

Inspektion av Diskrimineringsombudsmannen (DO) den 17–19 februari 2014

Sammanfattning

I samband med chefsjustitieombudsmannen (chefsJO) Elisabet Furas inspektion av DO gjordes i huvudsak följande iakttagelser:

- Det allmänna intrycket av DO:s verksamhet var mycket gott. DO handlägger sina anmälningsärenden på ett effektivt och ändamålsenligt sätt. Det noterades att ärendena var välordnade och lätta att följa. I fråga om de pågående utbildningsärendena noterades emellertid en viss inledande ”passivitet” och ärendena kunde bli liggande i en till två månader utan handläggningsåtgärder. ChefsJO framhöll vikten av att ärenden inte blir liggande utan åtgärder.
- Det noterades att i relativt många utbildningsärenden hade det dröjt en månad innan tjänsteanteckningar som förts i samband med möten med anmälare m.fl. hade upprättats och skickats för yttrande. I några fall hade det dröjt upp till två månader. ChefsJO framhöll att tjänsteanteckningar bör upprättas så snart som möjligt efter genomfört möte. På så sätt säkerställs att berörda parter ges en rimlig chans att komma ihåg vad som sades vid mötet och därmed kunna komma med relevanta synpunkter.
- Det noterades att DO avslutar ärenden antingen med ett ”avslutsbrev” eller ”beslut”. ChefsJO uttalade att oavsett vad DO kallar handlingen så är det fråga om ett beslut. För att öka tydligheten i handläggningen bör DO avskaffa användandet av ”avslutsbrev”.
- ChefsJO framhöll att DO bör se över utformningen av de beslut med vilka myndigheten avslutar ett anmälningsärende och inleder ett processärende. I besluten bör det tydligt anges vilka åtgärder som myndigheten beslutat att vidta och skälen för detta.

- Det framkom att det rådde viss osäkerhet i fråga om hanteringen av ersättningsanspråk från anmälare m.fl. ChefsJO framhöll att det kunde finnas skäl för DO att se över rutinerna i denna fråga.

Deltagare från JO

Deltagare från Riksdagens ombudsmän (JO): ChefsJO Elisabet Fura (närvarande den 17 och 19 februari 2014), byråchefen Dan Johansson samt föredragandena Charlotte De Geer Fällman, Eva Fridén och Karl Lorentzon (protokollförare).

Inledning

Inspektionen inleddes den 17 februari 2014 kl. 13.00 i DO:s lokaler. Där sammanträffade chefsJO och hennes medarbetare med DO Agneta Broberg, administrativa chefen Nanna Sörling, enhetscheferna Jenny Olausson (DO-kansliet), Katarina Rydberg (kommunikations- och utbildningsenheten), Martin Mörk (processenheten), Therese Östmark (rättsenheten arbetsliv) och Anna-Carin Gustavsson Åström (rättsenheten samhällsliv och utbildningsväsende) samt verksjuristen Amelie Julin.

Agneta Broberg redogjorde inledningsvis för DO:s organisation och verksamhet. I samband med det hänvisade hon till en översikt som gavs in, se [aktbilaga 2](#). Hon tillade i huvudsak följande. DO har ett brett uppdrag som innebär att myndigheten ska utöva tillsyn över att diskriminerings- och föräldraledighetslagen följs. Myndigheten ska verka mot diskriminering, lämna råd och stöd samt informera och utbilda i diskrimineringsfrågor. Det breda uppdraget till trots, har den allmänna bilden blivit att myndighetens uppdrag är att företräda individer som ansett sig ha blivit utsatta för diskriminerande handlingar. Av den anledningen blev DO i samband med uppstarten av verksamheten överbelastad av individanmälningar. Det skapades en bild av att DO var en ”MR-advokat” och den bilden lever i viss mån kvar. Myndighetens ambition är att förändra denna bild och i stället förmedla bilden av en expertmyndighet som verkar för samhällsförändring för samtliga medborgare. Av den anledningen har myndigheten börjat arbeta med långsiktiga mål. Myndigheten identifierar områden där det finns störst behov av insatser och arbetar sedan med dem under en femårsperiod.

För att kunna uppnå målet med samhällsförändring är det enligt DO nödvändigt att myndigheten använder alla sina ”verktyg” samtidigt. Det är således inte tillräckligt att myndigheten driver individärenden i domstol, utan detta måste även kombineras med kunskapsspridning och opinionsbildning.

