

2021-04-16
P2-34/2021

Till: **Arbetsmarknadsdepartementet**
(a.remissvar@regeringskansliet.se)
Kopia till: anna.scholin@regeringskansliet.se

Remissvar:

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

Regeringens dnr: A2020/02630

Sveriges förenade studentkårer (SFS) har erbjudits möjlighet att lämna synpunkter på betänkandet *Effektivare tillsyn över diskrimineringslagen – aktiva åtgärder och det skollagsreglerade området* (SOU 2020:79).

SFS svar är begränsat till den del av betänkandet som rör aktiva åtgärder inom arbetslivet och högre utbildning (kap 4–5 m. fl.). SFS representerar studenter inom högre utbildning och har inga väsentliga synpunkter rörande det skollagsreglerade området som behandlas i kap 6-7.

En generell iakttagelse är att utredningens förslag är relativt väl utformade för arbetslivet men att det på vissa punkter brister vad gäller högre utbildning. SFS har försökt utveckla detta och ge kompletterande förslag i de mer detaljerade kommentarerna nedan.

Bilden av lärosätenas arbete med aktiva åtgärder

SFS delar utredningens bild att det finns brister i regel efterlevnaden när det gäller arbetet med aktiva åtgärder enligt DL (kap 4.5.1 samt kap 5.2).

I samband med #metoo och #akademiupproppet hösten 2017 uppdagades brister i högskolornas förebyggande arbetet mot sexuella

trakasserier. Det ledde till flera myndighetsuppdrag och många lärosäten påbörjade ett utvecklingsarbete inom likabehandlingsområdet. SFS bild är att många lärosäten tar frågan på allvar och att det har skett förbättringar. Men det finns fortfarande brister i efterlevnaden av diskrimineringslagen.

Till utredningens bild av tillsyn (kap 4.5.1, s. 117), kan tilläggas att resultatet börjar bli klara från den tillsyn som DO inledde under 2019, gällande 12 lärosätens arbete med aktiva åtgärder under kalenderåret 2018. I december 2020 fattade DO beslut i 7 tillsynsärenden, som innefattade totalt sex olika krav från 3 kap DL, med vissa skillnader mellan lärosätena gällande vad som bedömdes. Tillsynen gällde bland annat huruvida lärosätena arbetar med aktiva åtgärder i enlighet med 2 §, om det finns riktlinjer för arbetet enl 18 §, om lärosätet följer upp och utvärderar riktlinjerna och om arbetet sker i samverkan med studenterna. Inget lärosäte efterlevde kraven på samtliga punkter.

SFS bedömning är att bristerna i högskolornas arbete med aktiva åtgärder till övervägande del beror på att frågorna inte är tillräckligt prioriterade av lärosätena. DO har de senaste åren tagit fram material om hur högskolorna kan arbeta med aktiva åtgärder, vilket innebär att kunskap om metoder och arbetssätt redan är tillgängliga.

Under 2021 pågår en stor forskningsstudie i samarbete mellan Karolinska institutet, KTH, Malmö universitet och Nationella sekretariatet för genusforskning vid Göteborgs universitet. Förhoppningsvis kommer studien identifiera problemområden och föreslå åtgärder. Det innebär att det framöver kommer att finnas ett ännu större kunskapsunderlag att utgå från för att utveckla likabehandlingsarbetet. Det är mycket angeläget att högskolorna tar fasta på den kunskap som produceras och faktiskt omsätter den i praktiken.

Sammanfattningsvis så är SFS bild att förväntningarna på lärosätena behöver öka gäller likabehandlingsarbete och arbete med aktiva åtgärder.

Kap 5 Överväganden och förslag för en effektivare tillsyn över aktiva åtgärder

Kap 5.2.1 Bestämmelserna bör alltså vara tvingande

SFS **instämmer** i bedömningen att bestämmelserna om aktiva åtgärder alltså bör vara tvingande.

