

DISKRIMINERINGS- OCH JÄMSTÄLLDHETSNÄMNDEN/Sektion

Elevantagande, barnens funktionsnedsättning, förskoleundervisningen, praktikskola, diskrimineringsantagandet

Diarienummer: 6xx och 6xx/2018

Utfärdat: xx.xx.2020

Sökanden ansåg att svarandena universitet A och praktikskola V hade diskriminerat mot hans barn vid elevantagningen till förskoleundervisningen då de hade överklagat stadens beslut om antagningen av hans barn till förskoleundervisningen i universitet A:s praktikskola V.

Universitetet och dess praktikskola hade senare tagit tillbaka deras överklagan till regionförvaltningsverket.

Diskriminerings- och jämställdhetsnämnden ansåg att eftersom barnen började på förskolan på V enligt sökandens ansökan, fanns det inte något motiverat skäl att anta att svarandena hade behandlat barnen på det sätt som avses i 10 § i diskrimineringslagen på ett mer ogynnsamt sätt än andra. Det faktum att A och V överklagade stadens beslut om antagning av sökandens barn till förskoleundervisningen till regionförvaltningsverket utgjorde inte ställande i en mer ogynnsam ställning på det sätt som avses i den ovannämnda paragrafen.

Ansökan därmed avslogs.

(Lagakraftvunnen)

Behandling av ärendena

Diskriminerings- och jämställdhetsnämnden har med stöd av 25 § i förvaltningslagen (434/2003) berett och avgjort ärendena YVTltk 610/2018 och 617/2018 tillsammans. Ärendena handlar om samma sak och de beslut som fattats i ärendena kan ha betydande inverkan på varandra.

Bakgrund till ärendet

Praktikskola V är en enhet av fakulteten för pedagogik och välfärdsstudier vid universitetet A. Enheten anordnar grundläggande utbildning, förskoleundervisning som varar ett år, gymnasieutbildning och undervisningspraktik som ingår i lärarutbildningen.

Sökanden ansökte om en plats i förskoleundervisningen på V för X för läsåret 2018–2019. Staden B beviljade först en förskoleplats för X på en annan förskoleenhet, men senare på V. A överklagade stadens beslut till Regionförvaltningsverket, men drog senare sin överklagan tillbaka och antog X som förskoleelev. X började i förskolan på V 13.8.2018.

Sökandens yrkanden

Sökanden yrkar på att diskriminerings- och jämställdhetsnämnden konstaterar att A och V har i ärendet förfarit i strid med förbudet mot diskriminering och förbjuder staden att diskriminera i framtiden.

Sökandens motiveringar

X har en rörelsenedsättning. I staden B:s beslut om särskilt stöd som fattades för X år 2017 konstaterades att X skulle delta i förskoleundervisningen på daghemmet under läsåret 2017–2018 och i förskoleundervisningen i förskoleundervisningsgruppen på V under läsåret 2018-2019. Enligt sökanden beviljade staden B först inte X en förskoleplats på V, utan tilldelade en plats för X på en annan förskoleundervisningsplats. Senare beviljade staden emellertid X en förskoleplats på V.

Sökanden anser att A och V har förhållit sig negativa till antagning av X till förskoleundervisningen och ställt X på grund av dennes funktionsnedsättning i en ojämlik ställning utan en godtagbar orsak.

Svarandens svar

Svaranden förnekar diskriminerande förfarande i ärendet.

Svarandens motiveringar

A och V konstaterar i sitt gemensamma svar till diskriminerings- och jämställdhetsnämnden, att V anordnar grundläggande och gymnasieutbildning på basis av det tillstånd att ordna utbildning som Utbildningsstyrelsen har beviljat A. Skolan har en särskild undervisningsuppgift som en praktikskola för A:s lärarutbildning. A är en självständig aktör som har självständig bestämmanderätt om anordnandet av utbildning. Enligt de anvisningar som A gett till V om elevantagningen till den grundläggande bildningen togs besluten fram till 31.12.2018 den ledande rektorn på V. Fram till dess använde V sin provningsrätt i fråga om elever med förlängd läroplikt samt elever som i övrigt ansågs behöva krävande specialundervisning och krävande särskilt stöd.

