

REMISSVAR

2021-05-03

Dnr: BO 2021-0030

Arbetsmarknadsdepartementet
Postadress.

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

(dnr A2020/02630)

Inledning

Barnombudsmannen yttrar sig med utgångspunkt i uppdraget att företräda barn och ungas rättigheter utifrån FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) och FN:s kommitté för barnets rättigheters (FN:s barnrättskommitté) allmänna kommentarer samt dess rekommendationer till Sverige.

Barnombudsmannen kommenterar endast de delar av betänkandet som avser utredningens uppdrag som gäller skollagsreglerad verksamhet. Vidare kommenteras bara de förslag som bedöms vara särskilt relevanta ur ett barnrättsperspektiv.

Barnombudsmannen är på ett övergripande plan positiv till de förslag som läggs fram i betänkandet. I de delar Barnombudsmannen har synpunkter framgår det nedan.

7.2 Överflyttning av tillsynsansvaret och talerätten samt val av sanktioner

Barnombudsmannen anser att förslagen är positiva ur ett barnrättsperspektiv och tillstyrker förslagen i denna del, framförallt mot bakgrund av barnkonventionens artikel 2 om likabehandling och ickediskriminering, artikel 3 om barnets bästa, artikel 19 om skydd mot alla former av våld, artikel 28 och 29 om utbildningens innehåll och syfte, artikel 37 om barns rätt att skyddas mot tortyr och annan förnedrande behandling eller bestraffning samt artikel 39 om rätt till rehabilitering. Barnombudsmannen ser positivt på att utredningen lyfter fram barnets bästa som avgörande för ställningstagandet om överflyttning av tillsynsansvar och talerätt.

Barnombudsmannen delar utredningens bedömning att en överflyttning av tillsynsansvaret och talerätten avseende diskrimineringslagens regler för det skollagsreglerade området från Diskrimineringsombudsmannen (DO) till Statens skolinspektion (Skolinspektionen), möjliggör en effektivare tillsyn, ett bättre skydd mot diskriminering och bättre förutsättningar för upprättelse.

För det enskilda barnet är detta positivt bland annat genom att det blir tydligare vart hen kan vända sig vid utsatthet, handläggningen blir lika oavsett om det är fråga om diskriminering eller annan kränkande behandling och då Skolinspektionen har större möjligheter att utreda ärenden där enskilda utsätts, samt större möjligheter att driva en process om skadestånd.

För barn och unga som grupp är förslagen positiva då en överflyttning av tillsynsansvaret kan förväntas leda till en ökad tillsyn av hur skolor arbetar med aktiva åtgärder i enlighet med diskrimineringslagen, samt att effektivare sanktionsåtgärder finns att tillgå vid konstaterade brister i verksamheten.

En viktig konsekvens av förslagen är också, som utredningen skriver, Skolinspektionens möjlighet att inom ramen för arbetet med kvalitetsgranskningar utgå inte bara från krav i författning utan även kvalitetskriterier, där DO inte har någon motsvarande möjlighet. Kvalitetsgranskningar av skolhuvudmännens arbete med aktiva åtgärder enligt diskrimineringslagen kan dessutom bidra till en ökad kunskap både om regelefterlevnad, kvalitet i arbetet och framgångsfaktorer i det upptäckande, främjande, förebyggande och åtgärdande arbetet mot diskriminering.

7.3 Bestämmelserna i andra kapitlet diskrimineringslagen

Barnombudsmannen har inte några invändningar mot förslaget om att bestämmelserna om diskrimineringsförbud, repressalieförbud och utbildningsanordnarens utrednings- och åtgärdsskyldighet ska kvarstå samlat i 2 kap. diskrimineringslagen.

När det gäller de överväganden som utredningen gör, och konsekvenserna av förslaget, vill Barnombudsmannen dock lyfta att det är angeläget att även ersättningsnivåerna för kränkande behandling är höga och att dessa därför bör ses över.

