

Diarienummer: TIL 2019/288
Handling: 30
Handläggare: Gustav Staaf

Gymnastik- och idrottshögskolan
registrator@gih.se

Tillsyn avseende aktiva åtgärder

Diskrimineringsombudsmannen (DO) har granskat om Gymnastik- och idrottshögskolan (högskolan) följde reglerna om aktiva åtgärder för utbildningsanordnare under 2018.

DO:s beslut

DO bedömer att högskolan under 2018

- inte fullgjort sin skyldighet att arbeta med aktiva åtgärder i enlighet med 3 kap. 2 och 16 §§ DL
- inte dokumenterat alla delar av arbetet i enlighet med 3 kap. 20 § DL
- haft riktlinjer och rutiner som uppfyller kraven i 3 kap. 18 § första stycket DL men inte följt upp och utvärderat dem i enlighet med 3 kap. 18 § andra stycket DL.

Om ärendet

Bakgrund till DO:s beslut att inleda tillsyn

Den 1 januari 2017 ändrades diskrimineringslagens regler om aktiva åtgärder. Bland annat de utbildningsanordnare som bedriver utbildning enligt högskolelagen (1992:1434) eller utbildning som kan leda fram till en examen enligt lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina är skyldiga att arbeta med aktiva åtgärder i enlighet med dessa regler.

Rättslig reglering på området

Enligt 3 kap. 1 § DL är aktiva åtgärder ett förebyggande och främjande arbete för att inom en verksamhet motverka diskriminering och på annat sätt verka för lika rättigheter och möjligheter oavsett kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller ålder.

Enligt 3 kap. 2 § DL innebär arbetet med aktiva åtgärder att bedriva ett förebyggande och främjande arbete genom att

1. undersöka om det finns risker för diskriminering eller repressalier eller om det finns andra hinder för enskildas lika rättigheter och möjligheter i verksamheten,
2. analysera orsaker till upptäckta risker och hinder,
3. vidta de förebyggande och främjande åtgärder som skäligen kan krävas, och
4. följa upp och utvärdera arbetet enligt 1–3.

Enligt 3 kap. 3 § DL ska arbetet med aktiva åtgärder genomföras fortlöpande. Åtgärder ska tidsplaneras och genomföras så snart som möjligt.

Enligt 3 kap. 15 § DL avses med utbildningsanordnare i 3 kap. DL den som bedriver

1. utbildning eller annan verksamhet enligt skollagen (2010:800),
2. utbildning enligt högskolelagen (1992:1434), eller
3. utbildning som kan leda fram till en examen enligt lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina.

Enligt 3 kap. 16 § DL ska utbildningsanordnaren inom ramen för sin verksamhet bedriva ett arbete med aktiva åtgärder på det sätt som anges i 2 och 3 §§.

Enligt 3 kap. 17 § DL ska arbetet med aktiva åtgärder hos en utbildningsanordnare som avses i 15 § 2 och 3 (utbildning på universitets- och högskoleområdet) omfatta

1. antagnings- och rekryteringsförfarande,
2. undervisningsformer och organisering av utbildningen,
3. examinationer och bedömningar av studenternas prestationer,
4. studiemiljö, och
5. möjligheter att förena studier med föräldraskap.

Enligt 3 kap. 18 § DL ska utbildningsanordnare ha riktlinjer och rutiner för verksamheten i syfte att förhindra trakasserier och sexuella trakasserier. Utbildningsanordnare ska följa upp och utvärdera de riktlinjer och rutiner som finns.

Enligt 3 kap. 19 § DL ska utbildningsanordnaren i arbetet med aktiva åtgärder samverka med dem som deltar i sådan utbildning som avses i 15 § och med anställda i verksamheten.

Enligt 3 kap. 20 § DL ska utbildningsanordnare varje år skriftligen dokumentera arbetet med aktiva åtgärder. Dokumentationen ska innehålla

1. en redogörelse för alla delar av arbetet som det beskrivs i 2 och 3 §§,
2. en redogörelse för de åtgärder som vidtas och planeras enligt 18 § och
3. en redogörelse för hur samverkansskyldigheten enligt 19 § fullgörs.