Barn och unga som erhåller undervisning på V är i huvudsak bosatta i staden B. Staden har fastställt stadens centrum som V:s elevantagningsområde. Om det har funnits plats i undervisningsgrupperna har man varje år antagit elever till skolan även utanför elevantagningsgränserna i samråd mellan de olika skolorna. Staden B och A hade vid tiden för ansökan inte slutit något avtal om elevantagningen, vilket svaranden ansåg utgöra en brist.

Kommunala skolor och universitetsskolor har olika finansieringssystem. Praktikskolor erhåller exempelvis endast 94 % av den elevspecifika kommunala andelen. I motsats till kommunerna kan praktikskolor inte heller erhålla tilläggsfinansiering för elever med förlängd skolplikt. Svaranden har trots avsaknaden av finansiering enligt eget gottfinnande antagit barn med förlängd skolplikt till skola då det med tanke på barnets bästa har varit det bästa alternativet. Vid tidpunkten för detta svar fanns det två barn med förlängd skolplikt på V samt ett rullstolsbundet barn med en svår funktionsnedsättning.

V fungerar som en praktikskola för studeranden som studerar till klasslärare, speciallärare och ämneslärare samt för studeranden av studievägledning. Lärarstuderanden utför praktikperioder på förskole- och lågstadielklasserna ungefär en gång i veckan. Lärarutbildningen ger inte färdigheter som behövs med barn med krävande specialbehov. V kan inte heller kräva mer av studerandena än det som fastställts i de praktikhandböcker som upprättats av universitetet. För närvarande saknar lärarna på universitetet och V en förmåga att leda krävande specialpedagogiska undervisningssituationer. Eftersom V fungerar som en praktikskola ska skolans elever kunna kontinuerligt anpassa sig till nya vuxna, tillvägagångssätt, förfaranden och arbetsmetoder. Elever med krävande specialpedagogiska och individuella behov mår bäst med bestående personal och lugn miljö samt med upprepade övningar och stödåtgärder. Sådant är inte till alla delar genomförbart i en miljö där hundratals studeranden studerar varje år utan kunskaper eller färdigheter att identifiera de särskilda behoven av enskilda elever. Elevantagningen av barn som behöver krävande specialstöd eller har svåra funktionsnedsättningar kan för att trygga barnets bästa begränsas på alla praktikskolor.

V anordnar inte undervisning i små specialgrupper. Skolans gruppstorlekar är lika stora som eller större än på kommunala skolor. Det finns ingen tjänst för en speciallärare på skolan. En sådan tjänst skulle möjliggöra undervisning i små grupper enligt inklusionsprincipen. Till stöd av inlärningen och skolgången erbjuder skolan endast specialundervisning på deltid som sker vid sidan av övrig undervisning. Skolan har inte heller någon personal med specialutbildning eller -kompetens som hänför sig till tecken som stöd eller afasi. Även om skolans personal skulle få utbildning i dessa frågor, saknar de lärarstuderanden som till största delen ansvarar för anordnandet av lektionerna och deras lärare på universitetet de verktyg som skulle behövas. Av eleverna inom skolans småbarnspedagogik och på årskurserna 1–6 har 13 procent behov av effektiviserat och särskilt stöd. Skolan har kompetens som förutsätts av barnets bästa för anordnande av undervisning för dessa barn och för handledning av lärarstuderanden. Skolan kan inte satsa tilläggsresurser för anordnandet av undervisning för barn med förlängd läroplikt eller barn med behov av krävande särskilt stöd så att eleverna skulle kunna uppnå sin fulla potential i en lyckad inklusion eftersom skolan inte erhåller extra statsandelar för detta ändamål. Skolans möjligheter ändras om lärarutbildningen och finansieringssystemet utvecklas.

