



DATUM
2021-04-19
ERT DATUM
2021-02-02

DIARIENR
2021/31-4
ER BETECKNING
A2020/02630

Regeringskansliet
Arbetsmarknadsdepartementet
103 33 Stockholm

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

Statskontoret redovisar i detta remissvar synpunkter på delbetänkandet Effektivare tillsyn över diskrimineringslagen – aktiva åtgärder och det skollagsreglerade området (SOU 2020:79).

Statskontorets sammanfattande synpunkter

Statskontoret tillstyrker

- förslaget om att uttrycket ”att förmå enskilda att frivilligt följa lagen” ska utgå.
- förslaget att Diskrimineringsombudsmannen (DO) bemyndigas att meddela föreskrifter avseende 3 kap. Diskrimineringslagen (DL) inom arbetslivs-området och området för högre utbildning.
- förslagen att ett föreskriftsråd inrättas hos DO och att DO ska samråda med arbetsmarknadens parter vid framtagandet av föreskrifter.
- förslaget att tillsynsansvaret över det skollagsreglerade området i DL överförs från DO till Skolinspektionen (med vissa reservationer).
- förslaget att Skolverket ges föreskriftsrätt för aktiva åtgärder mot diskriminering enligt DL för det skollagsreglerade området och mot kränkande behandling enligt skollagen.

Statskontoret avstyrker

- förslaget att Nämnden mot diskriminering ska kvarstå.

Förslag som rör effektivisering av DO:s arbete med aktiva åtgärder inom områdena arbetsliv och högre utbildning

- Statskontoret tillstyrker utredningens förslag om att uttrycket ”att förmå enskilda att frivilligt följa lagen” ska utgå.

Statskontoret delar utredningens bedömning att skrivningen om frivillighet inte är förenlig med användningen av vitesföreläggande. Om förslaget införs kan det leda till att DO använder vitesföreläggande i större utsträckning, vilket kan öka regelefterlevnaden hos tillsynsobjekten. Skrivningarna i förvaltningslagen är dessutom tillräckliga för att ge tillsynsobjekten möjlighet att åtgärda eventuella brister innan ett vitesföreläggande kan utgå.

- Statskontoret tillstyrker förslaget att DO bemyndigas att meddela föreskrifter avseende 3 kap. DL inom arbetslivsområdet och området för högre utbildning.

Statskontoret delar utredningens uppfattning att ett förtydligande av lagstiftningen med föreskrifter kan förbättra genomslag för tillsynen genom att underlätta för DO att vidta sanktionsåtgärder när det är befogat. Som utredningen beskriver finns det också skäl att ta fram allmänna råd för att stödja tillsynsobjekten i deras arbete med aktiva åtgärder. Statskontoret anser att allmänna råd är ett bra komplement till föreskrifter eftersom det går att vara mer konkret med allmänna råd och visa på flera olika goda exempel på sätt att organisera arbetet. Det är användbart för arbetsgivare med olika förutsättningar, vilket är fallet här. Statskontoret delar även utredningens uppfattning att DO bör utfärda föreskrifterna, eftersom ombudet har expertkunskap inom diskrimineringsområdet. Eftersom utfärdande av föreskrifter är en normerande uppgift anser Statskontoret att denna uppgift bör separeras organisatoriskt från tillsynsverksamheten inom myndigheten.¹

- Statskontoret tillstyrker förslagen att ett föreskriftsråd inrättas hos DO och att DO ska samråda med arbetsmarknadens parter vid framtagandet av föreskrifter.

Statskontoret förordar att de som berörs av tillsynen är involverade i tillsynens utformning. Det skapar förutsättningar för framtagande av föreskrifter som både kan tillämpas och förstås av de som berörs av dem. Det kan också medföra en mer lärande och mindre dokumentationstung tillsyn.²

- Statskontoret har synpunkter på förslaget att vite ska kvarstå som sanktion.

Statskontoret delar utredningens bedömning att vitesföreläggande är en mer lämplig sanktion än sanktionsavgift, eftersom vitesföreläggande ger tillsynsobjektet en möjlighet att åtgärda bristerna innan vite utfärdas. Men eftersom DO sällan använder vitesföreläggande anser Statskontoret att utredningen hade behövt undersöka om denna sanktion behöver kompletteras med mildare sanktionsåtgärder. Statskontoret anser att tillsynsmyndigheter behöver ha flera

¹ Statskontoret, (2012). *Tänk till om tillsynen. Om utformningen av statlig tillsyn.*

² Statskontoret, (2020). *På väg mot en bättre tillsyn? En studie av den statliga tillsynens utveckling.*

alternativa ingripandemöjligheter eftersom det annars kan uppstå situationer då myndigheterna väljer att avstå från att ingripa därför att de medel som står till buds anses vara alltför kraftfulla. En varierad tillsynsarsenal gör det möjligt för myndigheten att anpassa ingripandet till rätt nivå.³

- Statskontoret avstyrker förslaget att Nämnden mot diskriminering ska kvarstå.

