



BESLUT

Datum

2019 -10- 2 2

Dnr

5447-18-4.3

Aktbilaga

31

SKADESTÅNDSANSPRÅK MOT STATEN MED HÄNVISNING TILL ATT NÅGRA ELEVER MED VISS FUNKTIONSNEDSÄTT- NING INTE FÅTT ANVÄNDA SINA HJÄLPMEDEL PÅ ETT LÄS- FÖRSTÅELSEPROV INOM RAMEN FÖR NATIONELLT PROV I SVENSKA FÖR ELEVER I ÅRSKURS 3 OCH 6

Justitiekanslerns beslut

Justitiekanslern avslår AA:s, BB:s, CC:s, DD:s och EE:s anspråk.

Ärendet

Anspråket

AA, BB, CC, DD och EE (sökandena) har genom sina ombud begärt skadestånd av staten för ideell skada respektive diskrimineringsersättning med 50 000 kr vardera. Till stöd för sitt anspråk har de anfört bl.a. följande.

Sökandena gick i kommunal skola i tredje respektive sjätte klass under läsåren 2016–2017 och 2017–2018. Sökandena har diagnosticerad dyslexi. För att uppnå en normal inlärningsmöjlighet har sökandena behov av anpassningar och hjälpmedel. De behöver normalt få text uppläst, de läser så att säga med öronen, vilket motsvarar att läsa med synen. Sökandena använder dator för hjälp med rättstavning genom ett rättstavningsprogram som innefattar skolböcker som är inlästa. Detta program ger sökandena möjlighet att få skolböcker upplästa samtidigt som de läser texten i boken när de läser läxor m.m. På sökandenas datorer finns även en tjänst installerad som innehåller talsyntes, dvs. att även texter i andra böcker läses upp. Dessa hjälpmedel har bedömts vara nödvändiga för inläsning och redovisning av inläst text och används av sökandena normalt i all ordinarie undervisning. Sökandena har dessutom extra tid på skolprov.

Statens skolverk (i fortsättningen Skolverket) utformade och begärde verkställighet av nationella prov för åren 2017 och 2018 i tredje och sjätte klass vid samtliga kommunala och privata skolor. Skolverket utformade även föreskrifter och lärarinformation för verkställighet av de nationella proven.

Vid ett delprov avseende årskurs 3 prövades elevernas grundläggande läsförståelse genom att de själva fick läsa bekanta och elevnära texter. Dessutom prövades om de kunde läsa del av en text i huvudsak flytande där även

andra former av lässtrategier för avkodning skulle utnyttjas. För en av sökandena, som då gick årskurs 3, fanns det inte ett alternativ. Hon erbjöds vissa anpassningar vid läsförståelseprovet, men det var inte de anpassningar hon normalt använde i undervisningen. Detta skapade oro för denna sökande eftersom hon inte fick använda alla sina hjälpmedel. Hon undantogs då från provet och betogs därmed från möjligheten att visa sina kunskaper på det nationella provet.

Vid ett delprov avseende årskurs 6 som avsåg läsförståelse av skönlitterär respektive sakprosatext läste läraren upp, i enlighet med Skolverkets föreskrifter och lärarinformation, frågorna för de övriga sökandena. De fick sedan utan sina hjälpmedel läsa igenom texterna själva innan de kunde börja besvara frågorna. De texter som sökandena skulle basera sina svar på lästes aldrig upp för dem. Sökandena fick inte använda sina hjälpmedel, främst för uppläsning av texterna genom talsyntes så att de kunde ta till sig innehållet på det sätt som de normalt gör genom lyssning. Att sökandena var tvungna att själva läsa texterna utan de hjälpmedel de hade tränat med under längre tid gjorde att de inte gavs förutsättningar att göra sitt bästa och att de hade svårt att slutföra proven. Sökandena kände ångest, oro, stress och en känsla av mindre värde eftersom de inte fått visa sina kunskaper.

