

2018-10-11
Dnr 2018:6200
1 (8)

Kulturdepartementet
103 33 Stockholm

Ku.remissvar

Yttrande över utkast till lagrådsremiss Stärkt skydd mot diskriminering i skolan

(Ku2018/01543/RS)

Sammanfattning

Skolinspektionen har beretts möjlighet att yttra sig över utkast till lagrådsremiss Stärkt skydd mot diskriminering i skolan.

Skolinspektionen avstyrker förslagen i utkastet till lagrådsremiss.

Det gäller dels förslaget att det införs en talerätt för Skolinspektionen att som part föra talan om diskrimineringsersättning i den föreslagna utformningen. Skolinspektionen ser svårigheter med förslaget när tillsyn inte samtidigt överförs till myndigheten.

Skolinspektionen ser flera fördelar med att tillsynen över aktiva åtgärder samordnas med regleringen av annan kränkande behandling. Förslaget i nuvarande utformning innebär dock att flytta över tillsynen av huvudmännens arbete med aktiva åtgärder till Skolinspektionen, utan att flytta regelverket till skollagen. Skolinspektionen ser svårigheter med denna konstruktion och avstyrker förslaget även i denna del.

De förslag som nu har lämnats i denna remiss skiljer sig i stora delar från betänkandet Bättre skydd mot diskriminering (SOU 2016:87).

Förslaget om att behålla regelverket inom diskrimineringslagen och låta elever välja vilken myndighet de kan vända sig till riskerar att leda till att skyddet för elever i praktiken inte blir likvärdigt. Det kan bli otydligt för elever och huvudmän vilken myndighet de ska vända sig till och det kan leda till att praxis blir olika. Eftersom Skolinspektionen inte kan ingripa utifrån tillsyn på samma sätt i diskrimineringsärenden som i ärenden om kränkande behandling kommer skyddet för elever även av den anledningen inte bli likvärdigt.

Skolinspektionen anser vidare att det finns otydligheter i förslaget. Exempelvis är det inte tydligt vilka former av beslut som Skolinspektionen kommer kunna fatta inom ramen för det nya uppdraget. Lagförslaget innefattar endast talerätt. Det finns dock formuleringar i remissen som tyder på att Skolinspektionen ska hantera diskrimineringsärendena på samma sätt som Skolinspektionen hanterar nuvarande individärenden om kränkande behandling. Detta stämmer dock inte överens med lagförslaget. Skolinspektionen anser vidare att förslaget kan leda till otydlighet vad gäller ansvarsfördelningen mellan Skolinspektionen och Diskrimineringsombudsmannen.

Med anledning av hur förslaget är utformat anser Skolinspektionen att det försvårar möjligheterna att effektivt påverka huvudmän och skolor att arbeta mot diskriminering och främjandet av lika rättigheter och möjligheter då tillsynen över 2 kap. 5, 7, 19 §§ diskrimineringslagen inte flyttas över till Skolinspektionen. Skolinspektionen anser att det är tillsynen och Skolinspektionens möjligheter till ingripanden som är det främsta verktyg som i första hand används för att påverka skolan och huvudmännens arbete och därmed elevens skolsituation. Tillsynens viktiga effekter diskuteras i endast en liten utsträckning i remissen. De allra flesta huvudmän rättar sig efter Skolinspektionens beslut och situationen för eleven förbättras. I ett bredare perspektiv går få ärenden till skadestånd och process. Skolinspektionen menar därför, utifrån dessa aspekter, att enbart ge Skolinspektionen talerätt är en begränsad åtgärd. Att ha talerätt utan underlag från tillsyn försvårar även arbetet med att effektivt driva skadestånd. Det som idag är det huvudsakliga inledande underlaget skulle saknas.

Vad gäller tillsynen av aktiva åtgärder anser Skolinspektionen att det skapas en otydlighet när delar av diskrimineringsområdet avseende skolreglerad verksamhet flyttas till Skolinspektionen. Rättstillämpningen blir komplicerad då lagstiftningen avseende aktiva åtgärder finns i diskrimineringslagen och inte samordnas med regleringen i skollagen eller utformas på liknande sätt.