Statskontoret anser att Nämnden mot diskriminering bör avskaffas och att Diskrimineringsombudsmannen bör ges rätt att utfärda vitesföreläggande rörande skyldigheten att bedriva ett arbete med aktiva åtgärder. De ärenden nämnden prövar kräver inte ett kollektivt beslutsfattande. Statskontoret menar vidare att det är rimligt att en tillsynsmyndighet har rätt att ingripa när brister upptäckts vid tillsynen. Detta i synnerhet mot bakgrund av att få vitesföreläggande utfärdas. Att DO både bedriver tillsyn och har främjande uppgifter är inte ett tillräckligt skäl till att DO inte bör utfärda vitesföreläggande. Statskontoret menar att det går att förena dessa uppgifter om de separeras organisatoriskt inom myndigheten.⁴

- Statskontoret har synpunkter på förslaget att DO och Arbetsmiljöverket får i uppdrag att samverka med varandra.

Statskontoret delar utredningens uppfattning att samverkan mellan Arbetsmiljöverket och DO behövs med tanke på att gränsdragningen mellan de båda tillsynsmyndigheternas ansvarsområden är otydlig.⁵ Vi delar också utredningens uppfattning att arbetsgivares och utbildningsanordnares arbete med systematiskt arbetsmiljöarbete och aktiva åtgärder skulle underlättas om bestämmelserna samordnades, vilket i sin tur skulle kunna leda till bättre regelefterlevnad. Men Statskontoret anser att utredningen hade behövt vara mer konkret gällande vad myndigheterna ska samverka sig kring. Utredningen har heller inte klarlagt formerna och tidsramen för samverkan. Det saknas också en analys av kostnaderna för samverkan. Mot bakgrund av att samverkan mellan myndigheter kan vara utmanande anser Statskontoret att regeringen bör specificera uppdraget närmare om de går vidare med förslaget.

Förslag för hur tillsynen över det skollagsreglerade området i DL kan flyttas från DO till Skolinspektionen

- Statskontoret tillstyrker (med vissa reservationer) förslaget att tillsynsansvaret över det skollagsreglerade området i DL överförs från DO till Skolinspektionen.

³ Statskontoret, (2012). *Tänk till om tillsynen. Om utformningen av statlig tillsyn.*

⁴ Statskontoret, (2012). *Tänk till om tillsynen. Om utformningen av statlig tillsyn.*

⁵ Statskontoret, (2011:4). *Aktiva åtgärder mot diskriminering – effekter och kostnader.*

Statskontoret bedömer att tillsynen skulle effektiviseras om tillsynsansvaret inom skolområdet samlades hos en myndighet, bland annat genom minskat dubbelarbete mellan Skolinspektionen och DO. Statskontoret menar vidare att Skolinspektionen har en väl utbyggd struktur för att kunna omhänderta även diskrimineringsfrågorna som en del av sin tillsyn, och besitter därtill expertkunskap inom skolområdet. Förslaget skulle också underlätta för elever och vårdnadshavare som anmäler fall av diskriminering och/eller kränkande behandling, då hanteringen av dessa ärenden inte skulle delas upp på flera myndigheter.

Statskontoret har i rapporten Klagomålshantering i skolan föreslagit att Skolinspektionen ska utreda ärenden om kränkande behandling i stället för BEO, medan BEO endast ska pröva förutsättningarna att begära skadestånd och företräda barn och elever i domstol. Statskontoret anser att regeringen bör beakta detta förslag vid en eventuell överföring av tillsynsansvaret över det skollagsreglerade området i DL till Skolinspektionen, samt tillämpa samma uppdelning av utrednings- respektive ersättningsprövande uppgifter inom det skollagsreglerade området i DL mellan Skolinspektionen och BEO. Skolinspektionen bedriver en mer effektiv tillsyn där mer verksamhetsresurser läggs på regelbunden och riktad tillsyn och mindre på att utreda individärenden. BEO utreder till skillnad från Skolinspektionen i princip alla individärenden. BEO:s hantering av anmälningar medför även betydande dokumentation för skolpersonal, rektorer och huvudmän.⁶ Om BEO skulle utreda diskrimineringsärenden finns en risk att förslagets effektiviseringsvinster skulle bli mindre. Dessutom finns en risk att kostnaderna i samband med diskrimineringsanmälningar i skolan skulle öka för skolhuvudmännen som en följd av förslaget, trots en samordning av arbetet mot diskriminering och kränkande behandling i skolan. Statskontoret förordar en tillsyn som inte belastar välfungerade verksamheter i onödan.⁷

- Statskontoret lämnar synpunkter på förslaget om att bestämmelserna om aktiva åtgärder avseende kränkande behandling ska samordnas med reglerna om aktiva åtgärder avseende diskriminering för det skollagsreglerade området.