I Barnombudsmannens yttrande över utkast till lagrådsremiss *Stärkt skydd mot diskriminering i skolan*¹ framförde Barnombudsmannen bland annat att barn ska skyddas mot alla former av kränkningar, och att det är Barnombudsmannens uppfattning att när barn och unga ändå utsätts för kränkningar bör det alltid ses som allvarligt, oavsett grunden för kränkningen.² Det är utifrån detta angeläget att ersättning som tar sikte på upprättelse, både avseende diskriminering och kränkande behandling enligt skollagen, inte sätts för lågt. Vidare anser Barnombudsmannen att, även om diskrimineringsersättningen har ett annat syfte än traditionellt skadestånd, och har sin grund i ett EU-direktiv, finns det inget som hindrar att preventionspåslag används även för annan kränkande behandling enligt skollagen. Det skulle sända ut tydliga signaler om att alla kränkningar i skolan måste tas på allvar.

I flera nationella och internationella rapporter har det vidare konstaterats att det finns en överutsatthet för kränkningar och våld för vissa grupper av barn och unga, där det i många fall skulle kunna vara fråga om trakasserier. Alla barn riskerar att bli utsatta för kränkningar och trakasserier, men de som är mer sårbara än andra är det på grund av faktorer som barnets utseende, etnicitet, hudfärg, fattigdom, social status, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller

¹ Se Barnombudsmannens yttrande över utkast till lagrådsremiss *Stärkt skydd mot diskriminering i skolan* (Ku2018/01543/RS).

² Det finns studier om hur barns utsatthet ökar risken för psykisk ohälsa och beteendeproblem. Se t.ex. Socialstyrelsens intervjustudie *Utsatthet i unga år och psykisk ohälsa i vuxen ålder*, juni 2015.

könsidentitet.³ Även om inte kränkningen i sig innehåller ord eller andra uttryck som med säkerhet går att fastställa som trakasserier, kan det finnas ett samband med en diskrimineringsgrund. Detta samband kan vara svårt att uppfatta, och även att visa. Om det har förekommit flera händelseförlopp där samma elev har blivit utsatt och åtminstone någon händelse utgör trakasserier eller annan diskriminering bör det med särskild noggrannhet utredas om inte också övriga händelseförlopp är fråga om trakasserier eller annan diskriminering. Svårigheterna som har beskrivits bör beaktas även i tillsynen av skolornas arbete med aktiva åtgärder.

7.6 Aktiva åtgärder

Barnombudsmannen ser positivt på förslaget om att samordna innehållet i reglerna om aktiva åtgärder avseende diskriminering respektive kränkande behandling. Samordnade regler innebär ett tydligare regelverk, som blir enklare att tillämpa för skolans personal och huvudmän, och som leder till ett bättre skydd mot såväl diskriminering och kränkande behandling enligt skollagen för barn och unga.

Barnombudsmannen anser dock att delaktighetsarbetet i 6 kap. skollagen inte ska beskrivas som "samverkan med eleverna". Det är angeläget att betona vikten av barn och ungas delaktighet och att den lyfts fram särskilt, utifrån den innebörd som framgår av artikel 12 i barnkonventionen, och som också är inskriven i 1 kap. 10 § skollagen. Barn och elevers inflytande och delaktighet är också begrepp som skolorna är bekanta med. Skrivningar om att elever ska vara delaktiga i arbetet med aktiva åtgärder enligt 6 kap. skollagen bör användas istället för skrivningar om samverkan, för att betona att elevernas egna erfarenheter och att elevernas perspektiv är en förutsättning för att arbeta effektivt och ändamålsenligt med aktiva åtgärder. Det finns vidare ett dubbelriktat samband mellan hälsa och delaktighet som är viktigt att lyfta fram i detta sammanhang. Barn kan lättare möta svårigheter på ett konstruktivt sätt om de upplever att de kan överblicka, förstå och se ett sammanhang i sin situation.⁴ Forskning visar att barn och ungas inflytande och delaktighet i skolans systematiska kvalitetsarbete kan ge en rad positiva effekter, såsom att de beslut som fattas blir bättre,⁵ att barn lär sig att inhämta fakta och lyssna på andras argument och att barns hälsa och självförtroende förbättras.⁶ Det finns utifrån vad som här framförts även skäl att se över formuleringen om *samverkan* när det gäller barn och elever i skollagsreglerad verksamhet i diskrimineringslagen, för att reglerna ska vara samordnade och utgå från ett barnrättsperspektiv.

