

Handläggare
Somia Frej
Telefon 08-508 33 027

Till
Utbildningsnämnden
2017-08-24

Bättre skydd mot diskriminering

Svar på remiss från kommunstyrelsen, dnr. 110-958/2017

Förvaltningens förslag till beslut

1. Utbildningsnämnden överlämnar förvaltningens tjänsteutlåtande till kommunstyrelsen som svar på remissen.
2. Beslutet justeras omedelbart.

Lena Holmdahl
Utbildningsdirektör

Karin Hedman
Avdelningschef

Sammanfattning

Stockholms stad har, som en av flera remissinstanser, från Kulturdepartementet fått Utredningen om bättre möjligheter att motverka diskriminering (A 2014:01) slutbetänkande *Bättre skydd mot diskriminering* (SOU 2016:87) för yttrande. Kommunstyrelsen har remitterat ärendet till berörda nämner inom staden, däribland utbildningsnämnden.

Utredningens förslag innebär bland annat att innehållet i diskrimineringslagstiftningen som gäller barn och elever i skollagsreglerad verksamhet flyttas över till skollagen. Det får bland annat till följd att Skolinspektionens tillsyn även kommer att omfatta dessa områden.

Utbildningsförvaltningen delar i huvudsak utredningens bedömningar och tillstyrker generellt förslagen, men lämnar i yttrandet ett antal synpunkter på innehållet i utredningen.

Bakgrund/Ärendet

Regeringen beslutade den 20 januari 2014 att tillkalla en särskild utredare för att lämna förslag till hur arbetet mot diskriminering kan organiseras och effektiviseras (dir. 2014:10). Utredningen har antagit namnet Utredningen om bättre möjligheter att motverka diskriminering (A 2014:01).

Utredningen föreslår att ansvaret för tillsyn över arbetet med åtgärder mot diskriminering i skollagsreglerad verksamhet flyttas från Diskrimineringsombudsmannen (DO) till Skolinspektionen. Till följd av detta flyttas diskrimineringslagens regler som rör skollagsreglerad verksamhet till skollagen och samordnas med reglerna där om kränkande behandling. Det innebär att såväl förbudet mot diskriminering och repressalier som reglerna om aktiva åtgärder för att motverka diskriminering som gäller för skollagsreglerad verksamhet kommer att regleras i skollagen. Utredningen motiverar sina förslag med att ett samlat ansvar för att motverka kränkningar- i alla dess former- i skollagsreglerad verksamhet är mest förenligt med barnets bästa.

Utredningen lämnar som en följd några förslag på justeringar i skollagen med anledning av att reglerna samordnas. Ett sådant förslag är att diskrimineringsersättning ska vara den ersättningsform som gäller för alla former av kränkningar, alltså både diskriminering och annan kränkande behandling. Möjligheten att få ersättning för så kallad ekonomisk skada ska dock finnas kvar.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom avdelningen för utveckling och samordning i samverkan med grundskole- och gymnasieavdelningen.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Utbildningsförvaltningen delar i huvudsak utredningens bedömningar och tillstryker generellt förslagen.

Utbildningsförvaltningen önskar framföra följande synpunkter:

Tillsynsansvar flyttas till Skolinspektionen

Förvaltningen ställer sig positiv till förslaget om att tillsynsansvaret för arbetet med åtgärder mot diskriminering i skollagsreglerad verksamhet flyttas från Diskrimineringsombudsmannen (DO) till Skolinspektionen. Förslaget 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. Förvaltningen vill lyfta fram att flera utredningar sedan tidigare har föreslagit detta och kommit fram till att det är problematiskt med uppdelad reglering och tillsyn av bestämmelserna gällande diskriminering och trakasserier respektive kränkande behandling av elever. Förvaltningen har också erfarenhet av att handläggningstiden, med dagens myndighetsuppdelning, skiljer sig åt vilket i praktiken innebär att handläggningstiden är väsentligt

längre hos DO. I de fall att trakasserier, sexuella trakasserier och diskriminering konstateras så förekommer inte samma sanktioner och inte heller samma typ av uppföljning av elevens skolsituation som vid annan kränkande behandling, vilket är problematiskt. DO utreder idag alla anmälningar som gäller trakasserier mellan barn, men biträder inte individen i ersättningsfrågan. Barn- och elevombudet kommer genom den nya regleringen även att kunna biträda barn som utsatts för trakasserier. Detta är en positiv förändring då möjligheten att få myndigheternas stöd för att få ersättning vid trakasserier och övrig kränkande behandling enligt förvaltningen bör vara likvärdig.