Specialpedagogiska skolmyndigheten har uttalat följande i fråga om skillnaden mellan läsförståelse och hörförståelse: "Läsförståelse är att förstå det skrivna språket, oavsett vilket läsmedium läsaren använder. Hörförståelse är att förstå det talade språket direkt i talsituationen, oavsett vilket medium som används i dialogen".

Skolverket har, i samband med de nationella proven i årskurs 3 respektive 6, genom felaktig tillämpning av skollagen (2010:800), utformningen av de aktuella nationella proven, föreskrifter som utfärdats samt den information som lämnats till skolhuvudmännen i samband med de aktuella nationella proven, i strid med Europakonventionens förbud mot diskriminering i artikel 14, diskriminerat sökandena i fråga om deras rätt till utbildning enligt artikel 2 i första tilläggsprotokollet till Europakonventionen. Staten har därigenom ådragit sig skyldighet att utge skadestånd till sökandena. Diskrimineringen består i att staten genom Skolverket har agerat på ett sådant sätt att sökandena inte fick sin rätt till utbildning tillgodosedd på samma sätt som övriga elever eftersom de inte fick använda sina ordinarie hjälpmedel för att kompensera sin funktionsnedsättning.

Vid prövningen av frågan om sökandenas rätt till utbildning har åsidosatts bör hänsyn tas till bestämmelsen i 1 kap. 2 § regeringsformen (RF) i vilken föreskrivs att det allmänna ska verka för att alla människor ska kunna uppnå delaktighet och jämlikhet i samhället och för att barns rätt tas till vara samt motverka diskriminering av människor pga. funktionshinder. Även bestämmelsen i 1 kap. § 9 RF (rätt till likabehandling) bör beaktas vid bedömningen. Av intresse är dessutom bestämmelserna i 2 kap. 12, 18 och 19 §§

RF. Vidare bör artiklarna 2, 9 och 24 i FN:s konvention om förbud mot diskriminering av personer med funktionsnedsättning (CRPD) samt artiklarna 2, 23 och 28 i FN:s konvention om barnets rättigheter (Barnkonventionen) tillmätas betydelse vid bedömningen av sökandenas ersättningsanspråk.

Skolverket har dessutom, i strid med 2 kap. 5 § diskrimineringslagen (2008:567), DL, utsatt sökandena för diskriminering genom att inte har tillåtit dem att använda sina ordinarie hjälpmedel som är avsedda för att kompensera deras funktionsnedsättning. Detta förfarande är att anse som indirekt diskriminering enligt 1 kap. 4 § p. 2 DL och diskriminering i form av bristande tillgänglighet enligt 1 kap. 4 § p. 3 DL. Vad avser indirekt diskriminering gör sökandena gällande att den ordning som staten genom Skolverket tillämpat för de nationella proven inte haft ett berättigat syfte och inte heller varit lämplig och nödvändig för att uppnå syftet med de aktuella delproven.

Skolverket har därmed i sin utbildningsverksamhet ådragit staten skyldighet att i enlighet med 5 kap. 1 § DL utge diskrimineringsersättning till sökandena.

Utredningen

Skolverket har avstyrkt att sökandena beviljas skadestånd samt anfört bl.a. följande.

Det har inte skett någon överträdelse av sökandens rättigheter enligt Europakonventionen. Sökandena har fått sin rätt till utbildning tillgodosedd på samma sätt som övriga elever. För de aktuella läsförståelseproven fanns möjligheter till anpassningar som angetts i lärarinformationen och information på Skolverkets webbplats. Anpassningarna utformades på så sätt att de aktuella delproven fortfarande kunde pröva de kunskaper och de förmågor som de var avsedda att pröva. Det fanns dessutom möjlighet för rektor att – om det fanns särskilda skäl – besluta att en elev inte behövde delta i ett nationellt prov eller i någon eller några delar av ett sådant prov. Resultatet på ett nationellt prov i ett ämne är en del av bedömningsunderlaget som ska beaktas vid betygsättning men inte det enda underlaget.

