasta valet att bära slöja, till exempel. Och i och med det också förkasta kvinnans rätt att hävda sina rättigheter i samhället. Det blir alltså en motsatt reaktion. Och den här [muslimska] kvinnan blir ju inte mera jämställd av att man ... säger till henne att ”du har inte någon plats i politiken eller i samhället så länge du bär den här trasan” (intervju sista DO).

Med grund i dessa resonemang ställer sista DO frågan om man inte måste prata om jämställdhet på ett nytt sätt, genom att inkludera flera grupper kvinnor än hittills. I statliga utredningar är det, anser Linna, ”våldigt mycket den svenska kvinnans jämställdhet och väldigt lite invandrarkvinnans ... Och det gör ju att jag tror att det är väldigt, väldigt viktigt just att man för in de här perspektiven ihop. Så att man får en lite bredare föreställning om ... vems jämställdhet vi pratar om” (intervju sista DO).

Som tidigare berörts fortskred inte processen mot sammanslagning friktionsfritt. Det fanns från början argument som ifrågasatte såväl att de individuella rättsliga åtgärderna skulle komma att skötas mer effektivt och kraftfullt, som att de kollektiva

främjandeåtgärderna skulle kunna komma att drivas lika kraftfullt som med separata myndigheter.

Motstånd

Under hela tiden mellan DO:s och HomO:s tillkomst stod frågan om en gemensam diskrimineringsmyndighet på den politiska agendan. Argumenten för detta har vi sökt redogöra för i föregående avsnitt. Att det under hela tiden fortlöpande också argumenterades emot en sådan utveckling visar att det fanns motkrafter till vad vi här har benämnt de isomorfa krafterna. En grundbult i motståndet var att vissa maktordningar skulle löpa risk att förlora i uppmärksamhet med en sammanslagning. Såväl första HO som en enig handikapprörelse var i slutet av 1990-talet skeptiska till idén. Risken att handikappfrågorna skulle komma i kölvattnet av andra diskrimineringsfrågor var ett skäl (intervju första HO, SOU 1999:73: 153). Också i en utredning om HO:s verksamhet avvisades en sammanslagning. Utredaren motiverar sitt ställningstagande med att det fanns en stor risk ”att viktiga specialkunskaper går förlorade vid en sammanslagning. Det gemensamma skulle betonas på bekostnad av det speciella i varje funktion (SOU 1999:73: 153). Att argument för fortsatt separata myndigheter inte nödvändigtvis gick hand i hand med argument för status quo framgår av att samme utredare som vi tidigare illustrerat, argumenterade för en renodling och förstärkning av ombudsmännens roll just som ombudsman och bevakare av mänskliga rättigheter, på bekostnad av deras roll som förvaltningsmyndigheter med ”uppgift att föra ut regeringens politik på området” (SOU 1999:73: 117).

Dock kom argument om maktordningars unika karaktär att bli det nav kring vilket det mest kraftfulla motståndet mot sammanslagning uttrycktes. Därmed kan sägas att oenigheten ifråga om sammanslagning av de fyra ombudsmännen har sin klara parallell i den samhällsvetenskapliga debatten om social rättvisa och sociala maktordningar. Den siste JämO var den enda av de vid tiden aktuella

myndighetscheferna som var uttalat negativ till en sammanslagning. Också den första JämO var skeptisk: "Så länge vi inte har kommit längre på jämställdhet så är det viktigt att hålla kvinnornas problem för sig. För på alla områden så är det de mest utsatta" (intervju första JämO). Enligt siste JämO fanns vid mitten av 2000-talets första decennium än större anledning än tidigare att befara att en sammanslagning skulle få negativa konsekvenser för jämställdheten. Hans grund för denna farhåga var att jämställdhetsarbetet kommit att möta ett ökat motstånd under 2000-talet. Att "JämO försvinner som en stark aktör i förändringsarbetet" skulle välkomnas av de aktörerna (SOU 2006:22: 594). Han talar här till skillnad från övriga myndighetschefer starkt för myndighetens förändrande arbete – inte endast dess reaktiva. Således illustrerar han att professionstillhörighet inte är allom förklarande i sammanhanget.