Följdändringar

Förvaltningen ställer sig även positiv till följdändringarna vilka medför att diskrimineringslagens regler flyttas över till skollagen. Förvaltningen har inget att invända mot att regelverket i nu gällande förbud mot kränkande behandling ändras till att omfatta ett förbud mot diskriminering och annan kränkande behandling, så länge som innebörden av begreppet annan kränkande behandling är detsamma som kränkande behandling enligt nu gällande lag.

Avstängning i de frivilliga skolformerna

Utredningen föreslår även att det ska tydliggöras att möjligheten att stänga av en elev i de frivilliga skolformerna även gäller situationer då eleven utsätter någon för diskriminering.

Förvaltningen ställer sig positiv till förslaget.

Aktiva åtgärder och samverkan

Utredningen föreslår att dagens reglering av huvudmannens skyldighet att bedriva ett målinriktat arbete för att motverka kränkande behandling ska ändras så att den i stort sett får samma utformning som det nya ramverket för aktiva åtgärder i diskrimineringslagen. Skyldigheten ska utvidgas till att omfatta även ett förebyggande och främjande arbete mot diskriminering och repressalier i all skollagsreglerad verksamhet.

Förvaltningen ställer sig positiv till förslaget och vill meddela att arbetet i stadens skolor redan idag sker samlat inom ramen för skolornas likabehandlingsarbete. Förvaltningens bedömning är att förändringen inte kommer att innebära någon ökad arbetsbelastning för stadens skolor, utan snarare kommer att göra arbetet enklare, då kravet om en plan för kränkande behandling tas bort och ersätts med bestämmelser om dokumentation av aktiva åtgärder för allt förebyggande och främjande likabehandlingsarbete.

Utredningen föreslår vidare att en skyldighet för huvudmannen att i arbetet med aktiva åtgärder samverka med barn, elever och anställda i verksamheten förs in i skollagen.

Förvaltningen ställer sig frågande till begreppet samverkan, som i skollagens mening bland annat ska ske mellan kommun, landsting och enskild i frågor som gäller godkännande av enskilda (1 kap 5 § Skollagen), med samhället i övrigt om gymnasieskolan (15 kap. 4 § skollagen), i fråga om samverkansavtal (15 kap. 30 § skollagen) och samverkan med andra aktörer i frågor som rör barn som far illa (29 kap. 13 § skollagen) . I 4 kap. 9 § skollagen beskrivs istället att barn och elever ska ges inflytande över utbildningen, och hur detta ska anpassas efter deras ålder och mognad. I läroplanen beskrivs att elever ska få vara delaktiga, utöva inflytande och ta ansvar i verksamheten.

Det är för förvaltningen inte tydligt i betänkandet vad formuleringen om samverkan innebär och om detta gäller något annat än det arbete med barn och elevers delaktighet och/eller inflytande som skollag och läroplan idag använder. Om utredningen avser att elever och personal ska göras delaktiga eller ges inflytande i det förebyggande arbetet, är förvaltningens inställning att samverkan är ett olämpligt begrepp för att beskriva detta.

Stöd behövs med ny reglering

Med förslagets ikraftträdande om huvudmannens ansvar för arbete med aktiva åtgärder ser förvaltningen ett stort behov av stödverktyg för att genomföra dokumentationen. DO:s verktyg för att upprätta likabehandlingsplaner/planer mot kränkande behandling har i Stockholm varit ett väl använt verktyg och förvaltningen ser därför ett fortsatt behov av motsvarande stöd. Det är också angeläget att ett sådant stöd tillhandahålls i samband med den nya lagens ikraftträdande.