Någon diskriminering enligt diskrimineringslagen har inte skett. Skolverket är inte en utbildningsanordnare i den mening som avses i 2 kap. 5 § DL. Av förarbetena till DL framgår att den som bedriver verksamhet enligt skollagen är att anse som utbildningsanordnare. I skollagen regleras verksamhet i det offentliga skolväsendet för barn och ungdomar respektive för vuxna, offentligt bedriven förskoleverksamhet och skolbarnomsorg, fristående skolor, enskilt bedriven förskoleverksamhet, förskoleklass och skolbarnomsorg. Diskrimineringsförbudet omfattar dessutom vissa andra utbildningsformer som t.ex. riksinternatskola, särskilda ungdomshem och undervisning vid sjukhus.

Diskrimineringsförbudet inom utbildning riktar sig även till den som bedriver annan utbildningsverksamhet än den som är reglerad i skollagen. Det framgår dock inte av lagtexten hur annan utbildningsverksamhet ska definieras. Enligt förarbetena till DL omfattar utbildningsverksamhet undervisning och pedagogisk verksamhet som bedrivs yrkesmässigt eller i organiserad form såsom enligt en läroplan, eller överhuvudtaget i större skala. Därmed omfattas i princip alla utbildningsanordnare som bedri-

ver någon form av utbildningsverksamhet. Sammanfattningsvis gäller att diskrimineringsförbudet inom utbildning omfattar all utbildningsverksamhet för barn, ungdomar och vuxna från förskolan till högskolan som bedrivs av utbildningsanordnare.

I förarbetena till DL anges vidare att en naturlig tolkning av direktivet mot etnisk diskriminering (direktiv 2000/43/EG) är att ordet utbildning bör innefatta verksamheter som allmänt sett präglas av undervisning och lärande och pedagogisk verksamhet där kunskaper och färdigheter formas och utvecklas och att diskrimineringsförbudet bör omfatta verksamhet där utbildningsverksamhet kan sägas bedrivas. I det uttrycket innefattas undervisning och pedagogisk verksamhet i organiserad form för barn, ungdomar och vuxna. Skolverket delar regeringens tolkning av direktivet och innebörden av begreppet utbildningsanordnare. Diskrimineringsförbudet inom utbildning omfattar således inte Skolverket.

Sökandena har fått del av Skolverkets yttrande och kommenterat detta samt vidhållit sitt skadeståndsanspråk.

Rättsliga utgångspunkter

Skadestånd

Enligt 3 kap. 2 § 1 skadeståndslagen ska staten ersätta personskada, sakskada eller ren förmögenhetsskada som vållas genom fel eller försummelse vid myndighetsutövning i sådan verksamhet som staten svarar för.

Enligt 3 kap. 2 § 2 skadeståndslagen ska staten också ersätta skada på grund av att någon kränks på sätt som anges i 2 kap. 3 § samma lag genom fel eller försummelse vid myndighetsutövning. Ersättning för sådan ideell skada kan med stöd av dessa regler ges ut endast när den skadelidande har utsatts för en allvarlig kränkning genom vissa typiskt sett integritetskränkande brott.

Skadestånd kan också ges ut om Europakonventionen har överträtts, i den utsträckning det är nödvändigt för att gottgöra överträdelsen. (Jfr bl.a. rättsfallet NJA 2007 s. 584 och numera 3 kap. 4 § skadeståndslagen.)

Att det har förekommit något som i och för sig kan vara skadeståndsgrundande är inte tillräckligt för att ersättning ska ges ut. Det krävs också att det inträffade har orsakat skada för den enskilde. Det är den som begär ersättning som ska styrka skadan och dess omfattning.

Europakonventionen

Av artikel 2 i första tilläggsprotokollet till Europakonventionen framgår bl.a. att ingen får förvägras rätt till undervisning. Rätten till undervisning innebär en rätt att få tillträde till den av myndigheterna organiserade undervisning som faktiskt existerar vid en viss tidpunkt (se Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, femte uppl., s. 612).

