

PM Rotel VI (Dnr KS 2021/152)

Effektivare tillsyn över diskrimineringslagen – aktiva åtgärder och det skollagsreglerade området (SOU 2020:79)

Remiss från Arbetsmarknadsdepartementet

Remisstid den 3 maj 2021

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Remissen besvaras med hänvisning till vad som sägs i denna promemoria.
2. Paragrafen justeras omedelbart.

Föredragande borgarrådet Karin Ernlund anför följande.

Ärendet

Arbetsmarknadsdepartementet har remitterat delbetänkandet Effektivare tillsyn över diskrimineringslagen – aktiva åtgärder och det skollagsreglerade området (SOU 2020:79) till Stockholms stad för yttrande.

Utredningens uppdrag består av två delar som tillsammans ska bidra till en mer effektiv efterlevnad av diskrimineringslagen (DL). Utredningen ska dels överväga om nuvarande bestämmelser i diskrimineringslagen (2008:567) om tillsyn gällande aktiva åtgärder är ändamålsenliga för att säkerställa en effektiv efterlevnad av bestämmelserna i lagstiftningen. Utredningen ska även analysera hur tillsynen över bestämmelserna i DL när det gäller det skollagsreglerade området kan flyttas till Skolinspektionen och lägga fram förslag för att detta ska ske.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, arbetsmarknadsnämnden och utbildningsnämnden.

Stadsledningskontoret instämmer överlag i delbetänkandets förslag men anför att analysen av ekonomiska och administrativa konsekvenser för skolhuvudman är otillräcklig. Därtill lyfts det faktum att befintliga regler och handläggning för tillsyn av kränkande behandling kräver stora resurser och administration, vilket lyfts av bland annat Statskontoret, och påpekar att detta bör ses över i samband med delbetänkandets förslag.

Arbetsmarknadsnämnden ser positivt på utredningens förslag men noterar att det kan finnas behov av att tydliggöra att utbildningsformer som till exempel yrkeshögskola, folkhögskola och arbetsmarknadsutbildning även fortsättningsvis omfattas av Diskrimineringsombudsmannens tillsynsområde.

Utbildningsnämnden ställer sig positiv till utredningens förslag. Nämnden påpekar dock att samordnings- och gränsdragningsproblem kan uppstå även efter att förslagen genomförts, samt att en förutsättning för en lyckad reform är samverkan

mellan berörda myndigheter och kompetenshöjande insatser på Skolinspektionen i god tid.

Mina synpunkter

I det grönbå Stockholm råder nolltolerans mot diskriminering och kränkande behandling. Stockholm ska vara en stad där alla människors kompetens tas tillvara och ingen blir utsatt för diskriminering oavsett diskrimineringsgrund. Alla medarbetare och chefer i Stockholms stad ska därför känna till de rutiner som finns för anmälan och utredning av diskriminering, kränkande särbehandling, trakasserier, sexuella trakasserier eller repressalier.

Utredningen om effektivare tillsyn över diskrimineringslagen har nu lämnat ett delbetänkande om det skollagsreglerade området där ansvaret för tillsyn av bestämmelserna i lagen för dessa verksamheter flyttas till Skolinspektionen från Diskrimineringsombudsmannen (DO). Utredningen föreslår också förändrade uppdrag och befogenheter för DO vad gäller exempelvis möjligheten att utfärda föreskrifter och samverka med Arbetsmiljöverket.

Jag ställer mig i likhet med stadsledningskontoret positiv till de föreslagna förändringarna i syfte att tillsynen av diskrimineringslagens bestämmelser ska bli mer effektiv och tydlig. Jag vill dock lyfta stadsledningskontorets påpekande om att själva handläggningen av denna typ av ärenden kan bli mer effektiv, vilket vore naturligt att se över i samband med införande av de reformer som utredningen föreslår. Det är också värt att påpeka att Stockholms stad är huvudman för en yrkeshögskola, som till skillnad från resten av stadens utbildningsverksamhet inte kommer omfattas av de nya bestämmelserna.