DO:s bedömning

Inledning

DO har att ta ställning till om högskolan som utbildningsanordnare har följt reglerna om aktiva åtgärder under 2018.

Bedömningen innehåller följande delar:

- tillsynens omfattning
- periodiciteten i arbetet med aktiva åtgärder
- arbetet med aktiva åtgärder i fyra steg: undersökning, analys, åtgärder samt uppföljning och utvärdering
- dokumentation av högskolans arbete med aktiva åtgärder
- högskolans riktlinjer och rutiner för att förhindra trakasserier och sexuella trakasserier.

Nedan följer redogörelser för respektive del.

DO kontrollerar om högskolan har följt diskrimineringslagen

Arbetet med aktiva åtgärder bygger på att utbildningsanordnaren använder den metod som föreskrivs i 3 kap. 2 § DL. Metoden är bland annat avsedd att säkerställa att arbetet motsvarar de risker och hinder som finns i den egna verksamheten (3 kap. 2 § 1 DL och prop. 2015/16:135 s. 32).

Högskolan har redovisat dels arbete utifrån ovanstående metod, dels annat arbete gällande diskriminering. DO vill med anledning av detta framhålla följande.

DO kontrollerar i sin tillsyn om regelverket i 3 kap. DL har följts. Reglerna uppställer minimikrav. De utbildningsanordnare som anges i 3 kap. 15 § DL är skyldiga att följa dessa regler och kan under vissa förutsättningar föreläggas vid vite att göra det. Samtidigt hindrar inte diskrimineringslagen utbildningsanordnare från att också på andra sätt arbeta mot diskriminering och för lika rättigheter och möjligheter, under förutsättning att arbetet inte strider mot något av förbudet i 2 kap. DL. Ett exempel på arbete som överstiger minimikraven är åtgärder utöver vad som skäligen kan krävas utifrån de risker som identifierats (jfr 3 kap. 2 § 1–3 DL).

Det ovanstående innebär att det står utbildningsanordnare fritt att utöver det arbete diskrimineringslagen kräver på eget initiativ genomföra en insats mot en viss form av diskriminering även om ingen risk identifierats i

verksamheten. Detta fråntar dock inte i någon del utbildningsanordnaren dess skyldighet att undersöka vilka risker och hinder som finns i den egna verksamheten och utföra det arbete som krävs enligt 3 kap. 2 § DL avseende dessa risker och hinder.

Mot denna bakgrund kan arbete som inte bedrivs jämlikt diskrimineringslagen inte kompensera för eventuella brister i det arbete med aktiva åtgärder som diskrimineringslagen föreskriver.

Arbetet med aktiva åtgärder ska genomföras varje år

Arbetet med aktiva åtgärder ska enligt 3 kap. 2 § DL ske i fyra steg. Enligt 3 kap. 3 § första stycket DL ska det genomföras fortlöpande. Regelverket om aktiva åtgärder utgör ett system där de olika bestämmelserna har ett inbördes samband; 1 § definierar vad aktiva åtgärder är, 2 och 3 §§ hur arbetet ska genomföras, 11 och 19 §§ att arbetet ska ske i samverkan och 13, 14 och 20 §§ att arbetet ska dokumenteras.

DO konstaterar att 3 kap. DL i väsentliga delar bygger på att arbetet sker i årscyklar, se exempelvis 13 och 20 §§. Reglerna om hur arbetet ska bedrivas bör därför tolkas så att en arbetscykel bestående av de fyra stegen måste genomföras minst en gång per år. Det finns inget hinder mot att låta årscykeln utgå från en annan årsperiod än kalenderår, till exempel att inleda en arbetscykel i september ett år och slutföra den i augusti nästföljande år. Vart och ett av de fyra stegen ska dock alltid genomföras inom en period om ett år.

I det aktuella ärendet granskar DO högskolans arbete med aktiva åtgärder under 2018. I det följande utgår DO från att högskolan varit skyldig att genomföra vart och ett av de fyra stegen i arbetet, antingen genom att steg 1–4 genomförts från början till slut under året eller genom att en tidigare påbörjad arbetscykel slutförts under året och följts av de första stegen i en ny arbetscykel.