Enligt Statskontoret är det rimligt att bestämmelserna om kränkande behandling i skollagen samordnas med reglerna om aktiva åtgärder avseende diskriminering för det skollagsreglerade området. En sådan samordning kan underlätta för skolpersonal som då inte behöver förhålla sig till olika styrdokument samt upprätta olika dokumentation, på de olika områdena. Statskontoret menar också att det är mer rimligt att bestämmelserna om kränkande behandling som utgör ett kapitel i

⁶ Statskontoret, (2020:21). *Klagomålshanteringen i skolan – förslag till ett mer ändamålsenligt system.*

⁷ Statskontoret, (2020). *På väg mot en bättre tillsyn? En studie av den statliga tillsynens utveckling.*

skollagen anpassas efter DL som är mer allmänna. Men för att Statskontoret ska kunna ta ställning till förslaget hade utredningen behövt analysera vilka konsekvenser förslaget får för skolhuvudmännen och skolpersonal mer ingående. Statskontoret förordar en tillsynsverksamhet som inte ger upphov till onödig administration för de som tillsynas.⁸ Statskontoret har nyligen lämnat författningsförslag som innebär förändringar i skollagens kapitel 6. Förslagen rör skolpersonalens anmälningsskyldighet till huvudmannen vid händelser som rör kränkande behandling. Syftet med förslaget är att minska dokumentationskraven för lärare.⁹ Statskontoret anser att regeringen bör beakta dessa förslag vid en eventuell förändring av kapitel 6 i skollagen.

- Statskontoret tillstyrker förslaget att Skolverket ges föreskriftsrätt för aktiva åtgärder mot diskriminering enligt DL för det skollagsreglerade området och mot kränkande behandling enligt skollagen.

Ett förtydligande av vad lagen förskriver inom dessa områden kan göra det lättare för skolpersonal och andra berörda att följa lagstiftningen. Ett förtydligande kan också motverka överdokumentation hos skolpersonal för att hålla ryggen fri vid en eventuell anmälan till Skolinspektionen. Statskontoret anser dock att formerna för samverkan mellan myndigheterna behöver förtydligas. Utredningen anger inte vilket inflytande de samverkande myndigheterna ska ha över föreskrifternas innehåll. Statskontoret anser även att det kan finnas skäl för Skolverket att samråda med utbildningsanordnare eller andra som berörs av föreskrifterna, på samma sätt som utredningen föreslår vid framtagande av föreskrifter inom arbetsliv och högre utbildning. På så vis kan föreskrifterna blir mer tillämpbara samtidigt som de inte medför onödig administration för tillsynsobjekten.

- Statskontoret lämnar synpunkter på förslaget om kompetenshöjning för Skolinspektionen och samverkan mellan myndigheterna.

Statskontoret delar utredningens bedömning att kunskapshöjande insatser om diskriminering behöver vidtas på Skolinspektionen om myndigheten ska överta tillsynen över det skollagsreglerade området i DL. Statskontoret bedömer precis som utredningen att det också finns behov samverkan i arbetet mot diskriminering inom det skollagsreglerade området, eftersom tillsynsansvaret och de främjande respektive normerande uppgifterna är uppdelade på tre myndigheter. Men Statskontoret anser att utredningen inte tillräckligt har tydliggjort formerna för

⁸ Statskontoret, (2020). *På väg mot en bättre tillsyn? En studie av den statliga tillsynens utveckling.*

⁹ Statskontoret, (2020:21). *Klagomålshanteringen i skolan – förslag till ett mer ändamålsenligt system.*



samverkan mellan myndigheterna, och vad det är mer konkret som myndigheterna ska samverka kring.

Generaldirektör Annelie Roswall Ljunggren har beslutat i detta ärende. Biträdande utredningschef Hanna André och utredare Sanna Kyhlbäck, föredragande, var närvarande vid den slutgiltiga handläggningen.

Annelie Roswall Ljunggren

Sanna Kyhlbäck