

PM Rotel IV (Dnr KS 2018/1142)

Utkast till lagrådsremiss - Stärkt skydd mot diskriminering i skolan

Remiss från Kulturdepartementet

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.
Remissen besvaras med hänvisning till vad som sägs i promemorian.

Föredragande borgarrådet Olle Burell anför följande.

Ärendet

Regeringen har tagit fram ett utkast till lagrådsremiss med förslag om ändringar i diskrimineringslagen (2008:567) och skollagen (2010:800) för att stärka skyddet mot diskriminering av barn och elever i de verksamheter som regleras av skollagen. Genom förslagen ges Skolinspektionen ett utökat uppdrag. Tillsynen över aktiva åtgärder mot diskriminering som regleras i diskrimineringslagen flyttas över till Skolinspektionen från Diskrimineringsombudsmannen (DO). Skolinspektionen ges även rätt att, liksom DO, föra talan i ärenden om diskrimineringsersättning för enskilda barn och elever i skollagsreglerad verksamhet.

Utkastet till lagrådsremiss har remitterats till staden för yttrande.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret och utbildningsnämnden.

Stadsledningskontoret ställer sig bakom regeringens bedömning att arbetet mot diskriminering och kränkande behandling i skolan kan stärkas genom förslagen, främst genom att tillsynen blir mer samlad. Även möjligheten till upprättelse för barn och elever som utsätts för kränkande behandling eller diskriminering stärks. Stadsledningskontoret vill dock lyfta risken för att samma typ av ärenden hanteras och bedöms olika när två myndigheter ges rätt att föra talan i dessa ärenden, vilket kan leda till minskad förutsäg-barhet och att enskilda trots allt inte får hjälp på samma villkor.

Utbildningsnämnden delar i huvudsak regeringens förslag i utkastet och bedömer att förslagen kommer att stärka diskrimineringskyddet för elever i skolan, men bedömer dock att det finns risk för gränsdragningsproblem med den splittrade myndighetshanteringen som föreslås när Skolinspektionen jämte DO ska få rätt att föra talan för enskilda elever.

Mina synpunkter

Det är angeläget och glädjande att regeringen föreslår förändringar som kommer att stärka arbetet mot diskriminering och kränkande behandling i skolan, främst genom att tillsynen blir mer samlad. Även möjligheten till upprättelse för barn och elever som utsätts för kränkande behandling eller diskriminering stärks. Det finns dock en risk för att samma typ av ärenden hanteras och bedöms olika när två myndigheter ges rätt att föra talan i dessa ärenden, vilket kan leda till minskad förutsägbarhet och att enskilda trots allt inte får hjälp på samma villkor. I förebyggande syfte vill vi därför framhålla behovet av en tydlig gränsdragning mellan de två myndigheternas arbetsätt och prioriteringar.

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

Remissen besvaras med hänvisning till vad som sägs i promemorian.

Stockholm den 13 september 2018

OLLE BURELL

Bilaga

Remissen

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Remissammanställning

Ärendet

Regeringen föreslår ändringar i diskrimineringslagen (2008:567) och skollagen (2010:800) för att stärka skyddet mot diskriminering av barn och elever (benämns härnå efter elever) i de verksamheter som regleras av skollagen. Genom förslagen ges Skolinspektionen ett utökat uppdrag.

Regeringen föreslår till skillnad från betänkandet, *Bättre skydd mot diskriminering*, att samtliga regler som rör diskriminering även fortsättningsvis bör vara samlade i diskrimineringslagen. En sammanhållen diskrimineringslag är en tydlig signal om att diskriminering är oacceptabelt oavsett diskrimineringsgrund eller samhällsområde. En sådan lag kan även antas bidra till enhetlig tillämpning och gemensam rättspraxis.

Regeringen framhåller att det primära är att lagstiftningen bidrar till ett starkt skydd mot alla former av kränkningar inom skolområdet, det vill säga mot såväl trakasserier och diskriminering som annan kränkande behandling. Detta förutsätter en likvärdighet i regelverk och tillsyn. Skyddet måste vara så effektivt som möjligt och de som utsätts för diskriminering eller kränkande behandling måste få hjälp på samma villkor.

Både DO och Skolinspektionen kan i dag föra talan i ärenden som gäller både diskriminering och annan kränkande behandling. Skolinspektionen har dock inte rätt att föra enskilds talan i mål som endast gäller diskriminering, denna möjlighet har bara DO. Skolinspektionen och DO har gjort en överenskommelse som innebär att de utreder de uppgifter som faller inom respektive myndighets tillsynsområde. Skolinspektionen utreder ärenden om kränkande behandling och DO om diskriminering. Regeringen beskriver att de två myndigheterna har olika förhållningssätt till sina uppdrag. Skolinspektionen har större fokus på individanmälningar och på att utreda för att biträda enskilda i ersättningsfrågan. DO utreder i första hand för att utröna om skolan har uppfyllt sina skyldigheter.