Barnombudsmannen anser även att resonemangen om att det främjande arbetet inte särskilt ska framgå i 6 kap. skollagen behöver fördjupas. Även om det främjande arbetet framgår och lyfts fram i de övergripande bestämmelserna i skollagen menar Barnombudsmannen att det främjande arbetet har en så viktig funktion i arbetet mot kränkande behandling att det även bör skrivas fram tydligt i 6 kap. skollagen.

³ *Behind the numbers: Ending school violence and bullying*, UNESCO, 2018; *School Violence and Bullying: Global Status Report*, UNESCO, 2017; *Olika verkligheter – unga hbtq-personer om sina levnadsvillkor*, Mucf 2019; *Fokus 12 – om unga med funktionsnedsättning – levnadsvillkor för unga med funktionsnedsättning*, Mucf 2012.

⁴ Barnombudsmannens årsrapport 2021, *Alla tar ju inte ansvar – Barnkonventionen som lag under en samhällskris*, sid 16-18.

⁵ Med fokus på unga – en politik för goda levnadsvillkor, makt och inflytande (prop. 2013/14:191), sid 27.

⁶ Mager, U. & Nowak, P. (2012). Effects of student participation in decision making at school. A systematic review and synthesis of empirical research. *Educational Research Review*, 7, 38–61.

7.7 Föreskriftsrätt för aktiva åtgärder

Barnombudsmannen ser positivt på förslaget om att ge Skolverket möjlighet att meddela föreskrifter om arbetet med aktiva åtgärder, i syfte att förtydliga innebörden av aktiva åtgärder och anpassa reglerna om aktiva åtgärder mot diskriminering utifrån skollagsreglerad verksamhet. Det är viktigt att bestämmelserna om aktiva åtgärder mot diskriminering för skollagsreglerad verksamhet enligt diskrimineringslagen och mot kränkande behandling enligt skollagen är samordnade, effektiva, enkla att tillämpa och att tillämpningen kan granskas effektivt genom tillsyn.

Barnombudsmannen vill i sammanhanget lyfta att det är viktigt att arbetet med att ta fram sådana föreskrifter sker utifrån ett tydligt barnrättsperspektiv. Det är dessutom viktigt är att barn och elevers rätt till delaktighet i arbetet med aktiva åtgärder mot diskriminering respektive kränkande behandling betonas i föreskrifterna, i enlighet med barnkonventionens artikel 12 och skollagen 1 kap. 10 §.

7.8 Kompetenshöjning för Skolinspektionen och samverkan mellan myndigheterna

Barnombudsmannen ser positivt på förslaget om att det ska ske en kompetenshöjning om diskriminering vid Skolinspektionen samt samverkan mellan DO, Skolinspektionen och Skolverket i arbetet mot diskriminering inom det skollagsreglerade området. Det är angeläget att tillräckligt med resurser anslås processen och berörda myndigheter, för att skapa bästa möjliga förutsättningar i det fortsatta arbetet.

Övriga frågor

Åldersgränser för att väcka talan

Utredningen uppmärksammar i avsnitt 7.5 *Särskilda frågor* att det finns olika bestämmelser i skollagen respektive diskrimineringslagen om vid vilken ålder talan om ersättning inte längre kräver vårdnadshavares medgivande. Enligt skollagen behöver barn under 16 år vårdnadshavares medgivande för att talan om skadestånd för kränkande behandling ska föras. I diskrimineringslagen är åldersgränsen 18 år.