A och V konstaterar, att enligt lagen om elev- och studerandevård kan skolan fortfarande anordna undervisning delvis eller helt i en specialgrupp (specialklass eller specialskola) om elevens bästa och förutsättningarna att ordna undervisning förutsätter detta. Undersökningar och erfarenheter visar att inklusion inte blir lyckad om förutsättningarna för det inte uppfylls. En mindre lyckad inklusion påverkar både barnet och barnets omgivning negativt. Den nuvarande lärarutbildningen producerar utan tilläggsutbildning inte speciallärare som skulle inneha djup kompetens och färdigheter att arbeta med elever som behöver särskilt stöd. Den nuvarande utbildningen för speciallärare fokuserar också endast på specialundervisning på deltid. För närvarande har V, på samma sätt som finskspråkiga praktikskolor, inte förutsättningar att framgångsrikt genomföra inklusion i undervisningen.

Staden B och A/V slutade 5.12.2018 ett avtal om anordnandet av staden B:s förskoleundervisning och grundläggande utbildning på V från och med 1.1.2019. Enligt avtalet beslutar staden B om tilldelningen av en förskoleplats och en plats i den grundläggande utbildningen som fastställs enligt elevens närskola. För de elever vars närskola är V anvisas i regel en plats på denna skola. För de elever som tillhör denna skolas elevantagningsområde och som behöver specialundervisning på heltid i små grupper eller undervisning enligt särskilt prioriterade områden anvisas emellertid en plats i en kommunal skola.

Den föredragandes anförande

Diskriminerings- och jämställdhetsnämnden avslår ansökan.

Frågeställning

I ärendet ska man bedöma huruvida A/V har diskriminerat X vid elevantagningen på grund av dennes funktionsnedsättning.

Motiveringar

Tillämpliga rättsakter och deras förarbeten

FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning

FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (FördrS 26–27/2016, konventionen) trädde i kraft i Finland 10.6.2016. Enligt artikel 1 i konventionen innefattar personer med funktionsnedsättning bl.a. personer med varaktiga fysiska, psykiska, intellektuella eller sensoriska funktionsnedsättningar, vilka i samspel med olika hinder kan motverka deras fulla och verkliga deltagande i samhället på lika villkor som andra.

Diskrimineringslagen

Enligt 8 § 1 mom. i diskrimineringslagen (1325/2014) får ingen diskrimineras på grund av ålder, ursprung, nationalitet, språk, religion, övertygelse, åsikt, politisk verksamhet, fackföreningsverksamhet, familjeförhållanden, hälsotillstånd, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller någon annan omständighet som gäller den enskilde som person. Diskriminering är förbjuden oberoende av om den grundar sig på ett faktum eller ett antagande i fråga om personen själv eller någon annan. Enligt 2 mom. är diskriminering som avses i diskrimineringslagen förutom direkt och indirekt diskriminering även trakasserier, vägran att göra rimliga anpassningar samt instruktioner eller befallningar att diskriminera.

Enligt 10 § i diskrimineringslagen ska direkt diskriminering anses förekomma när någon på grund av en omständighet som gäller honom eller henne som person behandlas på ett ofördelaktigare sätt än någon annan har behandlats, behandlas eller skulle behandlas i en jämförbar situation.

Enligt förarbetena till diskrimineringslagen avses med ogynnsam behandling avses en behandling, antingen en gärning eller en försummelse, genom vilken den som utsätts för förfarandet behandlas ofördelaktigare än andra. Det kan handla om att exempelvis begränsningar, krav, belastningar eller förpliktelser uppställs bara för en viss person eller grupp av personer samt att till exempel förvägra eller begränsa allmänt tillgängliga förmåner, tjänster eller rättigheter. Bestämmelsen innebär inte att alla alltid ska behandlas på exakt samma sätt. Till exempel en näringsidkare får betjäna sina kunder på olika språk utan att det betraktas som diskriminering. Av diskrimineringsförbudet följer emellertid inte heller skyldighet att bemöta människor på olika sätt i enlighet med deras individuella behov, om det inte rör sig om sådana i

den föreslagna 15 § avsedda rimliga anpassningar som behövs för personer med funktionsnedsättning. Om situationerna är jämförbara i den bemärkelse som avses i paragrafen, bör de kunna likställas med varandra när det gäller juridiskt relevanta faktorer. (RP 19/2014 rd, s. 74)