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande

1. Remissen besvaras med hänvisning till vad som sägs i denna promemoria.
2. Paragrafen justeras omedelbart.

Stockholm den 28 april 2021

KARIN ERNLUND

Bilagor

1. Reservationer m.m.
2. SOU 2020:79 Effektivare tillsyn över diskrimineringslagen

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Remissammanställning

Ärendet

Arbetsmarknadsdepartementet har remitterat delbetänkandet Effektivare tillsyn över diskrimineringslagen – aktiva åtgärder och det skollagsreglerade området (SOU 2020:79) till Stockholms stad för yttrande.

Utredningens uppdrag består av två delar som tillsammans ska bidra till en mer effektiv efterlevnad av diskrimineringslagen (DL). Utredningen ska dels överväga om nuvarande bestämmelser i diskrimineringslagen (2008:567) om tillsyn gällande aktiva åtgärder är ändamålsenliga för att säkerställa en effektiv efterlevnad av bestämmelserna i lagstiftningen. Vid behov ska utredningen även komma med förslag på ändringar som kan leda till ökad efterlevnad.

Utredningen ska även analysera hur tillsynen över bestämmelserna i DL när det gäller det skollagsreglerade området kan flyttas till Skolinspektionen och lägga fram förslag för att detta ska ske. En viktig förutsättning för att förslagen ska kunna genomföras är att utredningen hittar en välfungerande lösning för ansvarsfördelningen mellan Diskrimineringsombudsmannen (DO) och Skolinspektionen och en samordning av lagstiftningen.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, arbetsmarknadsnämnden och utbildningsnämnden.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 4 mars 2021 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsledningskontoret ställer sig i huvudsak positiv till utredningens förslag och delar bedömningen att dessa skulle bidra till en mer effektiv tillsyn och en ökad tydlighet i arbetet mot diskriminering och kränkande behandling.

Stadsledningskontoret ställer sig positiv till och delar utredningens bedömning att ge en expertmyndighet som DO rätt att utfärda föreskrifter avseende 3 kap. DL inom arbetslivsområdet. Detta skulle bidra till förtydliganden kring kraven utifrån DL och ge arbetsgivare ett bättre stöd i arbetet med aktiva åtgärder

Stadsledningskontoret ställer sig positiv till att samråd ska ske med arbetsmarknadens parter innan DO fattar beslut om föreskrifter. Utöver arbetsmarknadens parter anser stadsledningskontoret att det bör övervägas om samråd även bör ske med elevorganisationer.

Stadsledningskontoret ställer sig positiv till och delar utredningens bedömning att ge DO och Arbetsmiljöverket i uppdrag att samverka vad gäller det systematiska arbetsmiljöarbetet i arbetsmiljölagen (1977:160), AML, i förhållande till aktiva åtgärder i DL. Vidare instämmer stadsledningskontoret i att det vore bra att DO och Arbetsmiljöverket tillsammans kan tydliggöra hur arbetet med systematiskt arbetsmiljöarbete och aktiva åtgärder kan samordnas. Dessa två processer har flera beröringspunkter och det skulle kunna förenkla för verksamheterna att bedriva arbetet.

Stadsledningskontoret ställer sig positiv till att regeringen utreder frågan om att likabehandlingsombud ska införas. Om ett införande blir aktuellt behöver detta utredas vidare. Införandet av ett sådant ombud skulle kunna öka arbetstagarnas delaktighet i

likabehandlingsarbetet och förbättra möjligheterna till samverkan mellan arbetstagare och arbetsgivare.

Stadsledningskontoret ställer sig positiv till att tillsynsansvaret flyttas över enligt utredningens förslag. Utredningens förslag innebär att barn och elever som utsätts för diskriminering eller annan kränkande behandling i skollagsreglerad verksamhet kan få samma stöd och samma möjligheter till upprättelse oavsett grund till kränkningen. En förflyttning medför att elever och vårdnadshavare inte behöver vända sig till två tillsynsmyndigheter i de fall eleven blivit utsatt för både kränkande behandling och trakasserier eller diskriminering.

Stadsledningskontoret bedömer att betänkandets analys av vilka ekonomiska och administrativa konsekvenser som förslagen kommer att ge för skolhuvudmän inte är tillräcklig. När Skolinspektionen tar över ansvaret för diskrimineringsersättning med mera kan detta komma att leda till att fler ersättningsyrkanden riktas mot huvudmän. Innan en ny praxis har etablerats kan detta även leda till utökade processrättsliga kostnader för huvudmännen.

