

Diarienummer: LED 2020/285
Handling: 8

Utbildningsdepartementet
u.remissvar@regeringskansliet.se

Yttrande över betänkandet En mer likvärdig skola – minskad skolegregation och förbättrad resurstilldelning, SOU 2020:28

Diskrimineringsombudsmannen (DO) har anmodats att yttra sig över ovanstående betänkande. DO avgränsar yttrandet till frågor av relevans för myndighetens verksamhetsområde.

Sammanfattning

DO bedömer att utredningens förslag om en allsidig social sammansättning av elever på huvudmännens skolenheter – särskilt förslaget om användande av kvoter – i avsaknad av lagfästa, väldefinierade och transparenta kriterier medför en risk för diskriminering. Även förslaget om undervisningsgruppernas sammansättning riskerar att leda till diskriminering. Vidare framstår den föreslagna ordningen om skolbyten som otillfredsställande i situationer där en elev vill byta skola på grund av pågående diskriminering. Det framstår också som angeläget att enskilda ges möjlighet att överklaga diskriminerande beslut om skolplacering.

Allsidig social sammansättning och användande av kvoter

Utredningen föreslår bland annat att huvudmän ska vara skyldiga att aktivt verka för en allsidig social sammansättning av elever på sina skolenheter. Det föreslås också att rektorer inom givna ramar ska ha ett ansvar för att verka för en allsidig social sammansättning av undervisningsgrupper. I författningskommentaren uttalas att formuleringen ”allsidig social sammansättning” tar sikte på att elevgrupper med olika socioekonomisk bakgrund i större utsträckning bör mötas i skolorna. Någon närmare definition eller anvisning om tillämpningen ges dock inte. Ett sätt att uppnå en sådan elevsammansättning föreslås vara att tillämpa kvoter vid urval till skolenheter med förskoleklass och grundskola. Dessa kvoter ska enligt betänkandet kunna ta sikte på elevers socioekonomiska bakgrund såväl som på den socioekonomiska sammansättningen i det område där eleven är

bosatt. I författningsförslaget anges endast att en av de tillåtna urvalsgrunderna är ”förtur till ett begränsat antal platser i syfte att främja en allsidig social sammansättning enligt 2 kap. 8 c § (kvoter)”. Den närmare utformningen av kvoterna överlämnas alltså till huvudmännen.

DO har tidigare yttrat sig över förslag som aktualiserar liknande frågor i ett remissvar över SOU 2016:9, lämnat synpunkter till Utbildningsdepartementet gällande ett utkast till lagrådsremiss i samma ärende och därefter yttrat sig i ett remissvar gällande promemorian U2017/01031/S. DO framhöll i sina yttranden att de då aktuella förslagen innebar en risk för att det vid de föreslagna bestämmelsernas praktiska tillämpning skulle kunna komma att göras överväganden kopplade till elevers etniska tillhörighet på ett sätt som står i strid med diskrimineringslagens (2008:567) bestämmelser.

Med hänvisning bland annat till EU-domstolens dom den 16 juli 2015 i mål C-83/14, CHEZ RB, EU:C:2015:480 underströk DO att det förhållande att en regel innehåller ett neutralt utformat kriterium inte med nödvändighet innebär att missgynnande beslut som fattas i enlighet med kriteriet är att bedöma i förhållande till förbudet mot indirekt diskriminering. En bedömning måste istället i varje enskilt fall göras om etniska överväganden i kausal mening kan sägas ha legat till grund för de beslut som fattas med stöd av regeln. Om så är fallet står åtgärden i strid mot förbudet mot direkt diskriminering och kan därmed inte rättfärdigas.

I likhet med utredningen konstaterar DO att en grundläggande princip för det svenska skolväsendet är att alla elever har rätt till en likvärdig utbildning. DO instämmer i att en elevs möjlighet att lyckas i skolan inte ska bero på elevens familjebakgrund, var i landet eleven bor eller vid vilken skola eleven går. Samtidigt gör sig de invändningar som DO tidigare har framfört gällande även i detta fall.