I JämO:s argumentation utgör skillnader mellan diskrimineringsgrunderna ett argument mot en sammanslagning av myndigheter. Medan JämO:s uppgift var att främja jämställdheten och motverka könsdiskriminering - i praktiken framförallt mot kvinnor - var de andra tre ombudsmännens uppgift att bevaka situationen för en minoritet. "Att kvinnor som tillhör en eller flera minoritetsgrupper utsätts för så kallad multipel diskriminering, på vilken det finns anledning att anlägga ett intersektionellt synsätt, förändrar inte detta förhållande" (JämO i SOU 2006:22: 593). JämO:s utgångspunkt är att det i demokratiska samhällen behövs en skyddslagstiftning för minoriteter. Det beror på att de annars riskerar att utsättas "för underordning eller förtryck av majoritetssamhället, som ju bestämmer normen". Bara i diktatoriska stater förtrycker minoriteter majoriteter. Kön är dock ett undantag, enligt JämO. Och där är det heller inte fobier som ligger bakom diskrimineringen, "som homofobi eller xenofobi och så vidare". Tvärtom känner kvinnor och män varandra, och lever tillsammans. Med andra ord är det "en annan bakgrund till den diskrimineringen än den fobiska, rädslan för det okända, och så vidare". Det är fråga om en maktstruktur med "tusentals år på nacken" som ständigt är närvarande (intervju siste JämO). Jämställdhetsfrågor genomsyrar allt och "för alla människor".

Så en etniskt homogen familj har ju en jämställdhetsproblematik som alla andra familjer. Den finns alltid närvarande, jämställdhetsproblematiken. Och det gör att, det finns en sprängkraft i jämställdhetsfrågorna som är starkare än någonting annat, därför att det påverkar alla politikområden. / ... / Visserligen säger mina kolleger att ”ja men alla människor har en sexuell läggning, alla människor har en ålder, alla människor har ett etniskt ursprung” osv. Javisst, det är klart att det är på det sättet. Men det gör sig inte alltid påmint. Men det gör kön. Jämt. I alla sammanhang, hela tiden. Och det är därför förändringen i riktning mot jämställdhet också blir ett så stort hot för så väldigt många, och man måste ompröva hela, både struktur och sitt personliga sätt att leva (intervju siste JämO).

En ytterligare farhåga från JämO:s sida var att de andra diskrimineringsgrunderna skulle komma att ”ta över” vid en sammanslagning. Borgström tar som varnande exempel de så kallade antidiskrimineringsbyråerna som ”ju i stort sett enbart sysslat med etnicitet”. Dessutom tar han upp den utbredda uppfattningen om att Sverige ”redan är jämställt”, och att det därför vare sig finns ”behov av en särskild lagstiftning på det här området” eller ”en särskild myndighet som ska övervaka jämställdhetsfrågan”. I detta skiljer sig kön från övriga diskrimineringsgrunder.

Så säger nog inte någon när det gäller homosexuell situation. Man kan ha homofobi, men det är inte många som säger att ”homosexuella utsätts aldrig för diskriminering”. Det vet vi ju. Och detsamma gäller människor från andra länder, särskilt om man har mörk hudfärg. Och att funktionshindrade inte har samma villkor det ligger ju liksom i öppen dager på något sätt. Och därför så blir de områdena ibland något lättare att ägna sig åt (intervju siste JämO).

Som viktigt argument för att slå samman ombudsmännen fanns som vi berört tanken att olika diskrimineringsgrunder samverkar, och därför inte kan betraktas som

isolerade från varandra. Detta är ett förhållande som i viss mån diskuterades redan i utredningarna som låg till grund för tillkomsten av ombudsmannamyndigheterna (Hugemark & Roman 2011). Det är också ett förhållande som, enligt siste JämO, hade uppmärksammats i ombudsmännens arbete. Ett exempel på sådana satsningar finner vi i HO:s verksamhet, bland annat då Lars Lööv initierade egna undersökningar om funktionshindrade kvinnors situation. I samband med att 1998 års Sexualbrottskommitté lade sitt betänkande, där övergrepp mot funktionshindrade, enligt Löövs mening, ”avfärdades egentligen” genomförde HO en egen studie där samtliga kvinnojourer och brottsofferjourer i Sverige fick svara på frågor om deras möjligheter att ta emot kvinnor med funktionshinder, som har blivit utsatta för övergrepp. ”Syftet var inte att sätta dit brottsoffer- och kvinnojourerna, tvärtom, utan att bara visa att det här är en fråga som inte syns. Det finns ingenstans att ta vägen idag egentligen om du handlar i det här läget” (intervju siste HO).

Sista JämO uttrycker emellertid tvekan inför antagandet att en sammanslagning skulle förbättra ”förutsättningarna för att upptäcka den intersektionella aspekten på en människas livssituation”. Inte heller är han enig med dem som argumenterar att uppdelningen av myndigheter efter diskrimineringsgrund innebar en risk för att människor hamnade ”mellan stolarna”. Han tydliggör sina argument med ett konkret exempel.