Enligt 28 § i diskrimineringslagen ska den som inlett ärendet lägga fram utredning om de omständigheter som yrkandet grundar sig på när ett ärende som gäller diskriminering behandlas i domstol eller av någon annan myndighet. Om det utifrån de utredningar som lagts fram under behandlingen av ärendet kan antas att förbudet mot diskriminering har överträtts, ska motparten för att upphäva presumtionen visa att förbudet inte har överträtts.

Enligt förarbetena till diskrimineringslagen är enbart ett påstående eller en misstanke om överträdelse av diskriminerings- eller repressalieförbudet inte tillräckligt för att en presumption ska uppkomma. Det ska emellertid inte krävas full bevisning på diskriminering eller repressalier, utan det ska räcka med att domstolen eller en annan behörig myndighet som handlägger ärendet, med fog utifrån de omständigheter som framkommit kan anta att det har förfarits i strid med förbudet mot diskriminering eller förbudet mot repressalier. En presumtiv överträdelse av förbudet mot diskriminering eller förbudet mot repressalier kan basera sig förutom på de omständigheter som förts fram av den som inlett ärendet också på de omständigheter som förts fram av en motpart eller på någon annan eventuell utredning som fåtts vid behandlingen av ärendet. (RP 19/2014 rd, s. 98–99)

Lagen om grundläggande utbildning

Enligt 4 § 1 mom. i lagen om grundläggande utbildning (628/1998) är kommunen skyldig att för barn i läropliktsåldern som bor på kommunens område ordna grundläggande utbildning samt förskoleundervisning året innan läroplikten uppkommer. Kommunen är dessutom skyldig att ordna förskoleundervisning det år läroplikten uppkommer för barn som omfattas av sådan förlängd läroplikt som avses i 25 § 2 mom. och för barn som enligt 27 § inleder den grundläggande utbildningen ett år senare än vad som bestämts. De tjänster som avses i denna lag kan kommunen ordna själv eller i samråd med andra kommuner eller genom att skaffa tjänsterna av de anordnare av grundläggande utbildning som avses i 7 eller 8 §. Kommunen kan skaffa tjänster som gäller förskoleundervisning också av någon annan offentlig eller privat serviceproducent. Kommunen svarar för att de tjänster som den skaffar ordnas enligt lagen om grundläggande utbildning.

Enligt 6 § 1 mom. i lagen om grundläggande utbildning ska undervisningen i kommunen ordnas så att elevernas resor med hänsyn till bebyggelsen, skolornas och andra undervisningsplatser placering samt kommunikationerna är så trygga och korta för eleverna som möjligt. När förskoleundervisning ordnas ska dessutom beaktas att de barn som deltar i undervisningen har möjlighet att utnyttja småbarnspedagogisk service. Enligt 2 mom. ska läropliktiga och andra som får sådan undervisning som avses i denna lag av kommunen anvisas en närskola enligt 1 mom. eller en annan lämplig plats, vid vilka utbildningen enligt 4 § 1 och 2 mom. denna lag sker på elevens eget språk, om kommunen är skyldig att ordna undervisning på nämnda språk. En elev som får förskoleundervisning kan som plats för undervisningen även anvisas en sådan plats inom småbarnspedagogiken som avses i 1 § 2 mom. och som uppfyller motsvarande krav eller någon annan plats som lämpar

sig för förskoleundervisning. Av grundad anledning som har samband med undervisningen kan kommunen byta plats för undervisningen utan att ändra på undervisningsspråket.

Enligt 8 § i lagen om grundläggande utbildning kan staten ordna utbildning som avses i denna lag. Beslut om att ordna undervisning och att lägga ned verksamheten fattas av vederbörande ministerium med iakttagande i tillämpliga delar av 7 § 2–4 mom.