Ersättningsformer och ringa kränkning

Utredningen når slutsatsen att regler om ersättning till dem som har utsatts för diskriminering och reglerna om ersättning till dem som har utsatts för annan kränkande behandling ska samordnas, därför förs det in en bestämmelse om det i skollagen. Detta innebär att diskrimineringsersättning ska utgå även vid annan kränkande behandling enligt skollagen. En bestämmelse om det ska föras in i skollagen. Utredningen föreslår även att det ska vara möjligt att få diskrimineringsersättning även då huvudmannen har brustit i sina skyldigheter att förebygga och förhindra diskriminering eller annan kränkande behandling samt vid brister i skyldigheten att skriftligen

dokumentera arbetet med aktiva åtgärder. Den praktiska konsekvensen är att ersättningen för annan kränkande behandling blir högre än den är med idag gällande regler om skadestånd.

Med dagens reglering i skollagen lämnas inte skadestånd - i andra fall än vid repressalier - om kränkningen är ringa. Utredningen konstaterar att samordningen av ersättningsformerna (skollagens och diskrimineringslagens) innebär att denna begränsning tas bort. Det gäller, enligt utredningen, situationer där huvudmannen har brustit i sina skyldigheter att förebygga och förhindra kränkande behandling respektive inte upprättat en plan mot kränkande behandling. Det får till följd, enligt utredningen, att fler situationer kan ge rätt till diskrimineringsersättning enligt skollagen, än enligt diskrimineringslagen.

Förvaltningen ställer sig positiv till skälen att reglerna samordnas, inte minst för att båda slag av kränkningar ofta har samband med varandra och kan vara kopplade till ett och samma händelseförlopp. Förvaltningen är också positiv till en mer enhetlig lagstiftning. Däremot ställer sig förvaltningen frågande till vilka analyser och slutsatser som gjorts av befintlig praxis av ersättningsnivåerna i skadeståndsärenden, det vill säga vilka slutsatser som ligger till grund för att höja ersättningen för skadestånd och vilka skäl som ligger till grund för att kränkande behandling ska omfatta preventionspåslag. Sådana analyser och slutsatser saknas i utredningen. Det framgår vidare inte av förslagen om detta får ekonomiska konsekvenser för kommunerna och i så fall i vilken utsträckning. Det gör det därför svårt att värdera förslaget i sin helhet.

Ekonomiska konsekvenser

Förvaltningen saknar i betänkandet en närmare analys av vilka ekonomiska konsekvenser förslagen kommer att ge för skolhuvudmän. Utredningen anger att överflytten av bestämmelserna om diskriminering i skolreglerad verksamhet enligt utredarnas uppfattning enbart kommer leda till positiva konsekvenser för de huvudmän som berörs, då verksamheterna redan tidigare arbetat med dessa frågor utifrån ett skollagsperspektiv. Arbetet kommer därför utifrån utredarnas uppfattning att effektiviseras och underlättas när reglerna samordnas. Förvaltningen delar i och för sig denna uppfattning när det gäller det generella likabehandlingsarbetet för skolhuvudmännen.

Som framgår ovan innebär förslaget att ersättningsnivåerna för kränkande behandling kommer att höjas, och att förvaltningen i utredningen saknar en analys av vilka skäl som ligger till grund för

att höja ersättningen i dessa fall. En höjd ersättningsnivå för annan kränkande behandling kommer enligt förvaltningen att innebära ekonomiska konsekvenser för skolhuvudmännen. Innan en ny praxis har etablerats utifrån de nya ersättningsreglerna gällande diskrimineringsersättning kan detta också leda till utökade processrättsliga kostnader för kommunen.

Att Barn- och elevombudet kommer att biträda enskilda som utsatts för trakasserier kan innebära fler skadeståndsärenden för kommunen, även om förvaltningens erfarenhet är att ärenden som rör trakasserier är mycket ovanligt i förhållande till ärenden gällande annan kränkande behandling.

Förvaltningen bedömer att lagändringen i sig inte kommer att leda till någon ökad anmälningfrekvens, men vill samtidigt påpeka, liksom Skolinspektionen angett, att antalet anmälningar till tillsynsmyndigheterna generellt har ökat de senaste åren. Om antalet anmälningssärenden fortsätter att öka innebär det ekonomiska konsekvenser för kommunen.

I övrigt bedömer förvaltningen att förslaget inte kommer att leda till några större ekonomiska konsekvenser för kommunen.

Utbildningsförvaltningen föreslår att utbildningsnämnden överlämnar förvaltningens tjänsteutlåtande till kommunstyrelsen som svar på remissen och att beslutet justeras omedelbart.

Bilaga

Remiss om bättre skydd mot diskriminering (SOU 2016:87)