Högskolan inte har fullgjort sin undersökningsskyldighet

Sammanfattning av DO:s bedömning

DO bedömer att högskolan inte har fullgjort sin undersökningsskyldighet i enlighet med 3 kap. 2 § 1 DL eftersom högskolan inte har vidtagit tillräckliga undersökningsåtgärder. Skälen för det är följande.

Allmänt om undersökningsskyldigheten i 3 kap. 2 § 1 DL

Med diskriminering avses i diskrimineringslagen direkt diskriminering, indirekt diskriminering, bristande tillgänglighet, trakasserier, sexuella trakasserier och instruktioner att diskriminera, enligt 1 kap. 4 § DL. Det är

alltså risker för dessa former av diskriminering som ska undersökas inom vart och ett av de olika områden inom vilka arbetet med aktiva åtgärder ska utföras.

Som angetts ovan ska arbetet med aktiva åtgärder ske i fyra steg. Det kan konstateras att det inte består av ett antal fristående moment, utan att det är fråga om ett successivt arbete bestående av flera av varandra beroende delar. Analysen ska utgå från vad som framkommit i undersökningen, åtgärderna ska vidtas mot bakgrund av undersökningen och analysen (se prop. 2015/16:135 s. 100), och uppföljningen och utvärderingen ska enligt lagtexten avse de tre föregående stegen i arbetet.

Undersökningskyldigheten måste enligt DO:s uppfattning tolkas i ljuset av detta, och syftet med undersökningen är följaktligen att inhämta ett underlag om risker och hinder i verksamheten som gör det möjligt för verksamhetsutövaren att genomföra en sådan analys som avses i 3 kap. 2 § 2 DL och därefter vidta relevanta åtgärder. Det måste därför göras en samlad bedömning i det enskilda fallet. Bedömningen ska avse huruvida undersökningsåtgärderna varit ägnade att upptäcka risker för diskriminering eller repressalier eller andra hinder för enskildas lika rättigheter och möjligheter i verksamheten. För att så ska anses vara fallet måste undersökningsåtgärderna till sin art och omfattning i praktiken ha varit ägnade, det vill säga objektivt sett gett förutsättningar, att identifiera sådana risker och hinder. Bedömningen ska göras utifrån samtliga relevanta omständigheter med beaktande av både syftet med undersökningskravet och syftet med regleringen som helhet.

DO redovisar i det följande sin bedömning av i vilken utsträckning högskolans undersökningsåtgärder under 2018 har varit ägnade att upptäcka sådana risker och hinder som avses i lagtexten, och om de därmed utgjort en komplett undersökning i diskrimineringslagens mening.

Enkäten om likabehandling

Högskolan har redovisat en enkät som huvudsakligen gäller likabehandling. DO vill inledningsvis framhålla att flera former av diskriminering inte nödvändigtvis förutsätter att personer behandlas olika. Det gäller bland annat indirekt diskriminering. Detsamma gäller hinder för lika rättigheter och möjligheter. Att ställa frågor enbart om likabehandling är därför typiskt sett inte ägnat att identifiera risker för dessa former av diskriminering. En enkät som enbart innehåller sådana frågor kan alltså inte ensam utgöra en fullgod undersökning av risker.

Den aktuella enkäten innehåller ett påstående om att alla behandlas lika oavsett kön, och ett motsvarande påstående för var och en av

diskrimineringsgrunderna. Enkäten innehåller också påståenden om att trakasserier respektive sexuella trakasserier inte förekommer. Studenterna har kunnat ange i vilken grad de instämmer i respektive påstående, men inte fått möjlighet att lämna några kommentarer eller i övrigt precisera sitt svar, såvitt framgår av materialet. Det har alltså inte funnits någon möjlighet för dem att i förekommande fall specificera vad som hänt.

Eftersom påståendena är så allmänt hållna kan svaren bara på ett generellt plan indikera om personer behandlas olika. Det går inte att utläsa i vilket sammanhang detta sker, exempelvis om det sker i betygssättningen eller om det gäller den fysiska studiemiljön. Vidare är påståendena inriktade på vad som redan inträffat, inte vilka risker och hinder som finns. Enkätsvaren har av dessa skäl inte kunnat läggas till grund för en analys och eventuella åtgärder på det sätt som avses i 3 kap. 2 § DL.