Om en mörkhyad kvinna tycker att hon blir förbigången när det gäller vidareutbildning på jobbet eller någonting sådant där, då är det en fullständig självklarhet att vi tittar på det från könsaspektsidan. Och tar kontakt med DO och säger att här har vi en etiopisk kvinna som har vänt sig till oss. Har ni några synpunkter, har ni någon erfarenhet av just den här gruppen, till exempel från Afrika? Och så vidare. Så att det där med att människor hamnar mellan stolarna, jag har faktiskt aldrig riktigt hållit med om det. Utan jag tycker att det stora problemet inte är det att vi har de fyra diskrimineringsombudsmännen. Det stora problemet är att människor inte gör anmälningar.

JämO identifierar således som ett stort problem att vissa människor inte anmäler diskriminering. Detta såg vi tidigare exempel på också från andra ombudsmän. Borgström lyfter emellertid i sin bedömning explicit in en maktordning för vilken ingen ombudsman finns, nämligen klass. Han menar att anmälningsbenägenheten är relaterad till både klass och etnisk bakgrund, något som inte skulle lösas med en sammanslagning. JämO:s erfarenhet är, för det första, att anmälningarna om diskriminering sällan kommer från människor ur arbetarklassen. ”LO-kollektivet är klart underrepresenterat” så det ”finns klass också i de här frågorna” (intervju sista JämO). För det andra fick JämO sällan anmälningar från kvinnor med invandrarbakgrund. Den viktiga frågan blir därmed, enligt Borgström, hur kvinnor med arbetarbakgrund och invandrarbakgrund ska förmås att anmäla diskriminering till JämO. ”Gör de anmälningar över huvud taget så är det till DO. Ja, det är en fråga som man måste arbeta med, men den påverkas inte så mycket av en sammanslagning” (intervju siste JämO).

Förutom olikheterna mellan diskrimineringsgrunderna, och att en sammanslagning inte skulle lösa de problem som av JämO identifierades som störst, var siste JämO kritisk mot att tonvikten och fokus i den nya lagen föreslogs ligga på att åtgärda diskriminering, snarare än på aktiva åtgärder. Med hänvisning till erfarenheter från JämO framhåller Borgström i sitt skriftliga yttrande till diskrimineringsutredningen att ”tydliga, skarpa och väl sanktionerade krav på aktiva åtgärder i syfte att främja jämställdhet [utgör] den egentliga motorn i det samhällsförändrande arbete som krävs för att målet - reell jämställdhet mellan kvinnor och män - skall kunna uppnås” (SOU 2006:22: 590). Med andra ord understryker JämO att aktiva åtgärder borde vara en lika viktig del av regelverket som diskrimineringsförbudet. Dessutom kritiseras könsneutrala skrivningar i utredningens förslag. Jämställdhetslagens portalparagraf i andra stycket att lagen siktar till att förbättra främst kvinnornas villkor i arbetslivet, ändrades i utredningens förslag till att lagens ändamål är att ”motverka diskriminering och på andra sätt främja lika rättigheter och möjligheter oavsett kön ...” (ibid.: 591). JämO:s poäng är att begreppet könsdiskriminering ”från samhällelig synpunkt” borde

utskrivnas diskriminering av kvinnor, eftersom det ”i praktiken främst [är] kvinnornas villkor som måste förbättras”. Till detta påpekas att frånvaro av lagstridig diskriminering av kvinnor ”inte är liktydigt med att faktiskt jämställdhet råder mellan kvinnor och män” (ibid.: 509-591).

Sammanslagning

2002 beslutade regeringen att ge direktiv till en parlamentarisk kommitté med uppdrag att överväga en sammanhållen diskrimineringslagstiftning (dir. 2002:11). 2006 lade kommittén fram sitt slutbetänkande *En sammanhållen diskrimineringslagstiftning*, i vilket man föreslår en ny gemensam lag mot diskriminering och en ny sammanslagen ombudsmannamyndighet. Som motiv och legitimering för den lagstiftning som föreslås hänvisas till FN-konventioner, FN:s standardregler, Europarådet samt gällande EG-rätt. I regeringens proposition till riksdagen anger ansvarig minister vid Integrations- och jämställdhetsdepartementet, diskrimineringslagstiftningens kontinuerligt ökade omfång som stöd för regeringens ställningstagande för en sammanslagning av lagar och myndigheter.

Bara under de senaste åren har det införts flera nya lagar mot diskriminering och flera ändringar har gjorts i diskrimineringslagarna. Inriktningen har varit att skyddet mot diskriminering ska vara så lika som möjligt, både ifråga om innehåll och form. ... Tillsynen över de arbetsrättsliga lagarna är inte gemensam men den är beträffande diskrimineringsförbudet likadant utformad enligt de olika lagarna. ... Med regeringens förslag till en gemensam lag blir skyddet mot diskriminering oavsett diskrimineringsgrund än mer likartat. En gemensam ombudsmannafunktion är därför en logisk konsekvens av en gemensam lag mot diskriminering (Prop. 2007/08:95: 363).