Inledande utgångspunkter

Skolinspektionen tar emot anmälningar inom ramen för tillsyn. Myndigheten avgör efter olika prioriteringar hur tillsyn sedan bäst sker. De som anmäler är inte part i ärendena. Det finns delar av förslaget som Skolinspektionen menar utgår från att arbetet anmälningar har en "fast" eller reglerad modell. Detta är inte fallet. En tillsynsmyndighet behöver kunna ändra tillsynsmodeller efter behov. Skolinspektionen anser därför att det är av vikt att lagförslag inte bygger på utformningen av de tillsynsmodeller myndigheten har just nu då dessa kan komma att ändras.

Enligt Skolinspektionens mening är det viktigaste att en myndighet får hela huvudansvaret för tillsynen över diskriminering inom det skolreglerade området.

Om en utgångspunkt är att det är bättre med en sammanhållen Diskrimineringslag bör det enligt Skolinspektionen övervägas om DO kan ges utökade möjligheter.

Den 18 september 2017 yttrade sig Skolinspektionen över betänkandet Bättre skydd mot diskriminering (SOU 2016:87) och framhöll att Skolinspektionen var positiv till förslag som rörde en överflyttning av regleringen av diskriminering från diskrimineringslagen till skollagen samt att tillsynen överfördes från Diskrimineringsombudsmannen till Skolinspektionen.

En ny utredning har nu tillsatts (dir 2018:99), En effektiv och ändamålsenlig tillsyn över diskrimineringslagen som bland annat ska analysera hur tillsynen över bestämmelserna i diskrimineringslagen när det gäller det skollagsreglerade området i sin helhet kan flyttas till Statens skolinspektion. Enligt Skolinspektionen bör resultatet av den utredningen avvaktas.

2. Lagtext

Som ovan nämnts avstyrker Skolinspektionen förslagen men lämnar följande synpunkter på lagförslagen för det fall förslaget ändå skulle genomföras.

2.1 Förslag om ändring i diskrimineringslagen (2008:567)

I 4 kap. 1 § förslås en ändring där det framgår att *Statens skolinspektion ska utöva tillsyn*. Vidare framgår det av förslaget i 4 kap. 6 a § diskrimineringslagen (2008:567) att *Statens skolinspektion ska utöva tillsyn*.

Skolinspektionen föreslår att förslagen i de två delarna ändras så att det motsvarar regelverket i 26 kapitlet skollagen, av vilket framgår att *Statens Skolinspektion har tillsyn över*.

I 4 kap. 6 a § föreslås att Statens skolinspektion ska utöva tillsyn över att bestämmelserna aktiva åtgärder följs och att bestämmelserna 26 kap. 2-18 §§ skollagen ska gälla för den tillsynen.

Skolinspektionen vill uppmärksamma regeringen på att möjligheten att förena föreläggande med vite enligt 26 kap. 27 § skollagen inte har förts in i bestämmelsen.

2.2 Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800)

Regeringen föreslår att en talerätt införs i skollagens 26 kap. om tillsyn. Genom förslaget regleras Skolinspektionens talerätt dels i 6 kap. skollagen och dels i 26 kap. skollagen. Om tanken med talerätten är att Barn- och elevombudet ska

föra processer bör tillägg göras i 6 kap. skollagen samt att instruktionen för Barn- och elevombudet justeras.