DO bedömer att enkäten till sin art inte i någon del är ägnad att identifiera risker för diskriminering, repressalier eller andra hinder för lika rättigheter och möjligheter. Detta innebär att den inte har utgjort en undersökning i diskrimineringslagens mening.

Doktorandenkäten

Högskolan har redovisat en enkät som 13 doktorander besvarat under 2018. Enkäten innehåller bland annat en fråga om i vilken utsträckning föräldraledighet accepteras och en fråga om negativ särbehandling som har samband med någon av sex diskrimineringsgrunder. Det finns också en fråga om ifall den som besvarar enkäten har blivit utsatt för sexuella trakasserier. De som har besvarat enkäten har fått välja ett av flera svarsalternativ, men har inte fått möjlighet att skriva egna svar. I slutet av enkäten finns dock en möjlighet att lämna övriga kommentarer om utbildningen i fritext.

DO konstaterar att enkäten varit inriktad på vad som redan inträffat, inte vilka risker och hinder som finns. Den har i alla händelser varit avgränsad till så få personer och en så begränsad del av verksamheten att den inte kan sägas ha varit kvantitativt sett ägnad att upptäcka risker för diskriminering eller repressalier eller andra hinder för enskildas lika rättigheter och möjligheter i verksamheten som helhet.

Programråden

Högskolan har redovisat mötesprotokoll från ett antal programråd. Protokollen illustrerar enligt högskolan hur likabehandlingsfrågor tas upp och ibland inte tas upp under programråden. Högskolan har uppgett att den arbetar med att utveckla både programrådets innehåll och dokumentationen.

Det framgår av protokollen att programråden är möten mellan representanter för högskolan och studenter från en eller flera studentgrupper på ett program. Vid varje programråd har en eller flera anställda och studenter från en eller flera studentgrupper deltagit. I vissa fall har en av punkterna på dagordningen varit följande.

Jämställdhet, jämlikhet, inkludering, diskriminering (er upplevelse av hur jämställd och jämlik utbildningen är, finns det en anda av inkludering på lärosätet, finns det exempel på diskriminering).

I ett av protokollen är "jämställdhet" den enda punkt som överhuvudtaget framstår som relaterad till arbetet med aktiva åtgärder, och i ett annat fall saknas helt punkter av denna typ. För vissa program har ingen dokumentation redovisats.

DO konstaterar inledningsvis att verksamheter som utgångspunkt kan undersökas genom bland annat individuella intervjuer, gruppintervjuer eller andra samtal (se prop. 2015/16:135 s. 99). Den fråga DO har att ta ställning till är om programråden i det aktuella fallet har varit ägnade att identifiera eventuella risker och hinder jämlikt 3 kap. 2 § 1 DL.

De programråd som överhuvudtaget inte innehållit någon punkt om diskriminering har inte i någon del varit ägnade att upptäcka risker och hinder i enlighet med 3 kap. 2 § 1 DL enligt DO:s bedömning. Även om det kan ha funnits möjlighet att framföra synpunkter om risker och hinder i detta sammanhang måste undersökningsskyldigheten förstås som en skyldighet att aktivt undersöka verksamheten. Detta innebär att det inte är tillräckligt att det finns en möjlighet för studenterna att på eget initiativ framföra synpunkter. DO finner vid en sammantagen bedömning av vad som framkommit om programråden och deras innehåll att de endast varit ägnade att identifiera risker och hinder som avses i 3 kap. 2 § 1 DL i den utsträckning utbildningsledaren uttryckligen ställt frågor om detta eller i vart fall tagit upp ämnet. De programråd där så inte skett utgör därför inte undersökningar i diskrimineringslagens mening.

Det framgår inte att någon har tagit upp vare sig föräldraskap eller antagnings- och rekryteringsförfarande, som enligt 3 kap. 17 § DL ska omfattas av arbetet med aktiva åtgärder. Några frågor om repressalier har inte heller redovisats.