Enligt artikel 14 i Europakonventionen ska åtnjutandet av de fri- och rättigheter som anges i konventionen säkerställas utan någon åtskillnad så som

pga. kön, ras, hudfärg, språk, religion, politisk eller annan åskådning, nationellt eller socialt ursprung, tillhörighet till nationell minoritet, förmögenhet, börd eller ställning i övrigt.

Artikel 14 i Europakonventionen innehåller inte ett generellt förbud mot diskriminering utan omfattar endast diskriminering med avseende på de fri- och rättigheter som behandlas i konventionen och dess tilläggsprotokoll. För att omfattas av förbudet mot diskriminering i artikel 14 i konventionen behövs en handling inte samtidigt innefatta en kränkning av en annan artikel i konventionen eller något av protokollen, men handlingen måste kunna hänföras till det område som behandlas i någon annan artikel.

För att det ska vara fråga om diskriminering måste de personer som jämförs med varandra befinna sig i en likartad situation. En skillnad i behandlingen av jämförbara fall är diskriminerande om den inte har en objektiv och godtagbar grund. En olikhet i behandlingen vid utövandet av en i konventionen garanterad rättighet måste inte endast ha ett legitimt ändamål, utan artikel 14 är också åsidosatt, om det klart framgår att det inte finns några rimliga proportioner mellan de medel som används och det mål man vill uppnå. (Se Danelius, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, femte uppl., s. 549 ff.)

Förbudet mot diskriminering omfattar särbehandling som missgynnar en viss grupp personer pga. deras etnicitet, sexuella läggning osv. (direkt diskriminering). Men även åtgärder som inte är specifikt riktade mot en viss grupp och som inte har vidtagits med avsikt att diskriminera gruppen i fråga kan utgöra diskriminering, om de har oproportionerligt skadliga eller negativa effekter för just den gruppen (indirekt diskriminering). Medlemsstaterna åtnjuter ett visst handlingsutrymme (bedömningsmarginal) vid bedömningen av om och i vilken utsträckning en skillnad i behandling av personer i jämförbara situationer är godtagbar.

Uppräkningen av grunder för diskriminering i artikel 14 är endast exemplifierande. Europadomstolen har funnit att tillämpningsområdet för förbudet mot diskriminering i artikel 14 även omfattar diskriminering pga. funktionshinder (*Glor mot Schweiz, dom den 30 april 2009, final, appl. no. 13444/04, punkten 80*).

Diskrimineringslagen (2008:567), DL

I artikel 3 (g) i Rådets direktiv 2000/43/EG av den 29 juni 2000 om genomförandet av principen om likabehandling av personer oavsett deras ras eller etniska ursprung (s.k. direktiv mot etnisk diskriminering) föreskrivs att direktivet tillämpas på alla personer, såväl inom den offentliga som den privata sektorn, inklusive offentliga organ, i fråga om bl.a. utbildning. Diskrimineringsförbudet i direktivet implementerades i svensk rätt i fråga om bl.a. utbildning i grundskola genom lagen (2006:67) om förbud mot diskriminering och annan kränkande behandling av barn och elever (prop. 2005/06:38 s. 69). I samband med att en ny sammanhållen diskrimineringslag

(2008:567), DL, trädde i kraft den 1 januari 2009, upphävdes lagen om förbud mot diskriminering och annan kränkande behandling av barn och elever. Diskrimineringsförbudet inom utbildningsväsendet finns i 2 kap. 5 § DL.

Enligt 2 kap. 5 § DL får den som bedriver verksamhet som avses i skollagen eller annan utbildningsverksamhet (utbildningsanordnare) inte diskriminera något barn eller någon elev, student eller studerande som deltar i eller söker till verksamheten. Anställda och uppdragstagare i verksamheten ska likställas med utbildningsanordnaren när de handlar inom ramen för anställningen eller uppdraget.