4.3.3 Tillsyn

Mot bakgrund av att det i förslaget finns formuleringar som kan tolkas utgå från att arbetet med anmälningsärenden har en "fast" modell vill Skolinspektionen tydliggöra Skolinspektionens arbete med individärenden inom tillsynen. Varken Skollagen eller Skolinspektionens instruktion reglerar i vilken omfattning och på vilket sätt Skolinspektionen ska utöva sin tillsyn. Vad gäller individärenden eller anmälningar rörande enskilda elevers skolsituation regleras inte hur dessa ärenden ska hanteras och det finns inte heller krav på att Skolinspektionen ska utreda dessa ärenden. Skolinspektionen har dock valt att inom ramen för sitt tillsynsuppdrag ta emot individärenden, utreda samt fatta beslut. Anmälaren eller eleverna är inte part i dessa ärenden. Skolinspektionen har sett att många huvudmän bättrar sig efter ett beslut som fattas i individärenden och att elever många gånger får bättre skolsituation genom dessa beslut. Det är i mycket få fall huvudmännens brister varit så pass allvarliga att det blir aktuellt med ersättning för enskilda elever (av de 1970 anmälningar om kränkande behandling som inkom till Skolinspektionen och Barn- och elevombudet 2017 var det 98 ärenden som ledde till skadestånd vilket motsvarar ungefär 5 % av de inkomna ärendena). Skolinspektionen anser att enbart ge Skolinspektionen talerätt är en begränsad åtgärd, detta mot bakgrund av att tillsyn med möjlighet till ingripanden är i proportion det verktyg som främst används för att påverka huvudmännen och skolorna att vidta kraftfulla åtgärder mot kränkande behandling. Ersättningen är en viktig kompensation för de elever som får den men i de flesta fall är det den inledande tillsynen som ger förbättringar. Skolinspektionen anser att det finns formuleringar i förslaget som mer betonar att talerätten och ersättningen är det som ger effektivt och heltäckande skydd mot diskriminering och främjandet av lika rättigheter och möjligheter. Detta menar Skolinspektionen blir missvisande.

5. Skyddet mot diskriminering på skolområdet behöver förstärkas

Skolinspektionen är i grunden positiv till en överflyttning av regleringen diskriminering i skollagreglerad verksamhet från diskrimineringslagen till skollagen samt att tillsynen flyttas (se Skolinspektionens yttrande från den 10 maj 2011 avseende betänkandet Flickor, pojkar, individer - om betydelsen av jämställdhet och kunskap och utveckling i skolan (SOU 2010:99) samt yttrandet den 22 september 2014 över betänkandet Nya regler om aktiva åtgärder mot diskriminering (SOU 2014:41).

Den 18 september 2017 yttrade sig Skolinspektionen över betänkandet Bättre skydd mot diskriminering (SOU 2016:87) och framhöll att Skolinspektionen var

positiv till förslag som rörde en överflyttning av regleringen av diskriminering från diskrimineringslagen till skollagen samt att tillsynen överfördes från Diskrimineringsombudsmannen till Skolinspektionen. Skolinspektionen reserverade dock att en nämnd försvårade förutsättningarna. Skolinspektionen är i stort av samma uppfattning och ser att en överflyttning av diskriminering i skolreglerad verksamhet till skollagen innebär att det blir ett tydligare regelverk och ett förstärkt skydd för eleverna samt att det underlättar huvudmännen och skolornas arbete. Nu utreds dock frågan igen och Skolinspektionen tar ställning på nytt när ett nytt förslag presenteras.

Diskrimineringsersättning bör inte utgå för annat än diskriminering

Skadestånd enligt skollagen kan delvis ha samma syften som diskrimineringsersättningen. Domstolarna har i flertal domstolsprocesser rörande elever som utsatts för kränkande behandling från andra elever kommit till slutsatsen att även skadeståndet för kränkande behandling ska innefattas av ett preventionspåslag. Även om Diskrimineringsersättning inte bedöms bör utgå för annat än diskriminering och bör vara högre än skadestånd för kränkande behandling enligt skollagen bör det lyftas och utredas vad effekterna blir av att ersättningsnivåerna skiljer sig så mycket och vad det innebär ur likvärdighetsperspektiv för elever.

Diskrimineringslagen bör även fortsättningsvis vara sammanhållen

Skolinspektionen menar att om utgångspunkten är att det är viktigt att Diskrimineringslagen hålls samman på grund av signalvärdet och för att bidra till uniform tillämpning och gemensam rättspraxis bör även andra alternativ övervägas, exempelvis utökade möjligheter för DO.

