

Chefsjustitieombudsmannen
Elisabeth Rynning

Frågan om anmälningar till Diskrimineringsombudsmannen bör handläggas som ärenden

Beslutet i korthet: Under utredningen av klagomål om långsam handläggning kom det fram att anmälningar till DO inte anses medföra att ärenden inleds hos myndigheten. Anmälare får inte heller något besked om DO väljer att inte inleda tillsyn utifrån uppgifterna i en anmälan. Den centrala frågan i ärendet är om det är godtagbart att en anmälare inte får något besked i de fall DO väljer att inte inleda en tillsyn utifrån uppgifterna i en anmälan. En konsekvens av detta är att anmälaren inte vet om eller när DO har tagit ställning i frågan.

I beslutet konstaterar chefsJO att hon inte anser sig kunna kritisera DO för det sätt på vilket myndigheten hanterar inkomna anmälningar från enskilda som inte leder till tillsyn, eftersom det inte av någon reglering eller på något annat sätt uttryckligen framgår att DO ska hantera klagomål från enskilda. Enligt chefsJO är det dock ett rimligt krav att DO – i sin kommunikation med allmänheten – tydligt informerar om att en anmälan inte medför att ett ärende anses inlett hos myndigheten och om vilka konsekvenser detta får. Sådan information är särskilt viktig eftersom anmälningar till DO tidigare ansågs medföra att ärenden inleddes och ärendena avslutades genom beslut. Den omständigheten att DO har möjlighet att biträda enskilda i domstol ställer särskilda krav på tydlighet i informationen. Enligt chefsJO bör enskilda få tillgång till relevant information redan i samband med att de överväger att upprätta en anmälan. Informationen skulle t.ex. kunna lämnas på DO:s webbplats och i de anmälningsblanketter som myndigheten tillhandahåller där. Informationen skulle också med fördel kunna framgå av den blankett som skickas till en anmälare i samband med att en anmälan kommer in till myndigheten.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 3 september 2018 framförde AA klagomål mot Diskrimineringsombudsmannen (DO) i fråga om långsam handläggning. Han anförde i huvudsak följande:

Till följd av en debatt om sexuella trakasserier på musikfestivaler anordnas en musikfestival där män inte är välkomna (Statement Festival). När han kontaktade DO i början av april 2018 fick han veta att myndigheten mottagit sammanlagt fem anmälningar i fråga om den aktuella festivalen. Den första anmälan hade kommit in till myndigheten den 12 september 2017. Festivalen

ägde rum i augusti/september 2018. Vid den tidpunkten hade DO fortfarande inte fattat något beslut om festivalen. Enligt uppgift från DO uppgår myndighetens genomsnittliga handläggningstid till cirka fyra månader. Eftersom DO:s personal sannolikt sympatiserar med ideologin bakom festivalen, finns det skäl att tro att den långsamma handläggningen syftade till att festivalen skulle kunna genomföras ostört och att den juridiska person som anordnade festivalen skulle hinna upphöra.

Utredning

JO begärde in handlingar från DO om de anmälningar som gällde festivalen, i syfte att granska om det var fråga om långsam handläggning. Med anledning av en anteckning i ett ärende om att uppgifterna hade "behandlats i beredningen", tog en föredragande hos JO telefonkontakt med en handläggare vid DO. Vid telefonsamtalet kom i huvudsak följande fram:

En anteckning om att uppgifterna har "behandlats i beredningen" betyder att den som har tagit emot anmälan har gått igenom uppgifterna och förmedlat anmälan vidare i myndighetens organisation. Sedan april 2016 fattar DO inte något formellt beslut när myndigheten väljer att inte inleda en utredning utifrån anmälan från en enskild. Om DO väljer att inleda en utredning, t.ex. utifrån vad som framgår av en anmälan, öppnas alltid ett nytt ärende. En anmälan till DO innebär inte att ett ärende inleds. Anmälare får därför inte något besked om DO inte inleder en utredning, vilket framgår av den informationsblankett som myndigheten skickar till anmälare i samband med att en anmälan kommer in.

JO begärde in ytterligare handlingar från DO om myndighetens handläggning av inkomna anmälningar samt den informationsblankett som myndigheten skickar till anmälaren i samband med att en anmälan kommer in till myndigheten.

Därefter begärde JO att DO skulle yttra sig över uppgifterna i anmälan och särskilt besvara följande frågor:

1. Hur diarieförs anmälningar från allmänheten? Hur handläggs anmälningarna och hur avslutas handläggningen av dessa?
2. Vilka överväganden ligger bakom synsättet att anmälningar från allmänheten inte anhängiggör ärenden hos myndigheten?
3. Vilket rättsligt stöd har myndigheten för sättet att hantera anmälningar från allmänheten?

Efter remiss anförde DO i huvudsak följande:

DO och utgångspunkterna för DO:s verksamhet

Av 1 § lag (2008:568) om Diskrimineringsombudsmannen följer att Diskrimineringsombudsmannen har de uppgifter som framgår av diskrimineringslagen (2008:567). Ombudsmannen ska därutöver verka för att

diskriminering som har samband med kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller ålder inte förekommer på några områden av samhällslivet. Ombudsmannen ska också i övrigt verka för lika rättigheter och möjligheter oavsett kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller ålder.