I tillägg till dessa motiv känner vi igen flera av de argument för en sammanslagning som vi tidigare har behandlat. Så skriver regeringen att en sammanslagen myndighet

”kan agera med större tyngd i förhållande till arbetsgivare och andra som lagstiftningen riktar sig mot” samt att en sammanslagen myndighet dessutom utgör ”en tydligare markering att alla människor är lika i värde och rättigheter och att det inte finns någon hierarki mellan olika diskrimineringsgrunder” (Prop. 2007/08:95: 364). Dessutom hänvisar regeringen till argumentet att en sammanslagen myndighet kommer att minska risken för att som enskild ”hamna mellan stolarna”:

En sammanslagning bör underlätta för den som utsatts för diskriminering, särskilt om en diskriminerande handling kan hänföras till mer än en diskrimineringsgrund. Den som anser sig ha blivit utsatt för diskriminering ska inte behöva fundera över på vilken grund han eller hon är mest diskriminerad och välja ombudsman därefter (Prop. 2007/08:95: 364).

Den så kallade intersektionalitetsproblematiken – att olika diskrimineringsgrunder samverkar – var viktig i diskrimineringskommitténs argumentering för en sammanslagning av ombudsmannamyndigheterna. Bland annat refererar man till utredningen *Det blågula glashuset – strukturell diskriminering i Sverige* (SOU 2005:56) i vilken argumenteras för en ny samlad lag som innehåller just ett intersektionalitetsperspektiv. Med detta avsågs ett perspektiv som tar fasta på ”skärningsfältet mellan olika samhällsliga makt- ordningar baserade på t.ex. kön, klass, etnicitet, etc” (SOU 2006:22: 139). Med stöd i samma källa anför Diskrimineringsutredningen vidare att begreppet intersektionalitet, ”sätter fokus på hur maktordningar samverkar med och är beroende av varandra och därför inte kan ses som enkelt åtskiljbara”.

Olika maktordningar konstruerar och påverkar varandra, försvagar eller förstärker varandra, kompletterar eller konkurrerar med varandra. Det är inte fråga om att bara lägga en form av för- tryck på den andra. Det är i det dynamiska samspelet mellan (o)lika maktordningar som diskriminering uppstår (SOU 2005:56).

Också ifråga om de fyra ombudsmannamyndigheternas framtid följer och stöder Diskrimineringskommittén de argument och legitimeringslinjer som vi tidigare kunnat beskriva. Man stärker dock även argumenten genom att förutspå att en sammanslagning av myndigheterna kommer att skapa förutsättningar för nya insikter om orättvisor och diskriminering. ”En samlad myndighet leder till större insikter inte bara vad gäller de olika diskrimineringsgrunderna, och samspelet dem emellan, utan också i hur lika diskrimineringsmekanismerna är (SOU 2005:56).

Avslutande

I detta kapitel har behandlingen av ombudsmännens verksamhet och förändring utgått från och tagit fasta på en ökad reglering och likriktning. I denna process har vi kunnat följa hur såväl enskilda ombudsmän, som fältet som helhet, kom att allt mer styras av diskrimineringslagstiftning och legitimeras enligt en juridisk diskurs. Med nyinstitutionell begreppsbildning kan vi alltså förstå ombudsmännens allt mer likartade verksamhet och sedermera sammanslagning som en effekt av både tvingande och normativ isomorfism. Således har vi kunnat visa hur återkommande och allt starkare hänvisning till starka metaorganisationer, såsom EU:s och FN:s, lagstiftning och riktlinjer framförs som argument för förändringarna. Vi har även kunnat följa hur juridisk begreppsbildning och argumentation för hur diskriminering kan/ska hanteras blivit alltmer framträdande.

I förändringen har vi emellertid också kunnat finna hur en samhällsvetenskaplig och filosofisk diskurs om social orättvisa och korsande maktordningar har fungerat som mer eller mindre explicit referenspunkt och legitimering av likriktning och sammanslagning. Således har argumenten för det genomtänkta, rationella och legitima i vad som görs och bör göras, också kunnat baseras i en diskussion om intersektionalitet och multipla maktordningar som då också var intensiv inom såväl forskning som inom sociala rörelser. Denna parallell kan för övrigt dras vare sig vi intresserar oss för förespråkare eller motståndare till ombudsmännens

sammanslagning. Liksom inom samhällsvetenskaplig forskning och sociala rörelser har just frågan om maktordningarnas relativa betydelse, styrka och jämförbarhet legat till grund för diskussion och oenighet.