Stadsledningskontoret vill i sammanhanget lyfta fram de problem som tas upp i Statskontorets rapport *Klagomålshanteringen i skolan Förslag till ett mer ändamålsenligt system (2020:21)* angående dagens tillsyn över regelverket om kränkande behandling. I rapporten konstateras att tillsynen kräver stora resurser och mycket administration av såväl skolor, huvudmän som tillsynsmyndigheten. Om tillsynen av reglerna om diskriminering flyttas över till Skolinspektionen och ska handläggas på samma sätt som dagens tillsyn över reglerna om kränkande behandling tillkommer ytterligare administration för skolor och huvudmän. De problem som lyfts i Statskontorets rapport bör därför beaktas inför en flytt av tillsynen. Detta för att få en effektiv tillsyn över både regelverket om kränkande behandling och diskriminering gemensamt.

Stadsledningskontoret ställer sig positiv till utredningens förslag att bestämmelserna om aktiva åtgärder avseende kränkande behandling innehållsmässigt ska samordnas med reglerna om aktiva åtgärder avseende diskriminering för det skollagsreglerade området. Dagens skillnader mellan reglerna gör dem svåra att tillämpa och det finns en risk att arbetet kompliceras i onödan.

Stadsledningskontoret ställer sig positiv till utredningens förslag att Skolverket ges möjlighet att meddela forskrifter avseende arbetet med aktiva åtgärder mot diskriminering enligt DL för det skollagsreglerade området och mot kränkning enligt skollagen. Stadsledningskontoret är även positiv till att samverkan ska ske mellan DO och Skolinspektionen. En förutsättning för ett bra arbete är att det i god tid finns stöd tillgängligt av berörd myndighet till skolorna och huvudmännen. Stöd till skolorna och arbetsgivare i god tid är viktigt. Detta för att arbetet för elevernas bästa ska kunna fortsätta kontinuerligt utan avbrott.

Stadsledningskontoret ställer sig positiv till utredningens förslag om ett kunskapslyft om diskriminering vid Skolinspektionen. En risk med att tillsynen flyttas från DO till Skolinspektionen är att den kompetens på området som DO byggt upp riskerar att förloras. Kompetenshöjande insatser i god tid och samverkan mellan berörda myndigheter bedöms därmed vara av stor vikt.

Stadsledningskontoret konstaterar att det kan finnas behov av att tydliggöra att det endast är utbildning som omfattas av skollagen samt högre utbildning inom universitet och högskola som omfattas av förslagen. Det innebär att andra utbildningsformer som exempelvis yrkeshögskola, folkhögskola och arbetsmarknadsutbildning även fortsättningsvis omfattas av DO:s tillsynsområde.

Arbetsmarknadsnämnden

Arbetsmarknadsnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 23 mars 2021 följande.

Arbetsmarknadsnämnden beslutade att hänvisa till förvaltningens tjänsteutlåtande som sitt yttrande över remissen.

Särskilt uttalande gjordes av Salar Rashid m.fl. (S) och Rashid Mohammed m.fl. (V), *bilaga 1*.

Arbetsmarknadsförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 11 mars 2021 har i huvudsak följande lydelse.

Arbetsmarknadsförvaltningen ställer sig positiv till utredningens förslag och instämmer i bedömningen att de skulle bidra till ökad tydlighet och en effektivare efterlevnad av regelverken mot diskriminering och kränkande behandling.

Utredningen föreslår att uttrycket att *förmå enskilda att frivilligt följa lagen* ska utgå. Arbetsmarknadsförvaltningen anser inte att denna förändring skulle få några betydande konsekvenser för den egna verksamheten och ser det som positivt att frivillighetsprincipen nedtonas för att tydliggöra kravet på ett aktivt antidiskrimineringsarbete. Arbetsmarknadsförvaltningen ser även positivt på förslaget om att i syfte att tydliggöra vilka krav på aktiva åtgärder som gäller för arbetsgivare och utbildningsanordnare inom högre utbildning, utfärda föreskrifter som kan fungera som ett stöd i arbetet mot diskriminering. Förvaltningen ser fördelar med att utforma dessa föreskrifter i likhet med arbetsmiljöverkets föreskrifter och ställer sig positiv till utredningens förslag om att fördjupa samverkan mellan DO och Arbetsmiljöverket.