Att flytta över tillsynen till Skolinspektionen i vissa delar innebär enligt Skolinspektionen att tillämpningen inte blir uniform och att det blir svårt med gemensam rättspraxis oavsett om regelverket flyttas eller inte. Den nya utredningens förslag bör också avvaktas.

Enligt Skolinspektionens mening är det viktigt att en myndighet får hela huvudansvaret för tillsynen över diskriminering inom det skolreglerade området för att minska risken för splittrad rättspraxis och öka chansen för likvärdighet för elever och barn.

6. Skolinspektionen ska få föra talan om diskrimineringsersättning

Två myndigheter kan ha talerätt i domstol, om det finns en tydlighet i gränsdragning avseende vilken myndighet som ska föra talan. Så ser lagstiftningen ut även idag vilket framgår av lagrådsremissen. Såväl DO som Barn- och elev-

ombudet har rätt att föra talan om såväl diskrimineringsersättning som skadestånd i ärenden där det förekommer både kränkande behandling och diskriminering och det finns ett medgivande. Det har dock inte ansetts vara praktiskt om myndigheten saknat tillsynsansvaret och spetskompetensen att driva mål. Skolinspektionen och DO har därför träffat en överenskommelse. Enligt den utreder myndigheter det som faller inom deras tillsynsområde.

Det är vanligt förekommande att en anmälan avser både trakasserier enligt diskrimineringslagen och annan kränkande behandling, Skolinspektionen har då inte kunnat utreda ärendet fullt ut inom tillsynen. Detta då Skolinspektionen inte haft lagliga förutsättningar att fatta beslut i diskrimineringsdelen och inte kunnat använda ingripanden (26 kap. 10-12 §§ skollagen) mot huvudmän som brustit i diskrimineringsdelen. Detta problem löses inte genom att Skolinspektionen får talerätt då talerätten i sig inte leder till att Skolinspektionen kan utreda anmälningar på ett effektivt sätt. Skolinspektionen anser därför att förslaget leder till att ärenden som inkommer till myndigheten istället riskerar att behandlas olika.

6.1 Skolinspektionen ska kunna utreda anmälningar

Skolinspektionen vill förtydliga att Skolinspektionen och Barn- och elevombudet utreder samtliga ärenden som inkommer gällande kränkande behandling inom ramen för tillsynen. I praktiken hänger tillsynsansvaret som både utövas av Skolinspektionen och Barn- och elevombudet starkt samman med den talerätt som Barn- och elevombudet har. Det finns ingen speciell lagstiftning som reglerar individärenden utan de ärenden som utreds av Skolinspektionen och Barn- och elevombudet utreds med stöd av tillsynsansvaret. Anmälningssärenden på Skolinspektionen och Barn- och elevombudet utreder alltså initialt ärenden på samma sätt. Skolinspektionen och Barn- och elevombudets möjligheter att ingripa med kraftfulla sanktioner enligt 26 kap. har varit den största anledningen till många elever kunnat få sin situation förbättrad, dels genom kraftfulla ingripanden och uppföljningar av elever men också för att noggranna utredningar inom tillsynen lett till ett bra underlag för bedömning om ärenden ska drivas i domstol. Idag finns det alltså inga ärenden hos Skolinspektionen och Barn- och elevombudet som utreds enbart utifrån om det är möjligt att föra en talan i domstol. I princip alla ärenden som rör kränkande behandling utreds inom ramen för tillsynen men alla ärenden utreds inte inom ramen för talerätten.

Om Skolinspektionen inte övertar tillsynen över i 2 kap. diskrimineringslagens aktuella bestämmelser, kan det därför leda till att det i praktiken inte blir någon skillnad, förutom i ytterst få fall, av att man ger Skolinspektionen talerätt gällande diskrimineringsförbuden på det skollagsreglerade området.