4. Välfärdsstat i förändring

I denna text har vi sökt beskriva och förstå en specifik aspekt av den svenska välfärdsstatens historia, det vill säga likriktningen och sammanslagningen av fyra myndigheter mot diskriminering. Innan vi avslutningsvis placerar denna process i en mer övergripande välfärdsstatlig kontext ska huvudtrådarna i det föregående dras samman.

Summering

Utgångspunkten för vår analys av ombudsmännens verksamhet och sammanslagning var ett intresse för förändringar i den politiska hanteringen av social orättvisa. Den teoretiska utgångspunkten kom med denna utgångspunkt att stå på två ben. För det första har vi utgått från en diskussion om förbindelser mellan sociala rörelser, samhällsvetenskap och politik. För det andra har vi utgått från begreppsbildning som sätter i fokus institutionella drivkrafter bakom organisationers legitimitetssträvanden och likriktning. Med utgångspunkt i det första perspektivet formulerades frågor om relationer mellan myndigheters verksamhet och krav från respektive rörelse, inklusive vilka konflikter som i sammanhanget kunde urskiljas. Med samma utgångspunkt ställdes också frågor om samhällsvetenskapens betydelse för myndigheternas verksamhet, inklusive betydelsen av samhällsvetenskapliga begrepp och diskurser i verksamhetens formulering av mål och åtgärder. Med utgångspunkt i det andra perspektivet ställdes frågor med mer direkt riktning mot förändring, inklusive vilka argument som uttrycktes för myndigheternas likriktning samt av vilka aktörer och legitimitetskällor förändringen drevs framåt.

I det första resultatkapitlet kunde vi så redogöra för de fyra myndigheternas politiska och juridiska mandat och för deras relation till rörelser och samhällsvetenskaplig forskning. De skillnader som vi här fann mellan de fyra myndigheterna kan vi schematiskt sammanfatta på följande sätt:

JämO:s relation till kvinnorörelsen – sval

DO:s relation till etnicitetsrörelsen – enkelriktad

HO:s relation till handikapprörelsen – konfliktfylld

HomO:s relation till homo/queerrörelsen – komplementär/nära

Naturligt nog blir varje sammanfattning av detta slag förenklad. Dock uttrycker den något av de slående och intressanta skillnader vi tyckt oss finna mellan de fyra politikområdena. JämO:s relation till kvinnorörelsen förstod vi som en konsekvens av att myndighetens mandat var så betydligt snävare än kvinnorörelsen definition av jämställdhetsproblemen och dess lösning. DO:s relation till rörelsen förstod vi bland annat som relaterad till den heterogenitet som existerade inom den totala gruppen organisationer för icke etniska svenskar. HO:s tidvis konfliktfyllda relation till handikapprörelsen framstod som begripligt med utgångspunkt, å ena sidan, i den formellt och reellt oklara uppgift som myndigheten hade från start och, å andra sidan, den homogenitet och enighet som utmärkte handikapprörelsen. HomO:s relation till homorörelsen, slutligen, relaterade vi till myndighetens redan från början nära personkontakter till rörelsen ifråga. Så kunde vi här se att såväl myndighetschef som kanslichef rekryterades direkt från RFSL.

Med grund i dessa skillnader kunde föra ett mer teoretiskt resonemang där vi knöt ombudsmännen till frågor om ”närvarons politik” och representationens problematik. För det första betraktade vi här konflikter mellan ombudsmän och rörelser som uttryck för representationskonflikter, dvs. som konflikter och konkurrens om vem som äger den legitima rätten att tala för ett socialt kollektiv i offentligheten. Men frågan om representation kan också ta sig andra uttryck än i konkurrens mellan myndighet och rörelse. För det andra kunde vi därför också relatera vissa fynd till en problematisering av ”närvarons politik” och missgynnade grupper förutsättningar att

själva föra sin talan. I situationer där de berörda av något skäl inte själva engagerar sig och tar strid för sina intressen, förekommer därför att andra aktörer tar strid för deras intressen. I den mån vi kunde finna samhällsvetenskaplig kunskap åberopad i ombudsmännens verksamhet, kunde den relateras till båda varianter av representationsproblematik, dvs. använd eller efterfrågad antingen i syfte att underbygga berörda grupper kända och artikulerade problem, eller i syfte att beskriva problem som inte artikulerats av de berörda själva.

I det andra resultatkapitlet tog vi itu med frågan om aktörer och drivkrafter bakom myndigheternas med tiden allt mer likartade verksamheter och sammanslagning. I korthet såg vi här hur enskilda ombudsmän såväl som fältet som helhet, med tiden allt mer kom att styras av diskrimineringslagstiftning och att samtidigt deras proaktiva verksamhet kom att minska relativt sett. Med utgångspunkt i nyinstitutionell begreppsbyggnad beskrev vi utvecklingen som en likriktning framdriven av tvingande och normativ isomorfism och definierade därmed mäktiga metaorganisationer – som FN och EU – liksom juristprofessioner som centrala källor till legitimitet.