I propositionen till DL (Ett starkare skydd mot diskriminering, prop. 2007/08:95, s. 189) anges bl.a. följande om vad som avses med utbildningsverksamhet.

Enligt direktivet mot etnisk diskriminering [*Rådets direktiv 2000/43/EG av den 29 juni 2000 om genomförandet av principen om likabehandling av personer oavsett deras ras eller etniska ursprung, Justitiekanslerns anmärkning*] är diskriminering förbjuden i fråga om "utbildning" och som anförts ovan bör i den svenska lagen ett motsvarande vidsträckt diskrimineringsförbud gälla för alla diskrimineringsgrunderna. Någon definition av begreppet utbildning finns inte i direktivet. Inte heller kommissionens förslag till direktiv innehåller någon närmare beskrivning av tillämpningsområdet. Alla nivåer från förskoleverksamhet till utbildning motsvarande högskoleutbildning omfattas dock numera av EG-samarbetet och av förslaget till direktiv går det inte att utläsa annat än att ett vittomfattande område avses.

En naturlig tolkning av EG-direktivet är att ordet utbildning bör innefatta verksamheter som allmänt sett präglas av undervisning och lärande och pedagogisk verksamhet där kunskaper och färdigheter formas och utvecklas. Sådan utbildningsverksamhet bör omfattas av diskrimineringsförbudet, oavsett om utbildningsanordnaren eller huvudmannen är staten, en kommun, ett landsting, en enskild juridisk eller fysisk person eller annan.

Saken kan också uttryckas som att diskrimineringsförbudet bör omfatta verksamhet där *utbildningsverksamhet* kan sägas bedrivas. I det uttrycket innefattas undervisning och pedagogisk verksamhet i organiserad form för barn, ungdomar och vuxna. Ordet "utbildning" är enligt regeringens mening alltför obestämt för att lämpligen användas i lagen. "Utbildningsverksamhet" ansluter till vedertagen terminologi på området och leder samtidigt – på ett önskvärt sätt – tanken till att fråga är om undervisning och pedagogisk verksamhet som bedrivs yrkesmässigt eller i organiserad form såsom enligt en läroplan, eller över huvud taget i större skala. I utbildningsverksamhet innefattas med dessa utgångspunkter verksamhet för barn, ungdomar och vuxna i bl.a. förskolor, grund- och gymnasieskolor, eftergymnasiala utbildningar, folkhögskolor, studieförbund, militära utbildningar utöver grundutbildning och repetitionsutbildning samt högskoleutbildning.

Enligt 2 kap. 17 § DL är diskriminering förbjuden även i andra fall än som avses i bl.a. 2 kap. 5 § när den som helt eller delvis omfattas av lagen (1994:260) om offentlig anställning bistår allmänheten med upplysningar, vägledning, råd eller annan sådan hjälp. Diskriminering är även förbjuden när den som helt eller delvis omfattas av lagen om offentlig anställning på annat sätt i anställningen har kontakter med allmänheten.

I specialmotiveringen till den aktuella bestämmelsen (prop. 2007/08:95, s. 529–530) anges bl.a. följande.

Diskrimineringsförbudet tar i första hand sikte på hur anställda vid statliga eller kommunala myndigheter uppträder och bemöter allmänheten eller enskilda personer. Förbudet kan få praktisk betydelse när det gäller språkbruk såsom kommentarer och uttryckssätt, och hur attityder gentemot t.ex. kvinnor och invandrare kommer till uttryck. Utanför förbudet faller självfallet sådant som hur arbetstagaren tolkar och tillämpar en bestämmelse eller över huvud taget bedömningar som han eller hon gör eller åtgärder som han eller hon vidtar för att fullgöra sina åligganden i anställningen. Diskrimineringsförbudet är därmed väsentligen ett förbud mot kränkande uppträdande och trakasserier. Att låta någon vänta extra länge på viss service kan vara ett exempel på uppträdande som kan omfattas av diskrimineringsförbudet.