Enligt 9 § 2 mom. i lagen om grundläggande utbildning omfattar förskoleundervisningen och påbyggnadsundervisningen ett år. Förskoleundervisningen kan i specialundervisning för elever som omfattas av sådan förlängd läroplikt som avses i 25 § 2 mom. samt, med tillstånd av vederbörande ministerium, i sådan undervisning på främmande språk som avses i 10 § 4 mom., omfatta två år.

Enligt 17 § 1 mom. i lagen om grundläggande utbildning består det särskilda stödet av specialundervisning och annat stöd som ges enligt denna lag. Specialundervisning ordnas, med beaktande av elevens bästa och förutsättningarna att ordna undervisning, i samband med den övriga undervisningen eller delvis eller helt i specialklass eller på något annat lämpligt ställe. Vid undervisningen av elever som avses i detta moment kan avvikelse göras från 11 § i enlighet med vad som bestäms eller föreskrivs med stöd av 14 §. Enligt 2 mom. ska beslut om särskilt stöd fattas skriftligen av utbildningsanordnaren och beslutet granskas åtminstone efter årskurs två samt före uppflyttningen till årskurs sju. I beslutet om att ge särskilt stöd ska anges den normala undervisningsgruppen, eventuella tolknings- och biträdestjänster samt övriga tjänster som avses i 31 § och vid behov undantagsarrangemang i undervisningen enligt 1 mom.

Utredningar som erhållits i ärendet

X har en rörelsenedsättning varför hen behöver särskilt stöd i sin skolgång. X omfattas av förlängd läroplikt. I staden B:s beslut om särskilt stöd som fattades för X år 2017 konstaterades bland annat att X skulle gå sitt första läropliktsår 2018–2019 i förskoleundervisningsgruppen på V. Staden beviljade emellertid först en förskoleplats för X på en annan förskole enhet, men beviljade X 2.5.2018 en förskoleplats på V.

V överklagade stadens beslut till Regionförvaltningsverket i, men drog enligt sökanden senare sin överklagan tillbaka. Skolans rektor meddelade sökanden 9.5.2018 per e-post, att X hade anvisats en förskoleplats i skolan i fråga och bad sökanden att skicka X:s beslut om förlängd skolplikt till skolan. X började i förskolan på V under hösten 2018.

Staden B och A och V kom 5.12.2018 överens om de grunder på vilka staden anvisar elever till V. Avtalet trädde i kraft 1.1.2019. Enligt avtalet ska elever som tillhör V:s elevantagningsområde och som behöver specialundervisning på heltid i små grupper eller undervisning enligt särskilt prioriterade områden emellertid anvisas en plats i en kommunal skola.

Bedömning av den påstådda diskrimineringen

Diskriminerings- och jämställdhetsnämnden konstaterar att sökanden i det aktuella fallet ska framställa en utredning om de faktorer som sökandens yrkanden grundar sig på. Om det utifrån de utredningar som lagts fram kan antas att förbudet mot diskriminering har överträtts, ska A/V för att

upphäva presumptionen visa att förbudet inte har överträtts. Enbart ett påstående eller en misstanke om överträdelse av diskrimineringsförbudet är inte tillräckligt för att en presumption ska uppkomma. Det krävs emellertid inte full bevisning på diskriminering, utan det ska räcka med att nämnden med fog utifrån de omständigheter som framkommit kan anta att det har förfarits i strid med förbudet mot diskriminering. En presumtiv överträdelse av förbudet mot diskriminering kan basera sig förutom på de omständigheter som förts fram av den som inlett ärendet också på de omständigheter som förts fram av A/V eller på någon annan eventuell utredning som fåtts vid behandlingen av ärendet.

Omständighet som gäller den enskilde som person

I ärendet ska man för det första bedöma huruvida den situation som avses i ansökan har grundat sig på omständighet som gäller den enskilde som person som avses i 8 § 1 mom. i diskrimineringslagen. Endast behandling som grundar sig på omständighet som gäller den enskilde som person kan utgöra diskriminering som avses i diskrimineringslagen.