Huvudmän skulle vid tillämpning av de föreslagna bestämmelserna alltså vara bundna av det generellt tillämpliga kravet på att urvalet sker på ett objektivt, sakligt och icke-diskriminerande sätt (jfr HFD 2015 ref. 50). Utredningen understryker också att de föreslagna reglerna inte får tillämpas i strid med diskrimineringsförbudet. Utredningen anger samtidigt att det är svårt att utforma en kvot på ett sätt som omfattar rätt grupp, inte strider mot diskrimineringslagen och inte verkar stigmatiserande för den enskilde eleven.

Trots detta föreslår utredningen att den mycket svåra uppgiften att utforma kvoter överlämnas till var och en av huvudmännen utan någon närmare

vägledning. Som har understrukits i remissvar om tidigare förslag rörande kvotering av elever finns det enligt DO en överhängande risk att huvudmännen utformar kriterier för urval mot bakgrund av överväganden kopplade till etnisk tillhörighet. Risken för att sådana överväganden görs finns vid beslut att kvoter ska användas, hur stora kvoterna ska vara, samt vilka bostadsområden, skolor och elever som ska omfattas.

DO konstaterar alltså att det i avsaknad av lagfästa, väldefinierade och transparenta kriterier för hur platserna inom kvoten ska fördelas finns en högst reell risk för att användningen av kvoter sker på ett sätt som strider mot diskrimineringslagens krav. De argument som i avsnitt 6.5.1 av betänkandet anförs mot att i skollagen ange sådana kriterier kan enligt DO:s uppfattning inte väga så tungt att risken för diskriminering ska godtas.

Den abstrakta kontroll av kvoterna som Skolverket förutsätts göra är enligt DO:s mening inte tillräcklig för att undanröja risken för diskriminering.

Det framstår för det första som oklart hur Skolverket inom ramen för den tänkta provningsordningen ska kunna avgöra i vad mån överväganden kopplade till etnisk tillhörighet har legat till grund för huvudmannens beslut om kvoter och deras användning. I betänkandet presenteras inte heller någon redogörelse för vilken typ av underlag som ska ligga till grund för provningen. För det andra saknas det en analys av hur Skolverkets provning är tänkt att förhålla sig till den tillsyn som sker från DO:s sida. För det tredje torde avsaknaden av väldefinierade och tydliga kriterier i lag på ett mer allmänt plan försvåra Skolverkets möjligheter att göra provningen på ett förutsebart och tillfredsställande sätt.

Även om DO inte ifrågasätter att ändamålet bakom förslaget är berättigat, framstår själva förslaget alltså av flera skäl som problematiskt ur ett diskrimineringsperspektiv.

För det fall det ändå bedöms vara önskvärt att gå vidare med det befintliga underlaget, bör det noga övervägas hur bestämmelserna kan utformas för att så långt som möjligt motverka de risker för diskriminering på tillämpningsnivå som DO har påtalat. Även de aspekter som rör förhållandet mellan Skolverkets provning och tillsynen måste enligt DO:s bedömning hanteras.

Sammansättning av undervisningsgrupper

Även förslaget om allsidig social sammansättning av undervisningsgrupper är problematiskt. Utredningen har bedömt att det inte heller i detta sammanhang bör regleras vad som avses med allsidig social

sammansättning, men att rektorn i varje enskilt fall bör göra en helhetsbedömning utifrån en rad faktorer, däribland socioekonomisk bakgrund och jämn könsfördelning.

DO har i sin tillsyn konstaterat att elever kan diskrimineras vid gruppindelning om indelningen har samband med en diskrimineringsgrund och någon elev missgynnas, till exempel genom att indelningen i sig upplevs som negativ. Utöver det faktum att det finns en risk för att rektorer beaktar etnisk tillhörighet vid indelningen kan det konstateras att risken för att kön beaktas på ett sätt som står i strid med diskrimineringslagen är betydande. Indelning som helt eller delvis baseras på kön innebär också en risk för att elever diskrimineras på ett sätt som har samband med könsöverskridande identitet eller uttryck. Förslaget innebär alltså en risk för diskriminering som har samband med någon av dessa tre diskrimineringsgrunder.