Av 2 och 3 §§ samma lag följer att Diskrimineringsombudsmannen genom råd och på annat sätt ska medverka till att den som utsatts för diskriminering kan ta till vara sina rättigheter. Diskrimineringsombudsmannen ska därutöver inom sitt verksamhetsområde

- informera, utbilda, överlägga och ha andra kontakter med myndigheter, företag, enskilda och organisationer,
- följa den internationella utvecklingen och ha kontakter med internationella organisationer,
- följa forsknings- och utvecklingsarbete,
- hos regeringen föreslå författningsändringar eller andra åtgärder som kan motverka diskriminering, och
- ta initiativ till andra lämpliga åtgärder.

I 4 kap. 1 § diskrimineringslagen, DL, anges att diskrimineringsombudsmannen ska utöva tillsyn över att lagen följs. Ombudsmannen ska i första hand försöka få dem som omfattas av lagen att frivilligt följa den. Med tillsyn avses i lagen en självständig granskning som har till syfte att kontrollera om den verksamhet som granskas uppfyller de krav som följer av denna lag (4 kap. 1 a § DL).

Av 6 kap. 2 § DL framgår att Diskrimineringsombudsmannen som part får föra talan i diskrimineringsmål för enskild som medger det. När DO för en sådan talan får myndigheten i samma rättegång föra annan talan för den enskilde om han eller hon medger det.

De så kallade Parisprinciperna och DO:s självständiga ställning

En utgångspunkt vid utformningen av DO:s uppdrag var de av FN:s generalförsamling antagna så kallade Parisprinciperna om nationella institutioner till skydd för de mänskliga rättigheterna (Principles relating to the Status of National Institutions, Resolution A/RES/48/134, 20 december 1993). I principerna betonas betydelsen av att institutioner av detta slag ska åtnjuta en hög grad av oberoende. Inom ramen för sitt ansvarsområde bör institutionen bland annat själv kunna bestämma sin organisation och sitt arbetssätt, vilka frågor den tar upp, vilka externa kontakter den tar samt vilken information den inhämtar och publicerar. Med hänvisning till dessa principer gav regeringen i diskrimineringslagens förarbeten uttryck för vikten av att DO tillförsäkrades en hög grad av oberoende och självständighet. För att säkerställa myndighetens oberoende i förhållande till regeringen föreslogs därför att myndighetens grundläggande ansvarsområden och uppgifter skulle regleras i lag (se prop. 2007/08:95 s. 369).

Av diskrimineringslagen och dess förarbeten framgår vidare att ombudsmannen inom ramen för sitt i lag givna uppdrag åtnjuter en hög grad av frihet att självständigt besluta om vilka åtgärder myndigheten ska vidta. Ombudsmannen har således enligt 6 kap. 2 § DL en möjlighet, men inte någon skyldighet, att som part föra talan i domstol för enskild som medger det. Ombudsmannen bedömer alltså själv i vilka fall talan ska väckas, och i lagens förarbeten konstateras att myndigheten inte behöver föra den enskildes talan enbart på grund av att den enskilde själv är angelägen om att väcka talan (prop. s. 432). På motsvarande sätt anges i förarbetena beträffande skyldigheten för arbetsgivare och utbildningsanordnare att i vissa situationer lämna uppgifter om meriter (4 kap.

3 § 1 st. 3 DL) att ombudsmannen bör infordra dessa uppgifter endast i den mån ombudsmannen, oberoende av den enskildes åsikt, bedömer att de har betydelse för tillsynen (prop. s. 372).

Särskilt om DO:s tillsynsuppdrag

Grundläggande är att DO:s tillsyn omfattar dels tillsyn över de i 2 kap. diskrimineringslagen intagna förbuden mot diskriminering inom en rad olika samhällsområden, dels tillsyn över arbetsgivares och utbildningsanordnares skyldighet enligt 3 kap. samma lag att bedriva ett förebyggande och främjande arbete för motverka diskriminering och på annat sätt verka för lika rättigheter och möjlighet (det vill säga tillsyn över lagens krav på så kallade "aktiva åtgärder"). Väsentligt är också att DO:s uppgift att utöva tillsyn är principiellt skild från myndighetens möjlighet att som part föra talan i mål angående enskildas anspråk på diskrimineringsersättning.

För förståelsen av det sätt på vilket myndigheten idag bedriver sin tillsynsverksamhet finns det skäl att översiktligt redovisa den betydande förändring av myndighetens arbete som DO under de senaste åren har genomfört.

Under myndighetens första år fanns en utspridd uppfattning om att det var DO:s uppgift att som ombud för enskilda framställa anspråk på diskrimineringsersättning och att genom förlikningar och domar tillse att dessa enskilda fick upprättelse. Hanteringen av enskildas anmälningar och anspråk utgjorde vid denna tidpunkt en övervägande del av myndighetens verksamhet. Myndigheten utlovade också i sin kommunikation med allmänheten hjälp till enskilda som upplevde sig drabbade av diskriminering.