För studenternas del finns det ingen anledning till semidispositiva regler på området, alltså regler som går att förhandla bort. Det är över huvud taget svårt att se hur semidispositiva regler skulle fungera för studenter. De semidispositiva reglerna i arbetsrätten är inte en användbar förlaga eftersom

varken LAS eller MBL gäller för studenter. Den närmaste motsvarigheten till kollektivavtal för studenter, är de avtal som vissa lärosäten sluter med studentkårerna. Men lärosäte och studentkår är i regel inte två jämbördiga parter: Studentkårerna har en sämre förhandlingsposition och många studentkårer befinner sig i en beroendeställning gentemot lärosätet (Universitetskanslersämbetet rapport 2017:4, Studentinflytandet, s 90). Det är det inte önskvärt att lärosätena kan förhandla bort krav om aktiva åtgärder. Konsekvensen av en sådan ordning riskerar bli att studenterna får ett sämre skydd utan några uppenbara fördelar.

5.3.1 Förutsättningar för tillsyn

Utredningens bedömning: *Förutsättningarna för Diskrimineringsombudsmannens tillsyn försämrar tillsynens effektivitet.*

SFS kan konstatera riktigheten i utredningens resonemang att diskrimineringsombudsmannens resurser och antal anställda leder till att det finns en förhållandevis liten risk för arbetsgivare och utbildningsanordnare att bli granskade när det gäller arbetet med aktiva åtgärder.

SFS är positiva till att DO får mer resurser för att utöka såväl tillsynen som stödet vad gäller lärosätenas arbete utifrån DL.

5.3.2 Tillsynsmetod

Utredningens bedömning: *Diskrimineringsombudsmannens tillsynsmetod när det gäller bestämmelserna om aktiva åtgärder bör utvecklas för att tillförsäkra ökad regelefterlevnad.*

SFS instämmer i bedömningen. Det är önskvärt att DO följer upp tidigare upptäckta brister samt i högre utsträckning verkar för vitesförelägganden i de fall regelefterlevnaden är otillräcklig.

5.3.3 Uttrycket att förmå enskilda att frivilligt följa lagen ska utgå

SFS **tillstyrker** förslaget.

SFS bedömning är att förväntningarna på lärosätenas arbete med aktiva åtgärder behöver öka. DL är bindande. I det sammanhanget ger den nuvarande formuleringen en konstig signal att DO ska "förmå [högskolorna] att frivilligt följa lagen" eller att rättelser ska vara frivilliga.

5.4.1 Bemyndigande om föreskriftsrätt

Utredningens förslag: *Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska ges rätt att utfärda föreskrifter om kraven på arbetsgivare och*

utbildningsanordnare inom högre utbildning när det gäller arbetet med aktiva åtgärder.

SFS **tillstyrker** förslaget.

SFS bedömer att det skulle vara mycket positivt om DO kunde utfärda föreskrifter på diskrimineringsområdet, på samma sätt som AV kan inom arbetsmiljöområdet. Utredningen skriver att "Med föreskriftsrätt för DO kan reglerna om aktiva åtgärder inom arbetslivet och högre utbildning förtydligas på samma sätt som AV:s föreskrifter och allmänna råd förtydligar det systematiska och organisatoriska arbetsmiljöarbetet." SFS anser att föreskrifterna på arbetsmiljöområdet gör det tydligare för studenterna och studentkårerna vad lärosätena har för skyldigheter. Att låta DO ta fram föreskrifter på diskrimineringsområdet skulle öka tydligheten och underlätta samverkan mellan lärosätet och studenter och studentkårer.