Möjlighet att överklaga beslut om skolplacering

Utredningen föreslår att Skolverkets beslut om att placera en elev vid en viss skolenhet inte ska kunna överklagas, utom i de fall besluten har fattats med hänvisning till att den önskade placeringen skulle medföra betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter för kommunen.

I betänkandet konstateras att såväl Högsta förvaltningsdomstolen som Skolväsendets överklagandenämnd har påtalat att det finns tungt vägande skäl att se över placeringsbestämmelsernas innebörd och utformning och att det finns anledning att ifrågasätta om det är en rimlig ordning att ett och samma beslut kan överklagas till olika instanser beroende på vilken grund för avslag som tillämpats, vilket också påtalas även i utredningens direktiv.

Utredningen föreslår att skolplaceringsbeslut inte ska kunna överklagas av vårdnadshavare, med hänvisning till att samtliga huvudmäns urvalsgrunder enligt förslaget ska göras på förhand. Endast sådana beslut som är hänförliga till eleven, t.ex. flytt till annan skolenhet med om det är nödvändigt med hänsyn till övriga elevers trygghet och studiero ska enligt utredningens förslag kunna överklagas.

Den föreslagna ordningen framstår enligt DO:s mening som otillfredsställande med hänsyn till att den avser så grundläggande rättigheter som utbildning och icke-diskriminering. Att Skolverket granskat huvudmannens urvalskriterier som sådana innebär inte att det är uteslutet att en elev diskrimineras genom tillämpning av kriterierna. En elev som nekats plats på en skola och befarar att det gjorts överväganden kopplade till etnisk tillhörighet i valet eller utformningen av huvudmannens

urvalsgrunder måste kunna överklaga beslutet med hänvisning till att det är diskriminerande, oavsett vilken grund för beslutet som angivits. Detta gäller inte minst eftersom Skolverkets prövning såvitt avser huvudmannens överväganden i praktiken endast kommer att innebära en granskning av vad huvudmannen själv anger som skäl till den önskade kvoten (se här avsnitt 6.5.1 av betänkandet).

Möjligheten att byta skola

Utredningen föreslår att det som huvudregel inte ska vara möjligt att byta skola under pågående termin men bedömer att undantag från denna huvudregel behövs, bland annat vid kränkningar. Utredningen föreslår att bedömningen av huruvida en elev har särskilda skäl att byta skola ska göras av rektor och vårdnadshavare tillsammans, samt att det ska vara Skolverket som regionalt ska hantera själva skolbytet och erbjuda ny skolplacering.

DO:s erfarenhet är att elever kan ha berättigade önskemål om att byta skola för att undkomma pågående diskriminering, exempelvis i form av sexuella trakasserier eller bristande tillgänglighet. Även om elever givetvis inte ska vara tvungna att byta skola för att undkomma diskriminering måste det ändå stå dem fritt att göra det. Det förekommer dock att skolans ledning inte delar uppfattningen om att eleven blir diskriminerad av andra elever eller skolans personal. Det framstår därför som problematiskt att rektor och vårdnadshavare gemensamt ska ta ställning till om eleven har särskilda skäl att byta skola. Vidare är det angeläget att ett byte vid behov går att genomföra så fort som möjligt för att säkerställa att ingen elev behöver utstå fortsatt diskriminering längre än nödvändigt. Den av utredningen förespråkade ordningen framstår därför inte som ändamålsenlig.

DO vill i sammanhanget också understryka att möjligheten att byta skola givetvis inte kan tillåtas tjäna som förevändning för en utbildningsanordnare att underlåta att fullgöra sina skyldigheter enligt diskrimineringslagen.

Beslut i detta ärende har fattats av Lovisa Strömberg efter utredning och förslag från Gustav Staaf. I den slutliga handläggningen har också enhetscheferna Annelie Sjöberg och Martin Mörk, tillförordnade enhetschefen Lars Lindgren, chefsjuristen Mattias Falk, sektionschefen Carolina Stiwenius och utredaren Ulrika Bertilsson deltagit.

Lovisa Strömberg
Tillförordnad diskrimineringsombudsman