Erfarenheterna visade emellertid att en sådan anmälningsstyrd verksamhet svårigen kunde försvaras i ljuset av myndighetens större uppdrag att verka för att diskriminering inte förekommer.

Slutsatserna bekräftades av de genomgångar av verksamheten som gjordes av Statskontoret år 2011 (Myndighetsanalys av Diskrimineringsombudsmannen, Statskontoret 2011:26 s. 85 ff.) och av Riksrevisionen år 2012 (DO och diskrimineringsfrågorna, RiR 2012:3 s. 59 ff.). Såväl Statskontoret som Riksrevisionen efterlyste ett mer strategiskt förhållningssätt till uppdraget där DO uppmanades att utveckla verksamheten i främjande och förebyggande riktning.

Hösten 2011 inleddes ett mycket omfattande förändringsarbete avseende såväl tillsynen som myndighetens övriga främjande verksamhet. Vad avser tillsynen infördes vid årsskiftet 2012/2013 en mekanism för strategiskt urval bland anmälningar för att kunna avgöra vilka av dessa som det kunde anses befogat ur allmän synpunkt att utreda och driva i domstol.

År 2013 påbörjades också uppbyggnaden av en mer reguljär tillsynsverksamhet vars huvudsakliga syfte är att främja efterlevnad och vid behov påtala överträdelser eller risker för överträdelser snarare än att utreda om enskilda har ett giltigt anspråk. Centralt för denna verksamhet är att myndigheten kan agera på uppgifter om missförhållanden oavsett om de når myndigheten genom en anmälan från en enskild eller på annat sätt.

Myndigheten har sedan dess gradvis ökat andelen tillsynsinsatser som inte har sin grund i en anmälan. DO bedömer att denna utveckling motiveras av starka ändamålsskäl som sammanhänger med det faktum att de anmälningar som myndigheten får in inte är representativa för de diskrimineringsproblem som förekommer i samhället. Det finns med andra ord en risk att DO vid en anmälningsstyrd verksamhet lägger en oproportionerligt stor andel av sina resurser på sådana problem som endast drabbar vissa grupper och för vilka anmälningsbenägenheten av olika skäl är större. En sådan ordning vore enligt DO:s uppfattning också mindre väl förenlig med Parisprincipernas krav på MR-institutioners oberoende ställning vid fullgörandet av sitt uppdrag. Om DO skulle utreda alla de anmälningar som kom in skulle myndigheten inte på samma sätt kunna strategiskt rikta sitt arbete på det sätt som uppdraget kräver.

När DO idag inleder en tillsyn gör myndigheten således det på eget initiativ. Ett sådant tillsynsärende kan antingen inledas mot bakgrund av information i en skriftlig framställning från en enskild person i vilken denne har gjort myndig-

heten uppmärksam på ett eventuellt missförhållande, men också genom någon annan typ av informationsinhämtning.

Kan enskilda anhängiggöra ärenden hos DO?

Enligt 19 § förvaltningslagen (2017:900) kan en enskild inleda ett ärende hos en myndighet genom en ansökan, anmälan eller annan framställning. Framställningen ska innehålla uppgifter om den enskildes identitet och den information som behövs för att myndigheten ska kunna komma i kontakt med honom eller henne. Det ska framgå av framställningen vad ärendet gäller och vad den enskilde vill att myndigheten ska göra. Det ska också framgå vilka omständigheter som ligger till grund för den enskildes begäran, om det inte är uppenbart obehövt. Av lagens förarbeten framgår att bestämmelsen är avsedd att utgöra en kodifiering av vad som tidigare får anses ha gällt utan särskilt lagstöd (SOU 2010:29 s. 372).

För att en myndighet ska vara skyldig att utreda en fråga och avsluta utredningen med att meddela ett beslut ska det vara fråga om ett ärende som har anhängiggjorts på något sätt. Enbart omständigheten att en skrivelse kommer in till en myndighet innebär inte att ett ärende har blivit anhängiggjort (SOU 2010:29 s. 356). När en framställning görs hos rätt myndighet, i rätt tid, av rätt person – av någon som har parts- och processbehörighet och som också berörs av frågan på sådant sätt att han eller hon är saklegitimerad – är myndigheten i princip skyldig att pröva framställningen och avgöra ärendet genom ett beslut (prop. 2016/17:180 s. 130).

I förvaltningslagen anges inte vilka förutsättningar som ska vara uppfyllda för att en person ska vara saklegitimerad och därmed ha rätt att inleda ett ärende, det vill säga vad som krävs för att någon ska anses vara berörd av en fråga på ett sådant sätt att myndigheten ska vara skyldig ta upp personens framställning till saklig bedömning. Vem som är saklegitimerad varierar beroende på vad saken gäller och innehållet i den tillämpliga materiella regleringen (jfr prop. 2016/17:180 s. 132). Bedömningen av om och när enskilda ska anses vara saklegitimerade gentemot DO på ett sådant sätt att deras framställningar skapar en skyldighet för DO att utreda uppgifterna och meddela sin bedömning i ett beslut måste därmed göras mot bakgrund DO:s tillsynsuppdrag.