Vissa formuleringar i utkastet till lagrådsremiss skulle kunna tolkas som att tanken med förslaget är att Skolinspektionen inom ramen för tillsynsuppdraget ska utreda samtliga individärenden, både diskriminering och kränkande behandling, genom att utreda och fatta beslut med samma möjligheter till ingripanden. I så fall behövs det ytterligare förändringar i skollagen och diskrimineringslagen. Skolinspektionen vill lyfta fram att det med en sådan konstruktion finns risker med att två myndigheter ges möjlighet att utreda samma sak och att regleringen förblir splittrad. Enskilda elever behöver tydlig information om vilken myndighet de kan vända sig till. Det finns även risk med att anmälare vänder sig till båda myndigheterna. Det kan leda till att man utreder samma sak och eventuellt kommer till olika bedömningar på myndigheterna. Detta kan påverka likvärdighet och leder till otydlighet för huvudmännen om hur de ska arbeta med frågorna. Det kan också bli fråga om fördröjningar i handläggning om båda myndigheterna utreder samma sak. Ur likvärdighets- och rättssäkerhetsperspektiv bör två myndigheter inte utreda och pröva samma frågor. Om två myndigheter utreder samma fråga krävs ännu större samverkan och samsyn hur ärenden ska hanteras, hur juridiken ska tolkas och vilken praxis som ska gälla. Handläggningstiderna kan också komma att skilja sig åt.

Skolinspektionen som inspektionsmyndighet avgör inom vissa reglerade ramar hur granskning ska bedrivas. Kvalitetsgranskning och tillsyn utvecklas och förändras inom myndigheten till följd av nya behov och erfarenheter. Inom Skolinspektionen tillsyn finns även så kallade individärenden. I dessa ärenden är inte anmälaren part. Skolinspektionen kan utifrån olika principer begränsa vilka ärenden Skolinspektionen granskar och hur Skolinspektionen utreder och handlägger ärendena. Sådana avgränsningar och prioriteringar görs utifrån olika principer. Skolinspektionen har dock valt, utifrån elev och barnperspektiv, att inom tillsynsuppdraget i princip utreda alla individärenden avseende kränkande behandling. Denna utgångspunkt gäller fortfarande men prioriteringar inom en tillsynsmyndighet kan behöva förändras.

7. Tillsynen över arbetet med aktiva åtgärder flyttas till Skolinspektionen

Enligt Skolinspektionen skulle det finnas fördelar med att tillsynen över aktiva åtgärder mot diskriminering samordnades med annan kränkande behandling. Som Skolinspektionen framförde i sitt yttrande till betänkandet (SOU 2016:87) skulle detta underlätta för att göra en helhetsbedömning av skolans arbete.

Förslaget i nuvarande utformning innebär dock att flytta över tillsynen av huvudmännens arbete med aktiva åtgärder till Skolinspektionen, utan att flytta regelverket till skollagen och utan att regelverken utformas på samma sätt. Att

lagstiftningen inte samordnas kan upplevas komplext vilket kan leda till att huvudmännen på skolorna kan ha svårigheter att ta till sig hur arbetet ska bedrivas.

Enligt Skolinspektionen talar mycket för att regleringen ska placeras i skollagen. Enligt vad Skolinspektionen kan överblicka är en konstruktion där en myndighet får utökat tillsynsansvar över en lag som en annan myndighet har det huvudsakliga tillsynsansvaret över, en ovanlig konstruktion förvaltningspolitiskt.

Även i denna del anser Skolinspektionen att resultatet av den utredning som nu tillsatts (dir 2018:99), En effektiv och ändamålsenlig tillsyn över diskrimineringslagen, bör avvaktas.

9.4 Konsekvenser för Skolinspektionen

Skolinspektionen anser att det krävs mer än endast interna utbildningsinsatser för tillsynen av aktiva åtgärder. Diskrimineringslagstiftning bygger på EU-rätt och regelverket om mänskliga rättigheter, en kompetens som behövs för såväl arbetet med tillsynen som för råd och vägledning och extern information.

Biträdande generaldirektör Tommy Lagergren samt Chefsjuristen Christina Ridderman Karlsson har deltagit i ärendets slutliga handläggning.

Helén Ängmo
Generaldirektör

Anooshé Ghodsi
Föredragande jurist