5.4.3 Ett föreskriftsråd ska ge DO stöd

***Utredningens förslag:** Ett rådgivande organ med ledamöter från arbetsmarknadens parter, universitets- och högskoleområdet och civila samhället inrättas för att ge Diskrimineringsombudsmannen råd och stöd i myndighetens arbete med föreskrifter.*

I författningsförslaget framgår att Rådet består av ombudsmannen, som är ordförande, och högst tio ledamöter från arbetstagar- och arbetsgivarorganisationer, civila samhället och universitets- och högskoleområdet. Dessa utses av ombudsmannen. (s. 58)

SFS **tillstyrker förslaget med förbehåll**. Förbehållet är att det bör ingå en studentrepresentant i rådet. I så fall är förslaget mycket positivt. Annars är förslaget oacceptabelt.

För att rådet ska spela en meningsfull roll i de frågor som rör högre utbildning, så är det nödvändigt att det ingår en studeranderepresentant i rådet. Det räcker alltså inte att rådet har en representant för universitets- och högskoleområdet. I den form som utredningen föreslår så är förslaget lika oacceptabelt som att rådet skulle ha en representant från arbetsgivar sidan men inte från arbetstagar sidan. SFS anser att det behövs både en lärosätesrepresentant och en studentrepresentant om rådet ska ha legitimitet att uttala sig om situationen gällande högre utbildning.

SFS **föreslår** att berörda arbetstagar- och arbetsgivarorganisationer, det civila samhället, universitets- och högskoleområdet samt studenterna ges **möjlighet att nominera ledamöter till rådet**.

SFS **tillstyrker** förslaget även i den del att DO ska utse ledamöter samt vara ordförande och sammankallande för rådet.

5.4.4 DO ska samråda med arbetsmarknadens parter i arbetet med föreskrifter

Utredningens förslag: *Diskrimineringsombudsmannen ska inför beslut om föreskrifter samråda med berörda arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer.*

SFS **tillstyrker förslaget med förbehåll**. Förbehållet är att DO även bör samråda med studentorganisationer inför beslut om föreskrifter.

Som argument för detta vill SFS framhäva hur motsvarande samråd inom AV har fungerat dåligt vad gäller studenter. Det kan tydligt kopplas till att AV inte samråder med studentorganisationer. Det tydligaste exemplet på hur AV:s föreskriftsarbete inte har tagit tillräcklig hänsyn till studenternas perspektiv, är OSA-föreskriften (AFS 2015:4). OSA-föreskriften gäller inte för studenter. Det har inneburit att flertalet lärosäten felaktigt har trott att de inte har ansvar för studenternas organisatoriska eller sociala arbetsmiljö. Även representanter från studenthälsorna har påtalat att studenternas undantag från OSA-föreskriften skapar otydlighet kring vad som egentligen gäller. Motiveringen till att undanta studenterna från föreskriften har ensidigt utgått från högskolornas egen beskrivning av förutsättningarna och präglas av godtycke. Studenter är överrepresenterade inom psykisk ohälsa och det råder relativt stor enighet om att studenternas psykosociala arbetsmiljö är en bidragande faktor. Därför är det oerhört olyckligt att studentperspektivet saknades när OSA-föreskriften infördes. Om studenterna hade involverats i samrådet, så skulle utfallet troligen ha svarat bättre mot de faktiska behoven i sektorn.

SFS **föreslår** därför att författningstexten omformuleras enligt följande:

Diskrimineringsombudsmannen ska inför beslut om föreskrifter samråda med berörda arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer, universitet och högskolor samt studentorganisationer.

SFS **föreslår** vidare att även Arbetsmiljöverkets instruktion 6 § ändras så att högskolor och studentorganisationer ingår i AV:s samrådsskyldighet.

5.5.1 Straff eller sanktionsavgift bör inte införas

Utredningens bedömning: *Det bör inte införas straff eller sanktionsavgifter när det gäller konstaterade brister i arbetet med aktiva åtgärder.*

SFS instämmer i bedömningen. Arbetet med aktiva åtgärder är ett förebyggande arbete, och det är mer lämpligt att förena det med vite snarare än straff eller sanktioner. Som utredningen nämner så skiljer sig detta från olaglig diskriminering, som är en annan fråga och där det redan finns straff.