Martin Mörk och Agneta Broberg redogjorde för DO:s processenhet. Enheten består av en enhetschef och fyra processförare. Syftet med att ha en egen processenhet är att skapa en kompetens i diskrimineringsfrågor och få en enhetlig bedömning i vilka ärenden som myndigheten väljer att föra vidare till process. Målet med myndighetens processföring är att genom domstolsprocesser skapa en klagörande praxis i diskrimineringsfrågor. Myndigheten upplever emellertid att det finns en viss motsättning i dess uppdrag, eftersom det i förarbetena till diskrimineringslagen anges att myndigheten ska verka för förlikning i tvistemål. Om DO går med på

förlikningar uppnår man inte målsättningen med att få klargörande praxis. Myndigheten är även beroende av anmälarens vilja i frågan.

Vidare redogjorde Therese Östmark för handläggningen av individanmälningar och Amelie Julin redogjorde för myndighetens rutiner för handläggningen av framställningar om att få ta del av allmänna handlingar. Slutligen redogjorde Agneta Broberg för granskningsenhetens arbete.

ChefsJO presenterade sig själv och sina medarbetare samt redogjorde kortfattat för JO:s verksamhet.

I samband med den inledande presentationen gav DO:s medarbetare in handledning för individ- och granskningsärenden m.m., se aktbilagorna 3-9.

Härefter inledde chefsJO och hennes medarbetare granskningen av de akter som hade beställts fram. Granskningen fortsatte den 18 och 19 februari 2014.

Granskning av akter

Det antecknas att chefsJO inför inspektionen begärde fram följande akter och handlingar:

1. En förteckning över myndighetens samtliga pågående anmälnings- resp. processärenden.
2. Akterna i de 20 äldsta pågående och de 20 senast avgjorda arbetslivsärendena.
3. Akterna i de 20 äldsta pågående och de 20 senast avgjorda utbildningsärendena.
4. Akterna i de 20 äldsta pågående och de 20 senast avgjorda samhällslivsärendena.
5. Akterna i de 10 äldsta pågående och de 10 senast avgjorda processärendena.
6. Akterna i samtliga ärenden med anmälningar inkomna under 2012 – 2014 från antidiskrimineringsbyråer.
7. Akterna i samtliga ärenden under 2012 och 2013 där myndigheten har utfärdat ett vitesföreläggande eller gjort en framställning till Nämnden mot diskriminering.

Det noterades att det inte fanns några ärenden hänförliga till punkten 7.

Förevisning av DO:s ärendehanteringssystem m.m.

Den 18 februari 2014 förevisade registratorn Marie Lundmark, juristen Annika Höög (rättsenheten arbetsliv) och assistenten Elisabeth Herrén (rättsenheten arbetsliv och processenheten) DO:s ärendehanteringssystem för chefsJO:s medarbetare.

Myndigheten använder sig av ärendehanteringssystemet W3D3. Varje ärende har en digital- och en ”pappersakt”. Den digitala akten är fullständig, medan den andra akten enbart innehåller den ursprungliga anmälan med eventuella bilagor, handlingar som har skickats in med vanlig post och DO:s beslut. Om anmälan skickas in med e-post skrivs anmälan och eventuella bilagor ut samt inkomststämplas. Myndigheten följer anmälares uppdelning av handlingar i bilagor och det innebär att om anmälan skickar in tio bilagor så registrerar DO tio handlingar i sitt system. Handlingar som skickas in per e-post i ett senare skede inkomststämplas inte. DO har fört en diskussion om möjligheterna att förse ärendehanteringssystemet med elektroniska inkomststämplar. För närvarande diarieförs myndighetens processärenden som anmälningsärenden. Myndigheten överväger att skapa en ny ”serie” för registrering av processärenden.

Den 18 februari 2014 lämnade DO:s medarbetare in exempel på beslutsmallar, se [aktbilaga 10](#).

Den 19 februari 2014 lämnade DO:s medarbetare in exempel på blanketter avseende ansökan om reseersättning samt kopia av DO:s policy angående reseersättning m.m. till anmälare m.fl., se [aktbilagorna 11-12](#).

Genomgång av gjorda iakttagelser vid inspektionen

ChefsJO och hennes medarbetare sammanträffade den 19 februari 2014 kl. 15.00 med DO och de av hennes medarbetare som deltagit vid den inledande genomgången. Vid genomgången deltog även enhetschefen Peter Tai Christensen (granskningsenheten).

Generella anmärkningar

ChefsJO inledde med att tacka för ett vänligt bemötande från DO:s medarbetare. Hon uppgav vidare att alla framtagna akter och handlingar inte hade granskats samt att de som hade granskats inte hade granskats i alla avseenden.