Utgångspunkten för DO:s bedömning är att det för att en enskild ska kunna anhängiggöra ett ärende hos en myndighet generellt sett krävs att det beslut den enskilde söker framkalla gäller personen själv. En framställning om att en myndighet ska ingripa mot någon annan saknar således i regel anhängighetsverkan (se Strömberg & Lundell, Allmän förvaltningsrätt, 25:e upplagan, 2012 s. 99–100 och Bohlin & Warnling-Nerep, Förvaltningsrättens grunder, andra upplagan, 2012, s. 87).

En enskild som upplyser DO om ett missförhållande har enligt myndighetens uppfattning typiskt sett ett visst intresse av att känna till om DO inleder en tillsyn eller inte och resultatet av den tillsynen. DO:s tillsyn riktar sig dock mot en annan aktör än den som har upplyst DO om de eventuella missförhållandena som utreds. DO kan inte heller i sin tillsyn besluta om att tillsynsobjektet på något sätt ska kompensera den enskilde. Den person som har upplyst DO om missförhållanden kan mot bakgrund av ovanstående inte anses ha ansökt om en förmån för sig själv utan istället begärt att DO ska vidta en åtgärd mot en tredje person. Därmed kan personen inte vara saklegitimerad på ett sådant sätt att den ska anses ha anhängiggjort ett ärende där den är part. Den som är föremål för tillsynen intar dock ställning som så kallad förklarande part i tillsynsärendet.

Vid sidan av DO:s tillsynsverksamhet förekommer det även i begränsad omfattning att DO som part för talan i domstol med yrkande om att diskrimineringsersättning ska utges till en eller flera enskilda personer. Bestämmelsen om att DO kan föra en sådan talan är, som redovisats ovan, fakultativ vilket innebär att DO endast väcker talan när myndigheten inom ramen för en diskretionär bedöm-

ning anser det vara påkallat utifrån myndighetens verksamhet. I de ärenden där DO på detta sätt beslutat att som part föra talan i domstol för en enskild, har den enskilde ställning som part i DO:s processärende.

Det kan i många fall givetvis finnas ett önskemål från enskilda att DO ska föra deras talan i domstol. En enskild kan också sägas ha ett intresse av detta, bland annat genom att DO i dessa fall inte enbart bär sina egna kostnader i målet utan även står risken för att ersätta motpartens rättegångskostnader. I denna mening skulle ett beslut av DO att i ett visst fall väcka talan i domstol kunna sägas innebära en förmån för den enskilde. DO har mot den bakgrunden tidigare under en period anlagt betraktelsesättet att en begäran från en enskild att DO ska företräda personen i domstol gav upphov till ett ärende hos myndigheten (jfr dokumentet ”Anmälningar och ansökningar till DO”, LED 2015/368 handling 3, som JO tidigare inhämtat från DO. Nämnda dokument ger alltså inte uttryck för DO:s nuvarande synsätt i denna fråga).

DO har numera frångått ovannämnda synsätt (se nu gällande ”Rutiner för hantering av anmälningar och tillsynsärenden”, LED 2015/300 handling 7, bifogat som bilaga 1 till detta yttrande [*bilagan utelämnad här; JO:s anm.*]). Av betydelse för DO:s bedömning är att ett beslut av DO att väcka talan inte utgör en förutsättning för att den enskilde ska kunna få sitt anspråk på diskrimineringsersättning prövat rättsligt. Den enskilde kan således själv väcka talan, eventuellt med stöd av till exempel ett fackförbund, en så kallad antidiskrimineringsbyrå eller annat rättsligt ombud. Det finns inte heller någon författningsreglerad rätt för enskilda att om vissa förutsättningar är uppfyllda få sin talan utförd av DO. Personer som i en framställan till DO förklarat sig ha ett rättsligt grundat anspråk på diskrimineringsersättning och begärt att DO på deras vägnar som part ska väcka talan i domstol kan därigenom inte anses ha ansökt om en offentligrättsligt reglerad förmån. En sådan begäran har enligt DO:s uppfattning således inte verkan att anhängiggöra ett ärende hos myndigheten.

Sammanfattningsvis anser DO att varken myndighetens beslut att inleda tillsyn eller att som part väcka talan i domstol utgör en sådan i lagstiftning angiven förmån som en enskild kan ansöka om och på så sätt anhängiggöra ett ärende (SOU 2010:29 s. 370). Inte heller är en person som lämnar in uppgifter om diskriminering till DO saklegitimerad på något annat sätt, och inlämnandet av uppgifter om diskriminering ger därför inte upphov till något ärende hos DO.

Enskildas förväntansbild och vikten av tydlig och korrekt information

Mot bakgrund av den information som lämnats ovan bör det också framhållas att det alltjämt, och i inte obetydlig omfattning, förekommer att det från enskilda personers sida finns en förväntan på DO som inte överensstämmer med myndighetens i lag givna uppdrag och faktiska verksamhet. Denna förväntansbild tar sig bland annat uttryck i föreställningen att DO:s uppgift är att biträda enskilda som blivit utsatta för diskriminering genom att företräda dem i domstol. DO kan själv, genom sitt tidigare förhållningssätt, sägas ha bidragit till att en sådan uppfattning fått spridning.