5.5.2 Bör vitessanktionen kvarstå?

SFS instämmer i bedömningen att vitessanktionen bör kvarstå.

5.6.2 Nämnden mot diskriminering ska kvarstå med en förändrad sammansättning

Utredningens förslag: Nämnden mot diskriminering ska kvarstå i sin nuvarande form men bestå av sju ledamöter. Ordförande och vice ordförande ska vara jurister med erfarenhet av tjänstgöring som domare, en ledamot ska utses efter förslag av arbetsgivarsidan, en ledamot ska utses efter förslag av arbetstagarorganisationsidan, två ledamöter ska vara jurister med erfarenhet från arbete med diskrimineringsfrågor och en ledamot ska ha särskilda kunskaper om universitets- och högskoleområdet. För samtliga ledamöter ska det finnas en ersättare.

SFS tillstyrker förslaget med ett ändringsförslag

Utredningen föreslår att arbetsgivar- och arbetstagarorganisationerna ska utses efter förslag från ledamöter. Det framgår dock inte hur den ledamot som ska ha särskild kunskap om universitet- och högskoleområdet ska utses. Detta bör utvecklas.

Eftersom nämnden har en domstolsliknande funktion bedömer SFS inte att det skulle vara realistiskt att en studentrepresentant ingår i rådet. Det skulle vara svårt att rekrytera studenter med tillräcklig kompetens. Däremot så har lärosätena och studenterna en bra bild av vilka som har särskilda kunskaper om diskrimineringsfrågor inom universitet och högskoleområdet.

SFS föreslår därför en ändring att den ledamot som ska ha särskild kunskap om universitets- och högskoleområdet ska utses efter förslag från universitet och högskolor samt studenterna. Författningstexten (s. 56) skulle därmed ändras enligt följande:

Ordföranden och vice ordföranden ska vara jurist och ha erfarenhet av tjänstgöring som domare.

En ledamot utses efter förslag av Arbetsgivarverket, Sveriges Kommuner och Regioner och Svenskt Näringsliv.

En ledamot utses efter förslag av Landsorganisationen i Sverige, Tjänstemännens centralorganisation och Sveriges akademikers centralorganisation.

En ledamot ska ha särskild kunskap om universitets- och högskoleområdet utses efter förslag av Sveriges universitets- och högskoleförbund och Sveriges förenade studentkårer.

Två ledamöter ska vara jurister med erfarenhet från arbete mot diskriminering.

5.6.3 Centrala arbetstagarorganisationer ska kunna göra en framställning till Nämnden mot diskriminering och kunna föra talan om utdömande av vite

Utredningens förslag: Centrala arbetstagarorganisationer som en arbetsgivare är bunden till av kollektivavtal ska kunna göra en framställning till Nämnden mot diskriminering om vitesföreläggande. Om sökanden i vitesmål hos Nämnden mot diskriminering är en central arbetstagarorganisation till vilken arbetsgivaren är bunden av kollektivavtal, ska talan om utdömande av vite föras vid tingsrätt av den centrala arbetstagarorganisationen.

SFS avstyrker förslaget.

Genom att minska DO:s uppgift försvagas skyddet för studenter som inte har någon annan organisation att ta hjälp av. Om de centrala arbetstagarorganisationerna övertar delar av DO:s uppgift så har det konsekvenser för DO, och i förlängningen för alla som måste förlita sig på DO. Om uppgifterna, att göra framställan till Nämnden mot diskriminering och föra talan om utdömande av vite, delvis förflyttas från DO till arbetsmarknadens parter, så finns en stor risk att DO förlorar erfarenhet, kunskap och rutiner att hantera sådana ärenden. Studenterna har dock ingen centrala arbetstagarorganisation som har tillräckliga resurser och juridisk kompetens för att göra en framställan till nämnden eller föra studenters talan.