Arbetsmarknadsförvaltningen bedömer liksom utredningen att införandet av likabehandlingsombud är en intressant fråga. Om ett införande blir aktuellt behöver detta utredas vidare. Införandet av ett sådant ombud skulle kunna öka arbetstagarnas delaktighet i likabehandlingsarbetet och förbättra möjligheterna till samverkan mellan arbetstagare och arbetsgivare.

Arbetsmarknadsförvaltningen instämmer även i utredningens bedömning av att en överflyttning av ansvaret för tillsyn över det skollagsregerade området i DL till Skolinspektionen skulle leda till ett mera effektivt tillsynsarbete. För utbildningsanordnare skulle en samordning av regler och bestämmelser i DL respektive skollagen innebära ökad tydlighet och bättre möjligheter att bedriva ett samordnat arbete mot såväl diskriminering som kränkande behandling. Arbetsmarknadsförvaltningen ser därför positivt på att bestämmelserna om aktiva åtgärder i skollagen harmoniseras med DL, så att nyanskillnaderna i de två lagstiftningarna tydliggörs och fokus flyttas från ett målinriktat arbete till att istället tydligare synliggöra processerna. Förvaltningen ser positivt på att Skolverket föreslås få möjlighet att meddela föreskrifter om aktiva åtgärder som kan underlätta och tydliggöra hur arbetet ska bedrivas och förvaltningen instämmer även i utredningens bedömning om att det är bra att trots en ökad samordning av regelverken även fortsättningsvis behålla en samlad lagstiftning mot diskriminering i DL.

Arbetsmarknadsförvaltningen noterar att det kan finnas behov av att ytterligare tydliggöra att det endast är utbildning som omfattas av skollagen samt högre utbildning inom universitet och högskola som omfattas av förslagen, och att andra utbildningsformer så som till exempel yrkeshögskola, folkhögskola och arbetsmarknadsutbildning även fortsättningsvis omfattas av DO:s tillsynsområde.

Utbildningsnämnden

Utbildningsnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 18 mars 2021 följande.
Utbildningsnämnden godkänner förvaltningens tjänsteutlåtande och överlämnar det till kommunstyrelsen som svar på remissen.

Utbildningsförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 24 februari 2021 har i huvudsak följande lydelse.

Utbildningsförvaltningen ställer sig i huvudsak positiv till förslagen.
Utbildningsförvaltningen delar uppfattning att utredningens förslag kan leda till bättre stöd och tydlighet i arbetet med aktiva åtgärder för arbetsgivarna samt en bättre samordning och tydlighet för såväl huvudmännen som för elever och vårdnadshavare inom det skollagsreglerade området.

Utbildningsförvaltningens svar är begränsat till de delar som har en direkt beröring till förvaltningens verksamhetsområde och lämnar utifrån dem ett antal synpunkter på innehållet i utredningen

Utredningens förslag och överväganden för en effektivare tillsyn över aktiva åtgärder

Förslag om föreskriftsrätt

Utbildningsförvaltningen ställer sig positiv till och delar utredningens bedömning att ge en expertmyndighet som DO rätt att utfärda föreskrifter avseende 3 kap. DL inom arbetslivsområdet¹. Detta skulle bidra till förtydliganden kring kraven utifrån diskrimineringslagen och ge utbildningsförvaltningen som arbetsgivare ett bättre stöd i arbetet med aktiva åtgärder.

Diskrimineringsombudsmannen ska samråda med arbetsmarknadens parter

Utbildningsförvaltningen ställer sig positiv till att samråd ska ske med arbetsmarknadens parter innan DO fattar beslut om föreskrifter. Utöver arbetsmarknadens parter anser utbildningsförvaltningen att det bör övervägas om samråd även bör ske med elevorganisationer.

Samverkan mellan Diskrimineringsombudsmannen och Arbetsmiljöverket.