Förekomsten av en sådan föreställning kan i sig givetvis inte påverka bedömningen av huruvida de anmälningar som inkommer till DO ska anses ge upphov till ärenden hos myndigheten. För DO:s del har det dock, under den förändring av myndighetens arbetssätt som genomförts under en följd av år, varit angeläget att genom en ökad tydlighet undvika att missförstånd uppstår eller kvarstår kring DO:s verksamhet och dess förhållande till enskildas eventuella, på diskrimineringslagen grundade, rättsliga anspråk på diskrimineringsersättning. Ett viktigt syfte med detta har varit att undvika att enskilda gör rättsförluster, till exempel genom att avstå från att själva vidta eventuella åtgärder för att väcka talan i domstol, till exempel genom att kontakta ett rättsligt ombud.

Som ett led i detta arbete har DO bland annat valt att, med utgångspunkt i ovan redovisade rättsliga överväganden, förändra sina handläggningsrutiner så att det

tydligt framgår att en framställan till DO om en potentiell överträdelse av diskrimineringslagen inte i sig ger upphov till någon handlingsplikt för myndigheten. Att en tydlig och rättvisande bild lämnas i detta avseende framstår som särskilt viktigt i förhållande till den kategori uppgiftslämnare som själva eventuellt kan ha ett rättsligt grundat anspråk på diskrimineringsersättning.

Enligt DO:s bedömning finns det anledning att fortsatt se över myndighetens samlade kommunikation till de personer som genom anmälningar uppmärksammar myndigheten på potentiella överträdelser av diskrimineringslagen. Ett sådant arbete har också påbörjats och kommer bland annat att omfatta en översyn av utformningen av och innehållet i den information som lämnas i anslutning till att en anmälan kommer in till myndigheten, liksom av hur myndigheten fortsatt bäst kan säkerställa ett tydligt och konsekvent förhållningssätt till i vilka fall information ska lämnas till anmälare efter det att DO meddelat ett tillsynsbeslut som på något sätt har koppling till innehållet i en eller flera anmälningar.

Myndighetens rutiner för hantering av inkomna uppgifter om diskriminering

De bedömningar som DO har redogjort för ovan har resulterat i de rutiner som beskrivs i detta avsnitt.

I DO:s diarieföringssystem finns ett flertal diarieföringsserier. DO diarieför uppgifter om diskriminering som kommer in i form av anmälningar i diarieserien UPP. Tidigare diariefördes anmälningar i diarieserien ANM

(Anmälningar/uppgifter om diskriminering med koppling till den aktuella festivalen finns registrerade både i diarieserien ANM och i UPP eftersom bytet av diarieserie gjordes efter att den första anmälan kom in. Utöver anmälningar/uppgifter har det även kommit in ett flertal frågor som har registrerats i diarieföringsserien RÅD). Registreringen av anmälningarna görs i enlighet med bestämmelserna i 5 kap. offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). I samband med att anmälan kommer in får anmälaren ett informationsbrev som bland annat ger information om DO:s hantering av anmälningar och möjligheten för den enskilde att själv driva frågan i domstol.

Efter att uppgifterna har registrerats i diarieföringssystemet tas uppgifterna om hand av DO:s beredningsfunktion. Beredningsfunktionen går igenom samtliga inkomna anmälningar för att göra en inledande bedömning om de har kommit in till rätt myndighet (vissa anmälningar kan bli aktuella för överlämning till Barn- och elevombudet/Skolinspektionen), om uppgifterna omfattas av diskrimineringslagen, samt om någon väsentlig uppgift saknas och kompletterande information därför bör inhämtas (Här görs bland annat en bedömning av om anmälan innehåller allt sådant material som uppgiftslämnaren har uttryckt att den vill lämna in. Om det saknas en sida eller en bifogad fil som det framgår att personen vill lämna in uppmärksammar beredningsfunktionen personen på detta. Uppgiftslämnaren kan också kontaktas om det till exempel saknas uppgifter om vad anmälan rör eller vilken aktör som anmäls). Om beredningsfunktionen bedömer att det saknas anledning att inhämta någon sådan ytterligare information från anmälaren och att anmälan har kommit in till rätt myndighet stängs akten i diariet.

De uppgifter som inkommit på detta sätt utgör en del av DO:s samlade kunskapsunderlag som kan ligga till grund för framtida tillsynsutredningar eller annan verksamhet hos myndigheten. Om den beredningsansvarige bedömer att sådana uppgifter kan föranleda en tillsyn från DO upprättas ett förslag till utredningsplan. Det bör noteras att ett sådant förslag till utredningsplan alltså även kan ha sin grund i uppgifter som framkommit genom till exempel myndighetens omvärldsbevakning eller som inhämtats i andra delar av DO:s verksamhet.

När ett förslag till utredningsplan har tagits fram föredras det i en funktion bestående av flera av myndighetens enhetschefer. Om nämnda funktion delar utredarens förslag kommer utredningsplanen att ligga till grund för myndighetens beslut att inleda tillsyn av en viss aktör. I funktionen kan förslaget på

utredningsplan anpassas och ändras. Det är bara om ett förslag på utredningsplan antas som DO senare inleder tillsyn.