För att underlätta för elever och vårdnadshavare att ta till vara sina rättigheter oavsett om de utsätts för diskriminering eller annan kränkande behandling vill regeringen ge Skolinspektionen rätt att föra talan i rena diskrimineringsärenden. För elever och vårdnadshavare är det naturligt att vända sig till Skolinspektionen vid frågor som rör skolan. I de fall Skolinspektionen efter utredning kommer fram till att en anmäld kränkning utgör diskriminering behöver de inte överlämna ärendet till DO. Skolinspektionen kan då i stället föra talan om diskrimineringsersättning som part för den enskilde.

Regeringen lyfter behovet av fortsatt samverkan mellan Skolinspektionen och DO för elevernas bästa. En elev som vänder sig till DO bör t ex informeras om möjligheten att vända sig till Skolinspektionen eftersom myndigheterna arbetar på olika sätt. Samtidigt bedömer regeringen att förslaget bör leda till mindre behov av samverkan än i dag då systemet med de föreslagna ändringarna blir mer flexibelt och utan skarpa gränsdragningar.

Förslag till ändringar

Tillsyn av diskrimineringslagens bestämmelser om aktiva åtgärder

Tillsynen över diskrimineringslagens bestämmelser om aktiva åtgärder mot diskriminering i verksamhet enligt skollagen flyttas över till Skolinspektionen från DO.

DO fortsätter utöva tillsyn över de förbud som regleras i diskrimineringslagen, det vill säga förbud mot diskriminering och förbud mot repressalier.

Rätt att föra talan om diskrimineringsersättning för enskild

Skolinspektionen ges, i likhet med DO, rätt att föra talan om diskrimineringsersättning för enskild som medger det i mål om diskriminering i skollagsreglerad verksamhet.

Skolinspektionen ges rätt till tillträde till lokaler och andra utrymmen samt rätt att begära in uppgifter i den omfattning som behövs för att föra talan eller utreda förutsättningarna för en talan.

Konsekvenser

Skolinspektionen utövar tillsyn över arbetet med aktiva åtgärder

Förslaget innebär att skolorna endast får en tillsynsmyndighet att förhålla sig till både när det gäller diskriminering och kränkande behandling. Tillsynsarbetet bedöms kunna bli mer samordnat och effektivt då Skolinspektionen har utarbetade rutiner för en regelbunden tillsyn till skillnad från DO. Skolor bedöms få minskad administrativ börda med en tillsynsmyndighet i stället för två.

Förslaget bedöms bidra till en stärkt ställning och bättre skydd för elever i skolan. Genom att en tillsynsmyndighet ges ansvaret för både kränkande behandling och diskriminering blir det lättare för elever och deras vårdnadshavare att veta vart de ska vända sig. Dessutom bedöms skolans huvudmän och skolorna ges bättre förutsättningar att organisera ett mer samlat och systematiskt kvalitetsarbete i frågor om att förebygga kränkande behandling, trakasserier och diskriminering. Förslaget kan även leda till att frågor om diskriminering uppmärksammas i större utsträckning i skolorna när Skolinspektionen i sin regelbundna tillsyn granskar arbetet mot både diskriminering och annan kränkande behandling.

Skolinspektionen får föra talan om diskrimineringsersättning

Skolinspektionen hanterar redan i dag anmälningar i ärenden som gäller kränkande behandling enligt skollagen. Förslaget bedöms leda till att de flesta av de ärenden som i dag hanteras av DO kommer att hanteras av Skolinspektionen. Genom förslaget ges elever som utsätts för diskriminering fler vägar till upprättelse.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret och utbildningsnämnden.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 13 augusti 2018 har i huvudsak följande lydelse.

Regeringens föreslagna ändringar ligger i linje med kommunfullmäktiges mål 1.1 *Alla barn i Stockholm har goda och jämlika uppväxtvillkor*, och mål 4.3 *Stockholm är en stad som lever upp till mänskliga rättigheter och är fritt från diskriminering*.

Stadsledningskontoret bedömer i likhet med regeringen att arbetet mot diskriminering och kränkande behandling i skolan bör kunna stärkas genom förslagen, främst genom att tillsynen

samlas. Skolinspektionen utövar tillsyn över kränkande behandling i skolan redan i dag, vilket kan angränsa till diskriminering. Genom att tillsynen över skolornas arbete mot kränkande behandling och diskriminering samlas under en myndighet kan tillsynen bli mer effektivt och bidra till ökad kunskap, både på skolorna och inom myndigheten.

Förslagen bedöms även kunna stärka ställningen för elever som utsätts för kränkande behandling eller diskriminering i skolan och deras möjligheter till upprättelse då Skolinspektionen ges möjlighet att föra talan i ärenden som endast gäller diskriminering.