Utbildningsförvaltningen ställer sig positiv till och delar utredningens bedömning att ge DO och Arbetsmiljöverket i uppdrag att samverka vad gäller det systematiska arbetsmiljöarbetet i arbetsmiljölagen (1977:160), AML, i förhållande till aktiva åtgärder i DL. Vidare instämmer utbildningsförvaltningen att det vore bra att DO och AV tillsammans kan tydliggöra hur arbetet med systematiskt arbetsmiljöarbete och aktiva åtgärder kan samordnas. Dessa två processer har flera beröringspunkter och det skulle kunna förenkla för verksamheterna att bedriva arbetet.

Övervägande om likabehandlingsombud

Utbildningsförvaltningen ställer sig positiv till att regeringen utreder frågan om att likabehandlingsombud ska införas. En ny roll kan vara bra för att frågan ska hållas levande i samverkan mellan arbetstagare och arbetsgivare.

Utredningens förslag och överväganden om överflyttning av tillsyn och talerätt Skolinspektionen

Tillsynsansvaret, talerätten och sanktioner

Utbildningsförvaltningen ställer sig positiv till att tillsynsansvaret flyttas över enligt vad utredningen föreslår.

Flera utredningar har sedan tidigare föreslagit en förflyttning av tillsynen från Diskrimineringsombudsmannen till Skolinspektionen och kommit fram till att det är

¹ Kap 3 kap. DL, beskriver kraven på arbetsgivaren att inom sin verksamhet bedriva ett arbete med aktiva åtgärder.

problematiskt med en uppdelad reglering och tillsyn av bestämmelserna gällande diskriminering och trakasserier respektive kränkande behandling av elever. Förvaltningen har i svar på remiss från kommunstyrelsen rörande slutbetänkandet ”Bättre skydd mot diskriminering” (SOU 2016:87) ställt sig positiv till att tillsynsansvaret flyttas över (dnr 1.6.1–4415/2017).

Utredningens förslag innebär att barn och elever som utsätts för diskriminering eller annan kränkande behandling i skollagsreglerad verksamhet kan få samma stöd och samma möjligheter till upprättelse oavsett grunden till kränkningen. Vidare behöver elever och vårdnadshavare inte vända sig till två tillsynsmyndigheter i de fall eleven blivit utsatt för både kränkande behandling och trakasserier eller diskriminering.

Utredningen föreslår att Skolinspektionen ska få ta över och driva mål om diskrimineringsersättning för barn och elever inom det skollagsreglerade området. Barn- och elevombudet (BEO) ska utföra uppgifterna avseende skydd mot diskriminering och diskrimineringsersättning på motsvarande sätt som för skadestånd på grund av kränkande behandling.

Utbildningsförvaltningen menar att samordnings- och gränsdragningsproblem fortfarande kan uppstå. Diskriminering och kränkande behandling sker ofta i ett samlat händelseförlopp. Aktuell utredning menar att detta samordningsproblem inte behöver vara särskilt besvärande i praktiken när samma myndighet utreder och fattar beslut såväl i frågan om skadestånd för kränkande behandling som i frågan om diskrimineringsersättning.

Utbildningsförvaltningen bedömer att betänkandets analys av vilka ekonomiska och administrativa konsekvenser som förslagen kommer att ge för kommuner i form av skolhuvudmän inte är tillräcklig. När Skolinspektionen tar över ansvaret för diskrimineringsersättning mm. kan detta komma att leda till att fler ersättningsyrkanden riktas mot kommunen. Innan en ny praxis har etablerats kan detta också leda till utökade processrättsliga kostnader för huvudmännen.

Utbildningsförvaltningen vill i sammanhanget lyfta fram de problem som tas upp i Statskontorets rapport ”Klagomålshanteringen i skolan Förslag till ett mer ändamålsenligt system” (2020:21) angående dagens tillsyn över regelverket om kränkande behandling. I rapporten konstateras att tillsynen kräver stora resurser och mycket administration av såväl skolor, huvudmän som tillsynsmyndigheten. Utbildningsförvaltningen delar denna problembild.