Med upplysningar, vägledning, råd eller annan sådan hjälp enligt första stycket första punkten avses sådant som omfattas av myndigheternas serviceskyldighet enligt i första hand förvaltningslagen (1986:223) och sekretesslagen (1980:100). Här avses vad som förekommer vid kontakter mellan myndighetsföreträdare och medborgarna, t.ex. vid telefonsamtal, besök vid en myndighet eller en kommun etc. Myndighetsföreträdarens uppträdande vid rådgivning, information, utlämnande av allmän handling eller expediering av fattade beslut är några exempel på vad som avses. Innehållet i råden eller informationen, eller vilken bedömning i sak som gjorts vid utlämnande av allmän handling omfattas däremot inte.

Enligt första stycket andra punkten gäller diskrimineringsförbudet när den som helt eller delvis omfattas av lagen om offentlig anställning på annat sätt än i fråga om upplysningar, vägledning, råd eller annan sådan hjälp har kontakter med enskilda inom ramen för anställningen. Här avses sådant som telefonsamtal, personliga möten eller sammanträffanden med enskilda personer eller grupper ur allmänheten.

Av 5 kap. 1 § första stycket DL framgår att den som bryter mot förbuden mot diskriminering eller repressalier eller som inte uppfyller sina skyldigheter att utreda och vidta åtgärder mot trakasserier eller sexuella trakasserier enligt denna lag ska betala diskrimineringsersättning för den kränkning som överträdelsen innebär. När ersättningen bestäms ska särskilt syftet att motverka sådana överträdelser av lagen beaktas. Ersättningen ska betalas till den som kränkts av överträdelsen.

Förordningen (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk

Av 1 § förordningen med instruktion för Statens skolverk framgår bl.a. följande. Skolverket är förvaltningsmyndighet för skolväsendet och för vissa särskilda utbildningsformer och annan pedagogisk verksamhet som bedrivs i stället för utbildning inom skolväsendet, i den utsträckning något annat inte är föreskrivet. Skolverket ska genom sin verksamhet främja att alla barn och elever får tillgång till en likvärdig utbildning och annan verksamhet av god kvalitet i en trygg miljö. Myndigheten ska bidra till goda förutsättningar för barns utveckling och lärande och till förbättrade kunskapsresultat för elever. Inom ramen för detta ska myndigheten främja en stärkt likvärdighet mellan skolor och mellan förskolor. Skolverket ska följa utvecklingen inom sitt verksamhetsområde och kontinuerligt göra en analys av behov av åtgärder inom området. Myndigheten ska även utarbeta och genomföra insatser som

tillgodoser dessa behov. Myndigheten ska vidare kontinuerligt informera regeringen om analysen och arbetet.

Av 5 § andra stycket förordningen (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk framgår att Skolverket ska ansvara för och kontinuerligt utveckla nationella prov och slutprov samt analysera resultaten av dessa prov.

Justitiekanslerns bedömning

Inledning

Sökandena har som rättsliga grunder för sina anspråk anfört att Skolverket har ådragit skadeståndsskyldighet för staten genom att i strid med artikel 14 i Europakonventionen har diskriminerat sökandena i fråga om deras rätt till utbildning enligt artikel 2 i första tilläggsprotokollet till Europakonventionen och genom att ha brutit mot diskrimineringsförbudet inom utbildningsväsendet i 2 kap. 5 § DL.

När anspråket utvecklats har sökandena även hänvisat – om än i mycket allmänna ordalag – till 1 kap. 2 och 9 §§, 2 kap. 12, 18 och 19 §§ RF, artiklarna 2, 9 och 24 i FN:s konvention om förbud mot diskriminering av personer med funktionsnedsättning (CRPD) samt artiklarna 2, 23 och 28 i FN:s konvention om barnets rättigheter (Barnkonventionen). Justitiekanslern har därför uppfattat att de rättsliga grunderna för sökandenas anspråk är överträdelse av artikel 14 i Europakonventionen i samband med artikel 2 i första tilläggsprotokollet till Europakonventionen och åsidosättande av diskrimineringsförbudet i 2 kap. 5 § DL.