Vissa av programråden har alltså inte i något avseende utgjort undersökningar i diskrimineringslagens mening, eftersom relevanta ämnen inte berörts. I den utsträckning det har gjorts, har det endast skett i begränsad omfattning. Av högskolans redovisning framgår inte annat än att

programråd med relevans för arbetet med aktiva åtgärder endast har genomförts gällande begränsade delar av verksamheten. DO bedömer därför att programråden sammantaget inte inneburit att högskolan fullgjort sin skyldighet att undersöka verksamheten i enlighet med 3 kap. 2 § 1 DL.

Övrigt

Högskolan har i sin redogörelse för undersökningar uppgett att Universitetskanslersämbetet har granskat högskolans kvalitetssystem och ämneslärarutbildning samt att högskolan i samband med det ökat stödet för studenter i form av språk- och matematikverkstad.

Det faktum att en utbildningsanordnare genomför en åtgärd med anledning av uppgifter som kommit till anordnaren utifrån innebär inte i sig att utbildningsanordnaren därigenom genomför aktiva åtgärder, enligt DO:s bedömning. 3 kap. 2 § 1 DL kräver nämligen att utbildningsanordnaren inleder arbetet med aktiva åtgärder med att genomföra en undersökning av risker och hinder i verksamheten (se ovan under rubriken ”DO kontrollerar om högskolan har följt diskrimineringslagen”). Att genomföra åtgärder som en reaktion, uppfyller inte undersökningskravet. Det framgår inte av heller av de uppgifter högskolan lämnat att högskolans eget agerande i samband med Universitetskanslersämbetets granskning utgjort en undersökning i diskrimineringslagens mening.

Högskolan har noterat skillnader mellan hur många kvinnor och män som söker till högskolan samt i vilken utsträckning de fullföljer sin utbildning. Det framgår dock inte att högskolan undersökt om det finns några risker för diskriminering eller några hinder kopplade till någon eller några av diskrimineringsgrunderna som bidrar till detta.

Samlad bedömning

Högskolans undersökningsåtgärder har endast rört vissa delar av verksamheten. De har inte omfattat alla områden som de enligt 3 kap. 17 § DL ska omfatta. I den begränsade omfattning undersökningarna varit ägnade att identifiera risker och hinder har detta endast gällt vissa former av diskriminering och vissa av de typer av hinder som avses i 3 kap. 2 § 1 DL. Högskolan har inte överhuvudtaget undersökt om det finns risker för repressalier i verksamheten.

Vid en sammantagen bedömning av högskolans undersökningsåtgärder konstaterar DO att högskolan inte har fullgjort sin undersökningskyldighet i enlighet med 3 kap. 2 § 1 DL under 2018.

En undersökning är en nödvändig förutsättning för analys och åtgärder

Efter att ha undersökt sin verksamhet ska utbildningsanordnare i förekommande fall analysera orsakerna till de upptäckta riskerna och hindren och därefter vidta de förebyggande och främjande åtgärder som skäligen kan krävas. För att fullgöra sin skyldighet att analysera och vidta åtgärder måste alltså utbildningsanordnaren först genomföra en undersökning som uppfyller kraven i 3 kap. 2 § 1 DL.

Högskolan har inte fullgjort sin skyldighet att analysera och åtgärda

Högskolan har uppgett att den vidtagit åtgärder med anledning av vissa identifierade risker. Detta innefattar införandet av en så kallad skrivarstuga för studenter i behov av särskilt stöd, och samtal mellan utbildningsledare och lärare med anledning av de synpunkter studenter framfört på kommentarer om ålder. Det har inte framkommit någon anledning att ifrågasätta de åtgärder högskolan vidtagit eller den analys som legat till grund för dem.

Som ovan konstaterats har dock högskolan endast i begränsad omfattning undersökt verksamheten under 2018. Det går därför inte att konstatera att högskolan fullgjort sin skyldighet att analysera och vidta åtgärder, eftersom detta hade krävt en fullgod undersökning. DO bedömer följaktligen att högskolan inte har följt 3 kap. 2 § 2 och 3 DL under 2018.