Om tillsynen av reglerna om diskriminering flyttas över till Skolinspektionen och ska handläggas på samma sätt som dagens tillsyn över reglerna om kränkande behandling tillkommer ytterligare administration för skolor och huvudmän. De problem som lyfts i Statskontorets rapport bör därför beaktas inför en flytt av tillsynen. Detta för att få en effektiv tillsyn över både regelverket om kränkande behandling och diskriminering gemensamt.

Aktiva åtgärder

Utbildningsförvaltningen ställer sig positiv till utredningens förslag att bestämmelserna om aktiva åtgärder avseende kränkande behandling innehållsmässigt ska samordnas med reglerna om aktiva åtgärder avseende diskriminering för det skollagsreglerade området. Dagens skillnader mellan reglerna gör dem svårtillämpade och det finns en risk att arbetet kompliceras i onödan.

Föreskriftsrätt för aktiva åtgärder

Utbildningsförvaltningen ställer sig positiv till utredningens förslag att Skolverket ges möjlighet att meddela föreskrifter avseende arbetet med aktiva åtgärder mot diskriminering enligt Diskrimineringslagen för det skollagsreglerade området och mot kränkning enligt skollagen. Förvaltningen är också positiv till att samverkan ska ske mellan DO och Skolinspektionen.

En förutsättning för ett bra arbete är att det i god tid finns stöd tillgängligt av berörd myndighet till skolorna och huvudmännen. Stöd till skolorna och arbetsgivaren i god tid är viktigt. Detta för att arbetet för elevernas bästa ska kunna fortsätta kontinuerligt utan avbrott.

Kompetenshöjning för Skolinspektionen och samverkan mellan myndigheterna

Utbildningsförvaltningen ställer sig positiv till utredningens bedömning om ett kunskapslyft. En risk med att tillsynen flyttas från DO till Skolinspektionen är att den kompetens på området som DO byggt upp riskerar att förloras. Kompetenshöjande insatser i god tid och samverkan mellan berörda myndigheter bedömer förvaltningen därmed vara av största vikt.

Konsekvenser för barn och barnets rättigheter samt jämställdhetsanalys

Utredningen innehåller en analys av konsekvenser för barn och elever samt en jämställdhetsanalys. Förvaltningen delar utredningens bedömning om att förslagen innebär en ökad tydlighet och förenkling för huvudmän, barn, elever och vårdnadshavare då ärenden av kränkande behandling och diskriminering handläggs av en och samma myndighet.

Förvaltningen delar utredningens bedömning i jämställdhetsanalysen om att förstärka DO:s tillsyn över arbetet med aktiva åtgärder kan bidra positivt till jämställdheten. Vidare delar förvaltningen utredningens bedömning att överflytten av tillsynsansvaret för verksamhet som regleras i skollagen till Skolinspektionen, samt en samordning av reglerna om aktiva åtgärder för kränkande behandling och diskriminering, kan komma att få positiva effekter för jämställdheten.

Reservationer m.m.

Arbetsmarknadsnämnden

Särskilt uttalande gjordes av Salar Rashid m.fl. (S) och Rashid Mohammed m.fl. (V) enligt följande.

Vi vill tillstyrka arbetsmarknadsförvaltningens tjänsteutlåtande som har fångat upp alla delar som är av intresse. Utredningens uppdrag är att bidra till en mera effektiv efterlevnad av diskrimineringslagen (DL). Vi ställer oss positiva till utredningens olika förslag och instämmer att dessa förslag skulle kunna bidra till en ökad tydlighet och bättre efterlevnad av regelverken mot diskriminering och kränkande behandling.

Behovet av tydliga krav på aktiva åtgärder för arbetsgivare och utbildningsanordnare inom högre utbildning är stort. Vi delar i stort synen på att frivillighetsprincipen ska tonas ner. Men för att förslagen ska kunna genomföras behövs ansvarsfördelningen mellan DO och Skolinspektionen klargöras och en samordning av lagstiftningen göras.

Det finns en risk som inte har berörts i tillräckligt stor utsträckning. Det är riskerna med kompetenstapp, som kan komma att uppstå vid sammanslagningar eller förflyttningar av uppdrag från en myndighet till en annan. Därför är det viktigt för nästkommande arbete att dessa problemformuleringar finns med, när utredningens förslag ska bli verklighet.