Från ekonomi och kollektiv till kultur och individ?

Den ”traditionella” svenska modellens eller den ”socialdemokratiska välfärdsstatsregimens” mest framträdande kännetecken var en omfördelningspolitik grundad på idéer om jämlikhet och universella värden (Esping-Andersen 1990). Denna politik konkretiserades genom en mängd lagar, organisationer och andra institutioner med mål att ge marginaliserade och underordnade grupper status som fullvärdiga medborgare. Centralt i detta projekt var att integrera dem på arbetsmarknaden och att avskaffa diskriminerande politiska och ekonomiska institutioner. Den ”traditionella” välfärdspolitikens syfte var med andra ord att utjämna klasskillnader. Ett annat sätt att begreppsligöra saken är att säga att den svenska modellen i betydande grad syftade till och åstadkom en situation där medborgare gjordes relativt oberoende av sin position på marknaden. Walter Korpi

har refererat till ”marknad” och ”politik” som två i grunden olika arenor för mobilisering av resurser, fördelning av belöningar liksom för styrning av samhället (Korpi 1988:7). Den institutionellt omfördelade modellen är den välfärdspolitiska modell i vilken marknadsresurser – pengar – är av minst betydelse. Den efterkrigstida socialdemokratiska välfärdspolitiken hade med andra ord en tydlig bas i en politik som syftade till identifiera och utjämna klasskillnader.

Under 1970-talet började denna välfärdsmodell att utsättas för kritik från ett antal olika håll och på ett antal olika grunder. En bas för kritik var det svenska näringslivet och arbetsgivarnas organisationer. Av dessa blev inte endast välfärdspolitiken utan hela ”den svenska modell” i vilken den ingick som en viktig del, kritiserad för att hämma och rentav hota enskild företagsamhet och näringsfrihet (Antman 1994: 25). Men den svenska välfärdsmodellen kom också att ifrågasättas från andra håll och på andra än nyliberala utgångspunkter. En ytterligare typ av kritik artikulerades av sociala rörelser för vilka klassperspektivet framstod som en alltför begränsad bas för en social rättvisepolitik. Här var poängen således inte att klassutjämningen hotade näringsfrihet och privat företagsamhet, utan att en sådan politik inte tog tillräcklig hänsyn till mångfalden ifråga om identiteter, erfarenheter, intressen och behov. Vad som hävdades var således att också andra maktordningar än klass skiktade medborgarna i gynnade respektive missgynnade sociala kollektiv och att välfärdspolitiken fokus därmed måste vidgas. Företrädare för kvinnor, etniska minoriteter, personer med funktionsnedsättning och homosexuella uppmärksammade att den traditionella svenska välfärdspolitiken inte tillfullo hade tillgodosett respektive grupps behov av och krav på resurser, makt och status. Klassfrågan, den helt centrala vid välfärdsstatens uppbyggnad, fick i därmed sällskap av politisk kamp baserad på andra maktordningar. De olika rörelserna har sett det som en viktig uppgift att lyfta fram förhållandet att dominerande grupper (funktionsdugliga, heterosexuella, ”svenska”, män) erfarenheter och kultur har etablerats som norm i samhället. Därför, har man menat, är det inte tillräckligt med en politik som inriktas på att omfördela ekonomiska resurser. Också kulturella värdemönster behöver ändras, så att människor i skilda sociala grupper har lika stora möjligheter att få respekt och uppnå social

status. Sådana krav på socialt erkännande har, vid sidan av omfördelningskrav, förts fram av de sociala rörelserna (Fraser 2003: 236).