Särskilt om användandet av mikrofoner

Av ett protokoll daterat den 14 februari 2018 framgår att en eller flera studenter framfört att flera lärare har svårt att hantera mikrofoner, och att det är önskvärt att lärarna är bättre förberedda så att det är säkert att studenterna hör vad läraren säger. Protokollet innehåller en notering om att utbildningsledaren ska framföra det till lärargruppen.

DO vill framhålla att förhållanden i verksamheten som kan innebära svårigheter för studenter med hörselnedsättningar kan utgöra en risk för bristande tillgänglighet eller ett hinder för lika rättigheter och möjligheter oavsett funktionsnedsättning. Om en högskola i sin undersökning identifierar en sådan risk eller ett sådant hinder är den skyldig att analysera orsaken och vidta de förebyggande och främjande åtgärder som skäligen kan krävas.

Högskolan har inte följt upp och utvärderat arbetet

Det fjärde och sista steget i arbetet med aktiva åtgärder är enligt 3 kap. 2 § 4 DL att följa upp och utvärdera de tre föregående stegen.

Högskolan har uppgett att den följer upp mentorernas arbete, programråden och de styrdokument som rör diskriminering. Det framgår dock inte att högskolan under 2018 har följt upp och utvärderat sitt arbete med aktiva åtgärder.

DO bedömer därför att högskolan inte följt 3 kap. 2 § 4 DL under 2018.

Högskolan har inte dokumenterat alla delar av arbetet

Högskolan har uppgett att verksamheten har undersökts genom bland annat programråd på samtliga program. Den har dock bara redovisat dokumentation av vissa programråd.

Högskolan har vidare uppgett att den inrättat en skrivarstuga och att det genomförts samtal om bemötande. Den har dock inte redovisat någon dokumentation av dessa åtgärder eller någon föregående analys.

DO bedömer därför att högskolan inte har dokumenterat alla delar av arbetet i enlighet med 3 kap. 20 § DL under 2018.

Högskolan har riktlinjer och rutiner men har inte följt upp och utvärderat dem

Högskolan har lämnat in riktlinjer och rutiner som uppfyller kraven i 3 kap. 18 § första stycket DL.

Högskolan har inte följt upp och utvärderat sina riktlinjer och rutiner

Enligt 3 kap. 18 § andra stycket DL ska utbildningsanordnare följa upp och utvärdera de riktlinjer och rutiner som avses i bestämmelsens första stycke. Enligt förarbetena ska det ske på samma sätt som gäller för det övriga arbetet med aktiva åtgärder (prop. 2015/16:135 s. 108). DO bedömer i enlighet med den systematiska bedömning som redovisats ovan att uppföljning och utvärdering ska ske årligen.

Högskolan har redovisat en enkät där studenter fått svara på om de känner till vem de ska vända sig till om de blir utsatta för diskriminering. DO konstaterar att en sådan fråga kan utgöra ett led i att följa upp och utvärdera riktlinjerna och rutinerna.

Enligt DO:s bedömning måste dock utbildningsanordnare kontrollera att verksamheten har riktlinjer och rutiner som motsvarar diskrimineringslagens krav, för att uppfylla kravet på uppföljning. Utbildningsanordnaren måste också göra en utvärdering av dokumenten. Utvärderingen ska utmynna i ett ställningstagande till om riktlinjerna och rutinerna har ett ändamålsenligt innehåll.

Eftersom det inte framgår att högskolan har gjort detta bedömer DO att den under 2018 inte har följt upp och utvärderat sina riktlinjer och rutiner i enlighet med 3 kap. 18 § andra stycket DL.

DO gör ingen bedömning av samverkan

I sitt arbete med aktiva åtgärder ska utbildningsanordnaren samverka med dem som deltar i utbildningen och med de anställda. Som framkommit ovan har högskolan inte arbetat med aktiva åtgärder i den utsträckning som krävs. Det saknas därför skäl att bedöma om högskolan har fullgjort diskrimineringslagens krav på samverkan.

DO avslutar ärendet med dessa synpunkter.

Beslut i detta ärende har fattats av Johanna Fernlund efter föredragning av Gustav Staaf.

Detta beslut går inte att överklaga.

Johanna Fernlund
Sektionschef, rättsenheten