Det är enligt Barnombudsmannen olämpligt att åldersgränserna för talerätten skiljer sig åt i mål gällande diskriminering i skolan respektive kränkande behandling. Denna fråga ligger utanför utredningens uppdragsbeskrivning och utredningen lägger inte något förslag gällande detta. Barnombudsmannen anser dock att det är angeläget att frågan om åldersgränser för talerätt enligt diskrimineringslagen tas om hand, och att en sänkt åldersgräns för talan övervägs gällande diskrimineringslagen som helhet.

Kraven som finns gällande vårdnadshavares samtycke försvårar möjligheterna att få tillgång till en upprättelseprocess för barn som inte har vårdnadshavare som har kapaciteten eller viljan att hjälpa och stötta sitt barn i en sådan process. Det kan finnas skäl överlag att se över om åldersgränsen på 16 år är en lämplig gräns för talerätt i mål och ärenden enligt skollagen. Förslag om ändringar avseende barns klagorätt bör utgå från ett tydligt barnrättsperspektiv, där artikel 12 i barnkonventionen om barnets rätt att komma till tals och artikel 3 om barnets bästa särskilt beaktas.

Preskriptionstid

Utredningen uppmärksammar i avsnitt 7.5 *Särskilda frågor* att det finns olika bestämmelser i skollagen respektive diskrimineringslagen om preskriptionstid för att väcka talan. Barnombudsmannen anser att det är angeläget att reglerna samordnas även gällande denna fråga, och att arbetet sker utifrån ett tydligt barnrättsperspektiv. Det är viktigt att vid en översyn av reglerna om preskriptionstid beakta att det för barn i vissa fall kan vara svårt att utkräva upprättelse i tid. Ett barn som utsätts för kränkande behandling eller diskriminering i ung ålder, kan ha svårt att dels förstå vad som inträffat, dels på vilket sätt barnet har möjlighet att få upprättelse. Barnombudsmannen har i remissvar av *Betänkandet Grundlagsskadestånd – ett rättighetsskydd för enskilda (SOU 2020:44)* framfört att preskriptionstiden (10 år) för grundlagsskadestånd bör börja löpa när barnet fyller 18 år.⁷ Enligt Barnombudsmannen kan det finnas skäl att överväga motsvarande preskriptionsregler i nu aktuella fall.

Skyndsamhetskravet för utredning vid diskriminering

Ytterligare en skillnad som ligger utanför utredningens uppdrag och därför kvarstår är att det skyndsamhetskrav som gäller för utredningar om kränkande behandling enligt skollagen inte gäller enligt diskrimineringslagen. Barnombudsmannen anser att det är problematiskt att kravet på skyndsamhet inte finns i diskrimineringslagen, och att det är angeläget att ett sådant krav införs även gällande diskriminering i skollagsreglerad verksamhet.

Diskrimineringsgrunder

Enligt barnkonventionens artikel 2 ska staten respektera och tillförsäkra alla barn inom deras jurisdiktion de rättigheter som anges i barnkonventionen utan åtskillnad av något slag, oavsett barnets eller dess förälders eller vårdnadshavares ras, hudfärg, kön, språk, religion, politiska eller annan åskådning, nationella, etniska eller sociala ursprung, egendom, funktionsnedsättning, börd eller ställning i övrigt. Barnkonventionen innehåller fler diskrimineringsgrunder än vad den svenska diskrimineringslagen gör. Enligt Barnombudsmannen borde denna fråga ha belysts i utredningen, särskilt eftersom barnkonventionen sedan den 1 januari 2020 är lag.

Föredragande i ärendet har varit juristen Rebecka Pomeroy och utredaren Henrik Karlsson. I den slutliga handläggningen av ärendet har även juristen Tove Björnheden och biträdande avdelningschef Amanda Bertilsson Nilsson deltagit.

Elisabeth Dahlin
Barnombudsman

⁷ Barnombudsmannens remissvar av betänkandet *Grundlagsskadestånd – ett rättighetsskydd för enskilda (SOU 2020:44)*.