ChefsJO konstaterade att det allmänna intrycket av DO:s verksamhet var mycket gott.

Utformningen av beslut

Vid genomgången av DO:s ärenden noterades att myndigheten beroende på vilken grund ett ärende avslutas antingen avslutar handläggningen med ett ”avslutsbrev” eller ett ”beslut”. Oavsett vilken handling som används, informeras anmälan om att DO har valt att avsluta ärendet. I DO:s ärendehanteringssystem diarieförs avslutsbrev som ”beslut”. ChefsJO framhöll att även om myndigheten betecknar en handling som ett avslutsbrev, är det fråga om ett beslut. För att öka tydligheten i handläggningen bör DO överväga att beteckna samtliga handlingar som avslutar ett ärende för ”beslut”.

Granskningen visade att de beslut som DO upprättar i samband med att ett anmälningsärende avslutas och ett processärende inleds är något otydligt formulerade. I besluten anges regelmässigt följande:

Beslut

DO ska väcka talan mot [X] i domstol för [Y:s] räkning. Detta innebär att anmälan fortsättningsvis ska hanteras som ett processärende. Ärendet avseende utredningen av anmälan ska avslutas.

Beslutet har fattats av... efter föredragning av ... Enhetscheferna... har också deltagit i den slutliga handläggningen.

Beslutet går inte att överklaga.

I samband med att processärendet inleds skickar DO ut en inledande information till anmälaren och den anmälda. Brevet innehåller regelmässigt följande information:

DO har utrett [Y:s] anmälan om diskriminering mot [X] (ANM...). DO gör bedömningen att [X] brutit mot diskrimineringslagen (2008:567). Mot den bakgrunden har DO beslutat väcka talan mot [X] i domstol för [Y:s] räkning.

Anmälan kommer framöver att hanteras som ett processärende med nytt diarienummer ANM...

ChefsJO noterade *dels* att informationsbrevet innehåller andra skäl för DO:s beslut att inleda en process än de som angetts i beslutet, *dels* att beslutet enbart innehåller DO:s skäl och inte det faktiska slutet. ChefsJO framhöll att det inte bör förekomma ytterligare skäl i informationsbrevet än vad som anges i beslutet.

Den språkliga utformningen av tjänsteanteckningar m.m.

Vid genomgången av ärendena var det allmänna intrycket att DO använder ett enkelt och tydligt språk i de handlingar som upprättas. I några fall noterades emellertid att tjänsteanteckningar och förelägganden var formulerade på en mindre bra svenska, vilket gjorde det svårt att förstå innebörden.

DO:s medarbetare uppgav att myndigheten arbetar kontinuerligt med språkfrågor. Myndigheten är medveten om vikten av att de handlingar som upprättas är begripliga och man arbetar kontinuerligt med språkfrågan. Som en del i myndighetens arbete med denna fråga har det ingått att ta fram beslutsmallar.

ChefsJO framhöll att det är av vikt att de handlingar som upprättas hos myndigheten är välformulerade och begripliga eftersom de handlingar som skickas ut påverkar den bild som allmänheten får av myndigheten.

Tider för upprättande av tjänsteanteckningar m.m.

Vid genomgången noterades att det i utbildningsärendena i relativt många fall hade dröjt en månad innan tjänsteanteckningarna från möten med anmälare upprättats. I några fall hade det dröjt upp till två månader. I sammanhanget noterades att handläggningen skedde mycket snabbare i arbetslivsärendena.

DO:s medarbetare uppgav att det inte finns någon riktlinje för hur lång tid det får ta innan en tjänsteanteckning upprättas. Sammanträffandet med anmälare och anmälda samt upprättandet av tjänsteanteckningar efter sådana möten är resurskrävande. Av den anledningen genomför myndigheten en översyn av sina arbetsformer. För närvarande är det som regel två utredare närvarande vid sammanträffande

med anmälare m.fl. Det bör finnas situationer när möten kan genomföras med en handläggare. Vidare finns det skäl att överväga att dokumentera mötena på andra sätt, exempelvis genom inspelning. Emellertid skulle dokumenterandet med hjälp av ljudinspelningar riskera att leda till omfattande sekretessprövningar.

ChefsJO framhöll att tjänsteanteckningarna i många fall var ambitiöst utformade. Vidare framhöll hon vikten av att tjänsteanteckningar upprättas så snart som möjligt efter genomfört möte. På så sätt säkerställs att berörda parter ges en rimlig chans att komma ihåg vad som sades vid mötet och därmed kunna komma med relevanta synpunkter.