Med beaktande av utredningen om X:s rörelsenedsättning och de stödgärder som hen behöver på grund av den samt definitionen av person med funktionsnedsättning i artikel 1 i FN:s konvention om personer med funktionsnedsättning anser diskriminerings- och jämställdhetsnämnden att i det aktuella ärendet är X:s funktionsnedsättning den omständighet som gäller den enskilde som person som avses i 8 § 1 mom. i diskrimineringslagen.

Ogynnsam behandling

I ärendet ska man sedan bedöma huruvida det objektivt bedömt är motiverat att anta att svarandena behandlat X vid antagningen till förskoleundervisning mer ogynnsamt än någon annan, dvs. om det finns skäl att anta att svaranden ställt X i en sämre ställning jämfört med andra. Det ska bedömas huruvida svarandena har till exempel uppställt begränsningar, krav, belastningar eller förpliktelser för X eller förvägrat X rätten att erhålla förskoleundervisning på V.

Sökanden anser att man hade beslutat om X:s förskoleplats redan i det beslut om särskilt stöd som staden B fattat för X. Det faktum att X under 2018 inte anvisades en förskoleplats på V orsakades enligt sökanden av att skolan inte aktivt anordnade en plats för X. Sökanden anser att A och V har förhållit sig negativa till antagning av X till förskoleundervisningen.

I sin överklagan om anvisning av en förskoleplats för X till Regionförvaltningsverket ansåg A och V att på basis av den finansiering som V erhållit, skolans särskilda uppgift inom lärarutbildningen, det tidsbegränsade experimentet som inleddes på skolan under hösten 2018 samt faktorer som hänför sig till skolans gruppstorlekar hade skolan ingen möjlighet att anordna förskoleundervisning för X som behöver särskilt stöd. Skolan drog senare sin överklagan tillbaka och meddelande sökanden att X har antagits till förskoleundervisningen. X började i förskolan på V under hösten 2018.

Diskriminerings- och jämställdhetsnämnden anser att eftersom X under hösten 2018 började på förskolan på V enligt sökandens ansökan, finns det på basis av de utredningar som fåttts i ärendet inte något motiverat skäl att anta att svarandena behandlat X på det sätt som avses i 10 § i diskrimineringslagen på ett mer ogynnsamt sätt än andra. Det faktum att A och V i maj 2018 överklagade staden B:s beslut om antagning av X till förskoleundervisningen till regionförvaltningsverket utgjorde inte ställande i en mer ogynnsam ställning på det sätt som avses i den ovannämnda paragrafen.

Slutsats

Diskriminerings- och jämställdhetsnämnden har på de grunder som konstaterats ovan ansett att på basis av den utredning som framställt finns det objektivt bedömt inget motiverat skäl att anta att A eller V behandlat X ogynnsamt på det sätt som avses i 10 § i diskrimineringslagen. Således har det inte uppkommit någon presumtion om direkt diskriminering i ärendet. På basis av den utredning som framställts finns det inget motiverat skäl att anta att A:s eller V:s förfarande hade handlat om någon annan diskriminering som avses i 8 § 2 mom. i diskrimineringslagen. Ansökan ska därmed avslås.

Diskriminerings- och jämställdhetsnämndens beslut

Diskriminerings- och jämställdhetsnämnden beslutade att godkänna föredragandens anförande.

Lagrum

FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (FördrS 26–27/2016) artikel 1

Diskrimineringslagen (1325/2014) 8 § 1 och 2 mom., 10 § och 28 §

Lagen om grundläggande utbildning (628/1998) 4 § 1 mom., 6 § 1 och 2 mom., 8 §, 9 § 2 mom., 17 § 1 och 2 mom.

Ändringssökande

Anvisning för ändringssökande har bifogats.

Ärendet har avgjorts av Tuomas Ojanen (ordförande), Riitta-Maija Jouttimäki, Pirkko Mahlamäki, Milka Sormunen och Sonya Walkila. Föredragande var Juhani Kortteinen.