När DO inleder tillsyn skapas ett nytt diarienummer i diarieföringssystemet. Detta görs i diarieserien TIL. När tillsyn inleds informerar DO den eller de personer som har lämnat in uppgifterna som ligger till grund för tillsynen om att tillsyn har inletts. Tillsynen avslutas genom att DO fattar ett beslut. Beslutet expedieras per post till tillsynsobjektet. I samband med expedieringen skickas vanligtvis även en kopia av beslutet för kännedom till den eller de personer som har lämnat in uppgifterna som gjorde att DO inledde tillsynen (om sådana personer kan identifieras). Detta är en serviceåtgärd som DO gör utan att anmälaren har gett in någon begäran om att få ut beslutet. Hanteringen bygger på ett antagande att den som anmäler ett missförhållande normalt sett har ett intresse av att veta utfallet av de tillsynsåtgärder som vidtagits på grundval av anmälan även om beslutet i sig inte är riktat direkt till personen och inte heller är gynnande eller betungande för personen. I vissa fall kan anmälaren också ha ett anspråk på diskrimineringsersättning och av det skälet ha ett intresse av att ta del av DO:s bedömning.

Vid årsskiftet 2017/2018 ändrade DO sina interna rutiner för vad som ska noteras i diariet av beredningsfunktionen. Före årsskiftet noterade beredningsfunktionen ”uppgifterna har behandlats i beredningen” om den beredningsansvarige inte vidtog ytterligare åtgärder. Detsamma gjordes om handläggare i beredningstjänst vidtog en beredningsåtgärd och därefter samrådde med den beredningsansvarige, och den ansvarige kom fram till att DO inte skulle vidta ytterligare åtgärder (Det kan konstateras att den av JO till DO översända tjänsteanteckningen över uppgifter lämnade av en medarbetare på DO på denna punkt, sannolikt genom ett missförstånd, fått ett missvisande innehåll. I anteckningen anges bl.a. att noteringen ”uppgifterna har behandlats i beredningen” betyder att den som tagit emot den i anteckningen nämnda anmälan har gått igenom uppgifterna i anmälan och förmedlat anmälan vidare i myndighetens organisation. I samtal med den medarbetare som lämnat uppgifter till JO har det framkommit att vad medarbetaren avsåg att förmedla är vad den aktuella noteringen typiskt sett har för innebörd och att det med den utgångspunkten rätteligen ska vara ”och i förekommande fall förmedlat anmälan vidare” då beredningen kan involvera en eller flera personer). Om uppgifter föredragits för den ovannämnda funktionen bestående av flera enhetschefer noterades det i diariet ”föredragits för enhetschefer”. Sedan januari 2018 gör beredningsfunktionen inte längre någon notering enligt ovan i diariet.

DO:s handläggning av uppgifter som omfattas av anmälan till JO

De uppgifter om diskriminering som lämnas till DO i form av anmälningar rör vanligtvis situationer som redan har inträffat. Anmälningarna som har kommit in till myndigheten rörande festivalen har i huvudsak kommit in under planeringsstadiet av festivalen, det vill säga innan den ägde rum, och några av anmälarna har begärt att DO ska stoppa festivalen.

Vid en sökning i DO:s diarieföringssystem har DO kunnat hitta totalt 18 olika diarienummer med anmälningar som innehåller uppgifter som kan bedömas ha någon form av koppling till festivalen som kom att anordnas i augusti/september 2018 (se bilaga 2 till detta yttrande [*bilagan utelämnad här; JO:s anm.*]). Den första av dessa anmälningar kom in till DO den 18 augusti 2017 och det som anmäldes då var omständigheten att en person i sociala medier hade framfört en idé om en mansfrifestival och att en kommun hade uttryckt att festivalen kunde hållas i kommunen. Totalt kom det in fem anmälningar under 2017. Övriga anmälningar kom in under perioden april till oktober 2018. Det kan i tydlighetens intresse nämnas att ingen av dessa anmälningar förefaller ha gjorts av den person som ingivit anmälan till JO.

Vad gäller anmälningarna som kom in 2017 har beredningsansvarige samrått med sin enhetschef om huruvida det skulle inledas en tillsyn med anledning av

anmälningarna. Vid denna tidpunkt gjorde dåvarande enhetschefen bedömningen att tillsyn inte skulle inledas. Det kan noteras att festivalen vid denna tidpunkt enbart var i idé- och planeringsstadiet. Efter att det kom in fler anmälningar rörande festivalen gav den beredningsansvarige i uppdrag åt handläggare i beredningstjänst att ta fram förslag till utredningsplan och föredra denna i enlighet med DO:s rutiner.

Den 17 maj 2018 föredrog en handläggare i beredningstjänst utredningsplanen. Frågan om eventuell tillsyn fördes därefter vidare till ombudsmannen, som beslutade att DO skulle inleda tillsyn beträffande festivalen med föreningen som anordnade festivalen som tillsynsobjekt. Den handläggare som utsågs som ansvarig för tillsynen fick uppgiften på sitt bord någon gång under vecka 25 2018 (18 till 21 juni 2018).