ChefsJO framhöll vidare att DO i vissa fall hade gett berörda personer allt för kort tid på sig att komma in med yttrande. I något fall hade handlingar översänts med post till en anmälare som hade getts åtta dagar från översändandet att inkomma med yttrande. Med postgång inberäknat synes det ha varit allt för begränsad tid. I ett fall hade en person getts tre dagar på sig att inkomma med yttrande. Även om man tog hänsyn till att handlingarna hade skickats med e-post var tiden allt för begränsad. I vissa fall noterades att svarstiderna var upp till två månader.

DO:s medarbetare uppgav att myndigheten tidigare regelmässigt haft två veckor som tid för yttrande. Emellertid kan det förhållandet att preskription närmar sig göra att svarstiden måste sättas kortare. Åtta dagar framstod dock som väl kort. Vidare påverkas svarstiderna av sommaresemestrar. I utbildningsärendena påverkas svarstiden även av att DO gjort bedömningen att kommunerna måste hinna hålla nämndsammanträden.

Ersättning till enskilda i samband med utredning

Av 10 § förordningen (2008:1401) med instruktion för Diskrimineringsombudsmannen följer att myndigheten får bevilja den, som på kallelse har inställt sig för att höras under utredningen av ett ärende, skälig ersättning av allmänna medel för kostnader för resa och uppehälle. I DO:s policy angående reseersättning m.m. till anmälare m.fl. (se aktbilaga 12) anges bl.a. följande: ”Vi betalar ersättning till anmälare och presumtiva vittnen och sakkunniga, men inte till den anmälde.”

ChefsJO framhöll att det inte finns något formellt hinder för DO att även betala inställelseersättning till den anmälde.

DO:s medarbetare uppgav att myndigheten har som rutin att besöka den anmälde under utredningen och att det därför som regel inte uppstår några inställesekostnader. Det har emellertid inträffat att myndigheten har betalat ut ersättning till den anmälde när han eller hon har kallats till myndighetens kansli.

Med anledning av vad som framkommit framhöll chefsJO att DO bör ändra skrivningen i policydokumentet så att det framgår att ersättning även kan utbetalas till den anmälde.

I ett ärende hade en anmälare kommit in med ett ersättningsanspråk avseende kafébesök. Av en tjänsteanteckning framgick att anmälaren förutom ersättning för kafébesöket även hade haft reseutgifter. Vidare framgick att en handläggare hos DO upplyst anmälaren om att hon skulle komma in med ersättningsanspråk avseende resan och att hon inte kunde få ersättning för kafébesöket. Något ersättningsanspråk avseende resan var inte infört i ärendet.

ChefsJO framhöll att ersättningsfrågan avseende kafébesöket rätteligen borde ha avslagits i ett beslut. Vidare noterade hon att det på DO:s blankett för ersättningsanspråk inte finns någon möjlighet att meddela avslag. ChefsJO framhöll att det kunde finnas skäl för DO att se över rutinerna i denna fråga.

DO:s medarbetare uppgav att begäran om ersättning ska läggas in i akten. Därefter ska begäran skickas till ekonomiavdelningen. Det kan inträffa att blanketten inte skickas tillbaka till ärendeavdelningen. Myndigheten har inte några rutiner för hur avslag av ersättningsanspråk ska hanteras.

De särskilda ärendegrupperna

Inledningsvis konstaterades att åldersstrukturen för samtliga pågående anmälning- och processärenden såg bra ut. Vid tidpunkten för inspektionen hade DO 154 öppna anmälningssärenden och 18 öppna processärenden. Två av anmälningssärendena hade inkommit under 2012 och ytterligare ett ärende var äldre än ett år. I dessa fall rörde det sig om omfattande ärenden i vilka det kontinuerligt hade vidtagits utredningsåtgärder. Handläggningstiden framstod som motiverad. Det noterades slutligen att ytterligare tolv ärenden var äldre än sex månader och att de flesta av dessa var utbildningsärenden.

DO:s medarbetare uppgav att rättsenheten för samhällsliv och utbildning hade haft en personalomsättning som gjort att arbetet inte hade hunnits med. Utbildningsärenden är ofta väldigt svårutredda och därmed resurskrävande. Enheten har fördelat utbildningsärendena på flera utredare.