Relevanta omständigheter

Under läsåren 2016/2017 och 2017/2018 genomfördes nationella prov i bl.a. svenska för eleverna i årskurserna 3 och 6. Nationella prov i svenska bestod av olika delprov, däribland läsförståelseprov. Till delproven fanns lärarinformation som utarbetats av Skolverket i vilken bl.a. angavs vilka förberedelser läraren skulle vidta inför ett prov och hur lång tid genomförandet av ett delprov fick ta m.m. I Skolverkets föreskrifter om hantering och genomförande av nationella prov angavs att eleverna skulle genomföra ett prov på det sätt som angetts i lärarinformationen för provet. Detta var en förutsättning för att läraren skulle kunna använda sig av bedömningsanvisningar och de poänggränser som anges för provet.

I de delprov som avsåg läsförståelse i ämnesprovet i svenska för årskurs 3 och 6 prövades bl.a. den del av kunskapskraven som avsåg förmågan att läsa med flyt.

Det fanns en möjlighet att anpassa genomförandet av de aktuella läsförståelseproven för elever med funktionsnedsättning. Det ankom på rektorn att besluta om, och i så fall hur, genomförandet av ett prov skulle anpassas för en

elev med funktionsnedsättning. Rektorn kunde delegera sin beslutanderätt till en lärare. En anpassning kunde t.ex. vara förlängd provtid eller annat stöd som underlättade för en elev med funktionsnedsättning.

I lärarinformationen till de aktuella läsförståelseproven stod att genomförandet av delprovet kunde anpassas för elever med läs- och skrivsvårigheter genom att eleven t.ex. fick längre tid att genomföra provet, att provet kunde genomföras i mindre grupp eller att texten förstörades. Det angavs även att häftet med de texter som hörde till läsförståelseproven inte fanns inlästa för avlyssning samt att texterna inte fick läsas upp för eleven. I ämnesprovet i svenska för årskurs 6 ingick ytterligare tre delprov där eleven kunde visa sin förmåga att skriva och kommunicera muntligt. Elever med läs- och skrivsvårigheter fick använda hjälpmedel som t.ex. talsyntes vid genomförandet av de övriga delproven utan att provens syfte gick förlorade.

Anpassningen av genomförandet av ett prov för en elev med funktionsnedsättning skulle göras på ett sådant sätt att provet fortfarande skulle pröva elevens kunskaper i förhållande till aktuella kunskapskrav. Om en elev fick texterna i läsförståelseproven i svenska för årskurs 3 och 6 upplästa för sig skulle delprovet, enligt Skolverkets bedömning, inte anses vara genomförd enligt lärarinformationen i vilken förordades att texterna inte fick läsas upp för eleven. Läraren kunde i sådana fall inte bedöma delprovet i enlighet med bedömningsanvisningarna och eleven kunde inte tillgodoräkna sig några poäng på delprovet. Om det fanns särskilda skäl fanns en möjlighet för rektor att besluta att en elev inte behöver delta i ett nationellt prov eller delar av ett sådant prov. Vad som utgjorde särskilda skäl var inte reglerat utan det ankom på rektorn att bedöma. Alla delprov skulle genomföras för att ett provbetyg ska kunna ges.

Av utredningen i ärendet framgår inte – med undantag för ett fall där rektorn beslutade att en av sökandena inte behövde genomföra läsförståelseprovet – om berörda rektorer hade beslutat om anpassning för de övriga sökandena.

När det särskilt gäller ämnesprovet i svenska för årskurs 6 kunde en elev få ett godkänt provbetyg enligt den sammanvägningsmodell för provbetyg som tillämpats för ämnesprovet även om han eller hon efter genomförandet inte haft några poäng på läsförståelseprovet.