DO inledde sin tillsyn av föreningen den 29 juni 2018, genom att DO skickade en begäran om yttrande till föreningen. Till begäran om yttrande bilades uppgifterna i anmälningarna som hade registrerats i diarienummer UPP 2018/720, UPP 2018/852 och UPP 2018/1110. Anmälningarna hade registrerats i DO:s diarieföringssystem den 17 april, 7 maj respektive 19 juni 2018. Anmälningarna valdes ut av handläggaren mot bakgrund av att uppgifterna dels på ett representativt, konkret och exemplifierande sätt beskrev det fenomen som anmälts och som DO:s tillsyn avsåg, dels inkommit relativt nära i tid i förhållande till det att tillsynen skulle inledas. Handläggningen av tillsynsärendet har allt sedan den första åtgärden varit aktiv med återkommande muntlig och skriftlig kontakt med tillsynsobjektet. Sedan början av oktober pågår DO:s interna handläggning av de uppgifter som har kommit in.

Anmälningarna som rör festivalen har hanterats i enlighet med DO:s rutiner för hantering av anmälningar och tillsynsärenden (LED 2015/300 handling 7, bilaga 1 till detta yttrande [*bilagan utelämnad här; JO:s anm.*]). Den utredare som ansvarar för tillsynen har delgetts de frågor som JO har ställt och den anmälan som JO bilagt sin begäran om yttrande. Utredaren har efter detta bidragit med information om DO:s handläggning i det aktuella tillsynsärendet.

Sammantagen bedömning

DO har i sin roll som tillsynsmyndighet rätt att inleda tillsyn i syfte att se till att bestämmelserna i DL upprätthålls. DO inleder alltid tillsynen på eget initiativ. Detta, tillsammans med omständigheten att de åtgärder som DO vidtar sker i förhållande till ett tillsynsobjekt och att enskilda inte kan ansöka om någon åtgärd från DO, gör att enskilda uppgiftslämnare inte är saklegitimerade i förhållande till DO:s tillsynsverksamhet. Det faktum att en enskild har vänt sig till DO med en anmälan medför enligt DO:s bedömning inte någon skyldighet för DO att utreda anmälan och avsluta utredningen med ett beslut som riktas till den som lämnat in anmälan.

AA gavs möjlighet att kommentera remissvaret men hördes inte av.

Den 18 december 2018 fick JO del av DO:s beslut i det ovannämnda tillsynsärendet om musikfestivalen.¹ Beslutet är daterat den 17 december 2018.

¹ DO:s ärende TIL 2018/63, handling 34.

Bedömning

DO:s hantering av anmälningar från enskilda

Under utredningen av klagomålen om långsam handläggning i det här ärendet har det kommit fram att DO successivt har ändrat sitt arbetssätt när det gäller anmälningar som kommer in till myndigheten. Tidigare medförde anmälningar till DO att ärenden ansågs inledda och senare avslutades genom beslut. Numera medför anmälningar till DO inte att ärenden anses inledda. Anmälare får inte heller något besked om DO väljer att inte inleda tillsyn utifrån uppgifterna i en anmälan. Om DO väljer att inleda en tillsyn utifrån uppgifter i en anmälan sker det alltid inom ramen för ett initiativärende (dvs. ett ärende som öppnas på myndighetens initiativ). I sådana fall informerar DO den person som har lämnat in de uppgifter som ligger till grund för beslutet att inleda tillsyn.

I samband med att en anmälan kommer in till DO skickar myndigheten en informationsblankett till anmälaren. I den handlingen anges bl.a. följande:

Vi har tagit emot din anmälan

Vad händer nu?

Din anmälan kommer att läsas av utredare som bedömer om uppgifterna som du har lämnat ska leda till en tillsyn (utredning) eller inte.

Vi kontaktar dig igen om vi inleder en tillsyn eller om vi behöver kompletterande uppgifter, annars kontaktar vi dig inte.

Jag har inte några synpunkter på att DO inte utreder alla anmälningar som kommer in till myndigheten eller att tillsynen alltid sker inom ramen för ett initiativärende. Frågan är om det är godtagbart att en anmälare inte får något besked i de fall DO väljer att inte inleda en tillsyn utifrån uppgifterna i en anmälan. En konsekvens av att anmälaren inte får något besked är att anmälaren inte vet om eller när DO har tagit ställning i frågan. Enligt DO:s resonemang är myndigheten inte skyldig att ge en anmälare ett sådant besked, i form av ett beslut, eftersom anmälan inte medför att ett ärende anses inlett hos DO. Med anledning av detta uppkommer till att börja med frågan om anmälningar bör medföra att ärenden anses inledda hos DO. Innan den frågan besvaras finns det anledning att kort redogöra för begreppet ärende.