Om DO inte har en tillräckligt kraftfull roll för att försvara arbetstagaresh rättigheter vad gäller diskriminering, så bör regeringen prioritera att stärka DO.

Om regeringen ändå väljer att gå vidare med förslaget, så är det viktigt att samtidigt vidta åtgärder så att DO:s möjlighet att hjälpa studenterna inte urholkas.

5.7.1 Samverkan mellan DO och AV ska förstärkas

Utredningens bedömning: Samverkan mellan Diskrimineringsombudsmannen och Arbetsmiljöverket ska förstärkas för en mer effektiv tillsyn över arbetet med aktiva åtgärder. Regeringen bör därför ge de båda myndigheterna i uppdrag att närmare samarbeta vad gäller systematiskt arbetsmiljöarbete i förhållande till aktiva åtgärder.

SFS tillstyrker förslaget.

Det finns ett överlapp mellan arbetsmiljöfrågor och diskrimineringsfrågor och ett överlapp mellan SAM och aktiva åtgärder. Ofta är det bra att frågorna hanteras samlat. Det kan till exempel handla om att vissa undersökningar kan belysa både psykosociala arbetsmiljörisiker och risker för diskriminering. Genom att ge DO och AV i uppdrag att samverka, så ökar möjligheterna att dra nytta av dessa gemensamma nämndare.

5.8 Övervägande om likabehandlingsombud

Utredningens bedömning: Regeringen bör låta utreda frågan om huruvida det ska införas likabehandlingsombud som representerar arbetstagarna i arbetet med aktiva åtgärder inom arbetslivet.

SFS ställer sig tveksamma till förslaget. Det är bra att frågan utreds, SFS anser att fokus bör ligga på att utveckla skyddsombudsrollen till att även inbegripa likabehandlingsfrågor, snarare än att införa en helt ny separat roll.

Det finns inget som hindrar vare sig arbetstagarorganisationer eller studentkårer att redan idag utse personer som ansvarar för att bevaka och medverka i arbetet med aktiva åtgärder och med stöd i AML ge dem tillräckliga befogenheter och ett gott skydd. På studentsidan förekommer det redan att studerandeskyddsombud är involverade i likabehandlings- och diskrimineringsfrågor. Studerandeskyddsombuden har, liksom skyddsombud på arbetstagersidan, goda befogenheter för att begära åtgärder samt ett skydd mot repressalier. Diskrimineringsfrågor är redan i någon bemärkelse arbetsmiljöfrågor (se även kap 5.7.1) . Det går alltid att utse flera skyddsombud eller studerandeskyddsombud och låta dem dela upp sina ansvarsområden så att någon ansvarar för diskrimineringsfrågorna och en annan ansvarar för övriga arbetsmiljöfrågor.

Om likabehandlingsombud införs som en ny befattning, så kommer det att bli svårt att rekrytera tillräckligt många arbetstagarrepresentanter respektive studenter till uppdragen. Både inom arbetslivet och inom högre utbildning så är det redan svårt att rekrytera (studerande)skyddsombud. Många studerandeskyddsombud har idag väldigt stora skyddsområden. Om vissa studerandeskyddsombud väljer att *istället* ta på sig uppgiften som likabehandlingsombud, så skulle det skapa ytterligare svårigheter.

SFS förordar istället en modell där skyddsombud och studerandeskyddsombud ges utökade befogenheter i form av en möjlighet att begära åtgärder med hänvisning till DL.

AV och DO bör få i uppdrag att tillsammans sprida kunskap om hur diskrimineringsfrågor kan integreras i skyddsorganisationerna och hur rollen som skyddsombud kan utvecklas.

SFS **önskar** vara behjälpliga om regeringen väljer att tillsätta en sådan utredning som föreslås.



Linn Svärd
Vice ordförande
linn.svard@sfs.se
070-545 70 45



Sebastian Lagunas Rosén
Politisk sekreterare
sebastian.lagunas.rosen@sfs.se
076-870 56 94