Stadsledningskontoret vill dock lyfta risken för att samma typ av ärenden, gällande diskriminering, hanteras och bedöms olika när två myndigheter ges rätt att föra talan i dessa ärenden. Det kan leda till att förutsägbarheten minskar samt att enskilda trots allt inte får hjälp på samma villkor. Samtidigt som ett flexibelt system utan skarpa gränsdragningar kan ge enskilda fler valmöjligheter och vägar till upprättelse kan det skapa viss rättsosäkerhet. Stadsledningskontoret vill därför lyfta behovet av en tydlig gränsdragning mellan de båda myndigheternas arbetssätt och prioriteringar i syfte att säkerställa att elever ges ett effektivt skydd samt får hjälp och upprättelse på lika villkor.

Stadsledningskontoret föreslår att remissen anses besvarad med vad som sägs i stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.

Utbildningsnämnden

Utbildningsnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 23 augusti 2018 att överlämna förvaltningens tjänsteutlåtande till kommunstyrelsen som svar på remissen samt att omedelbart justera beslutet.

Utbildningsförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 6 augusti 2018 har i huvudsak följande lydelse.

Utbildningsförvaltningen delar i huvudsak bedömningarna i utkastet till lagrådsremiss och tillstyrker generellt förslagen, men önskar framföra följande synpunkter.

Utbildningsförvaltningen instämmer att det är en mänsklig rättighet att skyddas mot diskriminering och att lagstiftningen bör utformas så att den får ett tydligt genomslag. Det är angeläget att utbildningsanordnare arbetar förebyggande för att motverka diskriminering och annan kränkande behandling och främja lika rättigheter och möjligheter.

Utbildningsförvaltningen ser därför positivt på att tillsynen över arbetet med aktiva åtgärder flyttas från DO till Skolinspektionen. Förvaltningen bedömer att arbetet i stadens skolor redan idag sker samlat inom ramen för skolornas likabehandlingsarbete. Förvaltningen menar att förändringen inte kommer att innebära någon ökad arbetsbelastning för stadens skolor, utan snarare kommer att göra arbetet tydligare och samlat.

Utbildningsförvaltningen ser vidare positivt på regeringens bedömning att diskrimineringsersättning inte bör utgå för annat än diskriminering, sett till diskrimineringsersättningens storlek, syfte och funktion.

Utbildningsförvaltningen finner, likt tidigare utredning och utkast till lagrådsremissen, att Skolinspektionen och DO har olika förhållningssätt till sina uppdrag, detta märks inte minst vid tillsynsärendena som inkommer till förvaltningen. Skolinspektionen utreder i princip alla anmälningar som kommer in gällande kränkande behandling. DO har ett större uppdrag att verka för att diskriminering inte förekommer i samhället i stort. Den nuvarande uppdelningen mellan myndigheterna har vid blandade ärenden försvårat myndigheternas arbete att motverka kränkande behandling och diskriminering på effektivt sätt. Det har förekommit att ärenden har tagit längre tid att utreda, att ärendet har utretts av båda myndigheterna och att det har uppstått gränsdragningsproblem angående vad som är diskriminering respektive annan kränkande behandling. Vidare har skyddet för eleverna i praktiken inte varit likvärdigt.

Regeringen föreslår därför att elever ska kunna vända sig även till Skolinspektionen vid diskriminering i skolan och därigenom få ett förstärkt skydd. För att stärka skyddet för eleverna och ge dem större möjligheter att ta tillvara sin rätt bör Skolinspektionen få rätt att även föra talan i mål som endast gäller diskriminering. Skolinspektionen kan i stället som behörig myndighet föra talan om diskrimineringsersättning som part för den enskilde eleven i rättegång. Regeringen föreslår vidare att DO bör fortsatt ha möjlighet att föra talan om diskrimineringsersättning i skollagsreglerad verksamhet, såsom på alla andra samhällsområden. Detta med anledning av att DO har byggt upp en värdefull kompetens och översikt över det breda arbetet mot diskriminering.

Elever bör enligt förslaget därför kunna välja om de vill vända sig till DO eller Skolinspektionen för att få hjälp när det gäller diskriminering på skolområdet.

Med anledning av det ovanstående, saknar förvaltningen en närmare analys av vilka konsekvenser en sådan splittrad myndighetshandling ger upphov till. Förvaltningen bedömer att det finns en risk för gränsdragningsproblem vad gäller möjligheten till att tillsyn ska kunna ske av båda myndigheterna. Det kvarstår frågor kring hur det säkerställs att samma bedömning görs av båda myndigheterna i samma ärende och om samma ärende ska kunna prövas av båda myndigheterna. Denna dubbla myndighetshandling kan vara rättsosäker och även utgöra ett hinder för elever och vårdnadshavare att förstå systemet och ta tillvara sina rättigheter.

Utbildningsförvaltningen föreslår att utbildningsnämnden överlämnar förvaltningens tjänsteutlåtande till kommunstyrelsen som svar på remissen samt att beslutet justeras omedelbart då nämnden ska yttra sig senast den 28 augusti.