Arbetslivsärenden

Det allmänna intrycket var att de pågående arbetslivsärendena sköts på ett bra sätt, med en aktiv och kontinuerlig handläggning. Den information som skickas ut till berörda var bra och lättfattlig. Ärenden var välordnade och lätta att följa. I fråga om de avslutade ärendena noterades att DO hade en snabb handläggning och att det tagit som mest tre veckor innan ärendena hade avslutats.

Utbildningsärenden

Granskningen visade att i de pågående utbildningsärendena hade relativt omfattande utredningsåtgärder vidtagits. Den generella bilden var att ärenden hade handlagts på ett bra och aktivt sätt. Det kunde emellertid noteras en viss inledande ”passivitet”. Det kunde således dröja en till tre månader efter det att anmälan inkom innan DO vidtog några åtgärder. I några enstaka ärenden kunde även noteras en

viss passivitet under handläggningens gång. ChefsJO framhöll vikten av att ärenden inte blir liggande utan åtgärder.

DO framhöll att personalomsättningen på rättsenheten för samhällsliv och utbildning var en förklaring till passiviteten.

I några pågående ärenden noterades att DO hade diariefört handlingar lång tid efter att de hade inkommit till myndigheten. Det rörde sig om någon enstaka månads fördröjning.

I fråga om de avslutade ärendena konstaterades att alla var inkomna i januari 2014 och att de hade avslutats en till tre veckor efter registrering. Vidare noterades att handläggningen av ärendena var lätt att följa.

I ett ärende noterades att en utredare hos DO efter kontakt med polisen hade upprättat en tjänsteanteckning. Av anteckningen framgick inte vem utredaren hade talat med. ChefsJO framhöll vikten av att sådana uppgifter anges i tjänsteanteckningar.

Samhällslivsärenden

Ett ärende skrevs av i ett beslut daterat den 7 februari 2014. I DO:s ärendehanteringssystem hade emellertid beslutet registrerats först den 10 februari 2014. ChefsJO framhöll att det datum som angetts på beslutet även måste anges som beslutsdatum i DO:s ärendehanteringssystem.

DO:s medarbetare uppgav att myndigheten ganska nyligen har uppmärksamats på denna fråga och att de för närvarande söker en lösning på problemet.

Ett annat ärende avslutades genom ett beslut den 4 februari 2014. Den 5 februari 2014 kom anmälaren in med en efterskrift som bl.a. innehöll en fråga till myndigheten. Det framgick inte av akten om DO hade besvarat frågan.

DO:s medarbetare uppgav att de som regel registrerar efterskrifter i det avslutade ärendet.

Processärenden

I ett ärende framgick att en handläggare skickat ett e-postmeddelande till ett sakkunnigvittne. Meddelandet hade följande innehåll:

Hej [X],

Här kommer anteckningarna från DO:s möte med anmälaren A. och en tjänsteanteckning från ett telefonsamtal med ett vittne E. Jag ber dig att hantera informationen varsamt. Lämna inte ut information till någon annan person.

Tack på förhand

[Y]

Till e-postmeddelandet bifogades två tjänsteanteckningar. ChefsJO framhöll att om en handläggare gör bedömningen att en handling innehåller känsliga uppgifter, bör den inte skickas med vanlig e-post. Vidare bör ett beslut om förbehåll enligt 10

kap. 14 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) vara tillräckligt preciserat och innehålla en mängd upplysningar till den enskilde, bl.a. information om att en överträdelse av förbehållet är straffbelagt. Det är således inte tillräckligt att myndigheten enbart erinrar en mottagare om att uppgiften inte får lämnas vidare.

I ett ärende noterades att DO i samband med ett preskriptionsavbrott hade angett fel tid för när den nya preskriptionen inträdde. Felet hade uppmärksammats och rättats av en handläggare. Det noterades vidare att ett avstående från att göra gällande preskription hade undertecknats av en f.d. rektor vid en viss skola. Av en anteckning intill underskriften framgick att personen inte längre var anställd vid skolan. Det framgick inte om DO hade vidtagit några åtgärder för att försäkra sig om att personen som hade skrivit under handlingen hade behörighet att göra det. ChefsJO framhöll vikten av noggrannhet vid hanteringen av preskriptionsfrågor.

I ett ärende noterades att en handling hade diarieförts först nio månader efter inkomst till myndigheten. ChefsJO påpekade att händelser i ett ärende ska dokumenteras i nära samband med att de inträffar.

Inspektionen avslutades kl. 16.00.

Vid protokollet

Karl Lorentzon

Justerat den 3/3 2014

Elisabet Fura