Dessa skeenden kan således med fog betraktas som led i en stegvis förändring av efterkrigstidens svenska välfärdsmodell. De kan också betraktas som förutsättningar för tillblivelsen av nya ombudsmannamyndigheter (JämO, DO, HO, HomO) i den svenska myndighetsstrukturen. Vi har tidigare (Hugemark & Roman 2011) behandlat hur de fyra ombudsmännens tillkomst kan sägas uttrycka ett viktigt skifte ifråga om den politiska hanteringen av social orättvisa. Skiftet kommer till uttryck i två avseenden. Det första har vi redan berört, närmare bestämt förhållandet att klassperspektivet utmanades genom att kön och etnicitet såväl som funktionshinder och sexualitet fördes upp på den politiska dagordningen som grund för missgynnande av sociala kollektiv. Det andra avseende i vilket ombudsmännens tillkomst representerade och var en del i ett välfärdspolitiskt skifte, var att talet om kollektiv började utmanas/ersättas av talet om individer. Som vi tidigare har visat hade den allt mer framträdande hänvisningen till mänskliga rättigheter en nyckelroll i likriktningen och sedermera i sammanslagningen av de fyra ombudsmännen. Mänskliga rättigheter och dess tvillingbegrepp diskriminering hör idealtypiskt hemma i en annan rättvisediskurs än den traditionella svenska modellens. Medan den generella och omfördelande modellen utgår från och riktar intresset mot relationer mellan olika grupper/kollektiv, utgår rättighetsdiskursen från relationen mellan individ och kollektiv. Den organisatoriska pendangen till denna gradvisa förändring var att, inom alla fyra myndigheter och i takt med en homogeniserande och utökad diskrimineringslagstiftning, allt mer fokus kom att läggas på just enskilda rättsliga ärenden. I takt med detta hamnade missgynnade kollektiv och sociala rörelser allt mer i periferin. Där i olika kombinationer och omfattning såväl rörelseorganisationer som samhällsvetenskaplig forskning hade en relativt betydande roll för den institutionaliserade socialpolitiken, kom med ombudsmännens etablering således intresset allt mer riktas mot enskilda individers erfarenheter av diskriminering. Individers rättigheter och kränkningar av dessa rättigheter drivs av individer med stöd av juridiska instanser, snarare än av sociala rörelser.

Utmaningen av klassperspektivet, å ena sidan, och välfärdspolitikens individualisering/juridifiering, å andra sidan, kan således betraktas som två separata men samverkande processer i den svenska välfärdsstatens förändring. Som sådana ger de anledning till att kort anknyta till några aktuella teman i samhällsvetenskaplig forskning om välfärdsstaten.

Mest uppenbart är det första tema som kan knytas an till, nämligen det av Esping-Andersen (1990) initierade och dominerade forskningsfältet om olika typer av välfärdsstatsregimer. Den övergripande fråga som här kan ställas och söker sitt svar, är på vilket sätt och i vilken utsträckning ombudsmännens tillkomst och fortsatta utveckling utgör ett brott med den socialdemokratiska välfärdsstatsregimen i Esping-Andersens tappning. Formulerad på ett annat sätt är frågan hur väl klassperspektivet låter sig artikuleras, politiseras och hanteras i ett politiskt sammanhang där mänskliga rättigheter och diskriminering framstår som allt mer centralt.

Ett andra tema som ter sig relevant att anknyta till är den av Nancy Fraser (2003) utarbetade analysen av social rättvisa som en fråga om ekonomisk rättvisa respektive som en fråga om kultur och erkännande. Den övergripande fråga som här kan ställas och söker sitt svar, är på vilket sätt och i vilken utsträckning den nu politiskt institutionaliserade diskrimineringsdiskursen lämnar utrymme för respektive försvårar en politik ägnad att komma tillrätta med kollektiv, ekonomiskt grundad orättvisa. Klasspolitik är en annan term för denna typ av politik, varför den fråga som Fraser reser är nära relaterad till den diskussion som kan föras med utgångspunkt i Esping-Andersen.

Ett tredje tema som ter sig relevant, utgår från ett så kallat governmentalityperspektiv (Dean 2010) för diskussion av omfattande och djupgående förändringar i det moderna liberala samhället. Sett på detta sätt ingår individualiseringen av social (o)rättvisa i en

process där styrning i moderna samhällen allt mer bygger på och förutsätter aktiva, ansvarstagande individer. Från det perspektivet kan ombudsmännens tillkomst och utveckling relateras till en mer generell styrningsprocess. Ur ett sådant perspektiv kan bland annat göras nytolkningar av ombudsmännens strävan efter att göra myndigheten och lagstiftningen känd, deras bekymmer över att människor inte anmäler liksom deras åtgärder för att medvetandegöra och öka anmälningsbenägenheten.

Referenser

- Ahlberg, Jenny (2009) *Från könsrollsfrågan till JämO. Kampen om jämställdhetsfrågan och tolkningsrätten*, Working paper 2/10. Forskarskolan Demokratins villkor, Örebro universitet.
- Antman, Peter (1994) ”Vägen till systemskiftet – den offentliga sektorn i politiken 1970-1992, i Rolf Å Gustavsson (red.) *Köp sälj, var god svälj*, Stockholm: Arbetsmiljöfonden.
- Dean, Mitchell (2010) *Governmentality. Power and rule in modern society*, London: Sage Publications.
- DiMaggio, Paul J & Walter W Powell (1983) ”The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields”, *American Sociological Review*, Vol. 48, No 2, s. 147-160.
- Dir. 2002:11, Arbetsmarknadsdepartementet, *Kommittédirektiv för en sammanhållen diskrimineringslagstiftning*.
- Eriksson-Zetterquist, Ulla (2009) *Institutionell teori – idéer, moden, förändring*, Stockholm: Liber förlag.
- Esping-Andersen, Gøsta (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge: Polity Press.
- Fraser, Nancy (2003) *Den radikala fantasin. Mellan omfördelning och erkännande*, Göteborg: Daidalos förlag.
- Handikappombudsmannens rapport till regeringen 1996*. Överlämnad till regeringen i mars 1997 enligt Förordning (1994:949) med instruktion för Handikappombudsmannen.
- Handikappombudsmannens rapport till regeringen 1997*. Överlämnad till regeringen i februari 1998 enligt Förordning (1994:949) med instruktion för Handikappombudsmannen.