Begreppet ärende

Förvaltningslagen innehåller inte någon definition av vad som är ett ärende. I motiven till förvaltningslagen görs dock en åtskillnad mellan myndigheters ärendehandläggning och annan förvaltningsverksamhet.² Gränsen mellan vad som är ärendehandläggning och vad som är annan förvaltningsverksamhet, dvs. det som vanligen brukar betecknas faktiskt handlande, är i många fall förhållandevis tydlig. En principiell skillnad mellan åtgärder av det ena och det

² Se prop. 2016/17:180 s. 23 f.

andra slaget är enligt förarbetena att handläggningen av ett ärende avslutas med ett beslut av något slag, medan faktiskt handlande karaktäriseras av att myndigheten i praktiken vidtar en viss faktisk åtgärd. Som exempel på faktiskt handlande nämns åtgärder av typen köra spårvagn, hämta sopor och undervisa.

I den förvaltningsrättsliga litteraturen har det uttalats att handläggning av ett ärende rimligen bör avse en verksamhet som utmynnar i ett uttalande, vilket inte nödvändigtvis behöver ha rättsligt bindande verkan.³ Vidare har det anförts att sådan verksamhet som uteslutande gäller råd, upplysningar eller andra oförbindande besked inte utgör myndighetsutövning men ändå kan vara att räkna som handläggning av ärenden. I vilken utsträckning så är fallet beror av sådana faktorer som vem som vänder sig till myndigheten, i vilken form det sker, vilken författningsreglering som finns på området och vad beskedet går ut på. Ytterst får myndigheten ställa frågan om det från rättssäkerhetssynpunkt krävs att förvaltningslagens regler tillämpas i det enskilda fallet.⁴

För att veta om ett ärende har inletts vid en myndighet är det, enligt ovan nämnda förarbeten, av betydelse att kunna avgöra om myndigheten måste avsluta handläggningen genom ett beslut. Det är därmed också av vikt att kunna avgöra när en myndighet ska anses ha fattat ett beslut i ett ärende. Enligt förarbetena innefattar ett beslut regelmässigt ett uttalande från en myndighet som är avsett att ha vissa verkningar för den som beslutet är riktat mot. Det är uttalandets syfte och innehåll som avgör uttalandets karaktär av beslut, inte dess yttre form. Uttalandet syftar ofta till att påverka mottagarens handlande i en given situation.⁵

Bör anmälningar till DO medföra att ärenden anses inledda?

Enligt DO krävs det generellt för att en enskild ska kunna inleda ett ärende hos en myndighet att det beslut som den enskilde vill framkalla gäller personen själv. Jag delar den uppfattningen när det gäller förvaltningsmyndigheter som inte är tillsynsmyndigheter. När det gäller tillsynsmyndigheter som tar emot anmälningar från enskilda är det dock inte ovanligt att en anmälan anses medföra att ett ärende inleds även när anmälan avser missförhållanden som inte gäller anmälaren själv. En annan sak är att anmälaren i vissa fall måste vara behörig för att en tillsynsmyndighet ska pröva klagomålen (se t.ex. 7 kap. 10 § andra stycket patientsäkerhetslagen när det gäller vem som är behörig att få ett

³ Se Strömberg och Lundell (2018), Allmän förvaltningsrätt, 27 uppl. Zeteoversionen, s. 87.

⁴ Se Hellners och Malmqvist (2010), Förvaltningslagen, 3 uppl. Zeteoversionen, kapitel 3, under rubriken ”ärende”.

⁵ Se prop. 2016/17:180 s. 24 och RÅ 2004 ref. 8.

klagomål prövat av Inspektionen för vård och omsorg). Att en anmälare saknar partsställning hos en tillsynsmyndighet bör alltså inte ha någon avgörande betydelse för frågan om huruvida ett ärende inleds.

Om det av reglering eller på något annat sätt framgår att en tillsynsmyndighet ska hantera klagomål från enskilda, talar enligt min mening övervägande skäl för att en anmälan bör medföra att ett ärende anses inlett hos myndigheten och att ärendet bör avslutas genom ett beslut. När det gäller DO framgår det inte uttryckligen av reglering eller på något annat sätt att myndigheten ska hantera klagomål från enskilda. Jag anser mig därför inte kunna kritisera DO för det sätt på vilket myndigheten hanterar inkomna anmälningar som inte leder till tillsyn. Det är dock ett rimligt krav att DO i sin kommunikation med allmänheten tydligt informerar om att en anmälan inte anses medföra att ett ärende inleds hos myndigheten och om vilka konsekvenser detta får. Sådan information är särskilt viktig eftersom anmälningar till DO tidigare medförde att ärenden inleddes och ärendena då avslutades genom beslut. Den omständigheten att DO har möjlighet att biträda enskilda i domstol ställer särskilda krav på tydlighet i informationen. Enligt min mening bör enskilda få tillgång till relevant information redan i samband med att de överväger att upprätta en anmälan. Informationen skulle t.ex. kunna lämnas på DO:s webbplats och i de anmälningsblanketter som myndigheten tillhandahåller där. Informationen skulle också med fördel kunna framgå av den blankett som skickas till en anmälare i samband med att en anmälan kommer in till myndigheten.

Långsam handläggning

Jag finner inte skäl att rikta kritik mot DO med anledning av klagomålen om långsam handläggning.