Handikappombudsmannens 6:e rapport till regeringen. Överlämnad till regeringen i mars 2000 enligt förordning (1994:949) med instruktion för Handikappombudsmannen.

Hugemark, Agneta & Christine Roman (2010) "Transforming Social Justice Claims into Matters of Public Responsibility", i Enelo-Jansson, Jan-Magnus, Katarzyna Jezierska & Bernt Gustavsson (red.) *Altering politics. Democracy from the Legal, Educational and Social Perspectives*, Örebro University, s. 249-166.

Hugemark, Agneta & Christine Roman (2011) *Nya problem, nya lösningar. Om tillkomsten av fyra ombudsmän mot diskriminering*, Arbetsrapport 15, Akademin för Humaniora, Utbildning och Samhällsvetenskap.

Hugemark, Agneta & Christine Roman (kommande) *Organisering, social rättvisa och korsande maktordningar. Kamper i svensk handikapprörelse*, Lund: Boréa förlag.

JämO:s verksamhetsberättelse 1980-1983.

JämO:s verksamhetsberättelse 1988-1989.

JämO: verksamhetsberättelse 2000.

JämO:s årsredovisning 2000.

Jämställdhetslag (1991:433).

Korpi, Walter (1988) "Makt, politik och statsautonomi i det sociala medborgarskapets framväxt. En jämförande studie av 18 OECD-länder", *Sociologisk forskning*, vol. 30, nr. 1.

Lag (1979:1118) om jämställdhet mellan kvinnor och män i arbetslivet.

Lag (1999:130) mot etnisk diskriminering.

Lag (1999:132) om förbud mot diskriminering i arbetslivet på grund av funktionshinder.

Lag (2001:1286) om likabehandling av studenter i högskolan.

Lag (2003:307) om förbud mot diskriminering.

Lag (2006:67) om förbud mot diskriminering och annan kränkande behandling av barn och elever.

Meyer, John W & Brian Rowan (1977) ”Institutionalized Organisations: Formal Structure as Myth and Ceremony”, *The American Journal of Sociology*, Vol. 83, No. 2, s. 340-363.

Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (1987) *DO:s första år*.

Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (1990) *De fyra första åren – en reDOvisning*.

Phillips, Ann (1995) *The Politics of Presence. The Political Representation of Gender, Ethnicity and Race*, Oxford: Clarendon Press.

Proposition 1999/2000:143, Näringsdepartementet, Ändringar i jämställdhetslagen, m.m.

Proposition 2007/08:95, Integrations- och jämställdhetsdepartementet, Ett starkare skydd mot diskriminering.

Regleringsbrev för budgetåret 2008 avseende Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning.

Reumatikertidningen, 1999, nr 3. ”Intervju med Inger Claesson Wästberg om tiden som Handikappombudsman.”

RFSL, www.rfsl/aktuellt/2005.

SFS 2007:1034, Förordning med instruktion för Handikappombudsmannen.

Årsberättelse 1999, Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning.

Årsberättelse 2001, Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning.

SOU 1990:41, Civildepartementet, *Tio år med jämställdhetslagen: utvärdering och förslag*, sammanställning från Civildepartementets jämställdhetsenhet.

SOU 1992:126, Socialdepartementet, *Ett samhälle för alla*, Slutbetänkande från Handikapputredningen.

SOU 1999:73, Socialdepartementet, *Handikappombudsmannens framtida förutsättningar och arbetsuppgifter*, Betänkande från Utredningen om översyn av Handikappombudsmannen.

SOU 2006:22, Arbetsmarknadsdepartementet, *En sammanhållen diskrimineringslagstiftning*, Slutbetänkande från Diskrimineringsutredningen.

Valiente, Cecilia (2003) "Mobilizing for recognition and representation on behalf of others? The case of mothers against drugs in Spain", i Hobson (red.), *Recognition Struggles and Social Movements. Contested Identities, Agencies and Power*, Cambridge: Cambridge University Press, s. 239-259.