Resultatet från det nationella kunskapsprovet i ett ämne är inte det enda underlaget vid betygssättningen i slutet av terminen, utan läraren ska vid betygssättning utnyttja all tillgänglig information om elevens kunskaper i förhållande till de nationella kunskapskraven och göra en allsidig bedömning av dessa kunskaper. Den enskilde elevens resultat på ett nationellt prov i ett ämne utgör en del av bedömningsunderlaget som ska beaktas vid betygssättning men inte det enda underlaget. Eleven kan ha visat sin förmåga att läsa med flyt vid andra tillfällen, vilket läraren beaktar vid betygssättningen.

Har sökandenas rätt till undervisning enligt artikel 2 i första tilläggsprotokollet till Europakonventionen åsidosatts och har Skolverket brutit mot diskrimineringsförbudet i artikel 14 i Europakonventionen?

Rätten till undervisning i artikel 2 i första tilläggsprotokollet till Europakonventionen innebär en rätt att få tillträde till den av myndigheterna organiserade undervisning som faktiskt existerar vid en viss tidpunkt. Alla barn som är bosatta i Sverige omfattas av den allmänna skolplikten och har rätt till kostnadsfri grundläggande utbildning i allmän skola (se 2 kap. 18 § första stycket regeringsformen och 7 kap. 2 § skollagen). Sökandena har omfattats av den allmänna skolplikten och har deltagit i grundskoleundervisningen.

De kunskapskrav som finns i kursplanen för ett ämne i en årskurs är desamma för alla elever. De nationella ämnesproven är avsedda att pröva elevernas kunskaper i förhållande till de uppställda kunskapskraven.

De aktuella läsproven var avsedda att pröva elevernas förmåga att läsa med flyt. När genomförandet av ett prov anpassas för en elev med funktionsnedsättning behöver detta göras på ett sådant sätt att provet fortfarande prövar elevens kunskaper i förhållande till de uppställda kunskapskraven. Det är en förutsättning för att läraren ska kunna använda sig av bedömningsanvisningar och de poänggränser som anges för provet. Om texterna läses upp för eleven på de aktuella läsförståelseproven prövas inte elevens kunskaper i förhållande till den delen av kunskapskraven som avser förmågan att läsa med flyt. En sådan anpassning som sökandena använder innebär med andra ord att provet inte längre prövar det som provet är avsett att pröva. Vad Specialpedagogiska skolmyndigheten har anfört om sin syn på läs- och hörförståelse saknar betydelse i det aktuella avseendet.

De aktuella läsförståelseproven har enbart varit ett inslag i den grundskoleundervisning som sökandena deltagit i. Betydelsen av nationella prov för elever i årskurs 3 har tämligen liten betydelse för enskilda elever eftersom någon betygsättning, som bekant, inte sker i årskurs 3. Mot denna bakgrund kan den omständigheten att en av sökandena inte har gjort läsförståelseprovet för eleverna i årskurs 3, objektivt sett, inte har medfört några negativa konsekvenser som skulle innebära att hennes rätt till undervisning har åsidosatts.

Vid nationella prov för årskurs 6 sker visserligen betygsättning. Resultaten från dessa prov är dock inte det enda underlaget vid betygsättningen i slutet av terminen, utan läraren ska utnyttja all tillgänglig information om elevens kunskaper i förhållande till de nationella kunskapskraven och göra en allsidig bedömning av dessa kunskaper. Den enskilde elevens resultat på ett nationellt prov i ett ämne är således enbart en del av bedömningsunderlaget som ska beaktas vid betygsättningen. En elev som gjorde ämnesprovet i svenska för årskurs 6 kunde få ett godkänt provbetyg enligt den sammanvägningsmodell för provbetyg som tillämpats för ämnesprovet, även om han eller hon efter genomförandet inte haft några poäng på läsförståelseprovet.

Det kan även tilläggas att resultaten i nationella prov för årskurs 6 saknar betydelse för elevernas möjlighet att efter grundskolan söka fortsatt utbildning.

Mot bakgrund av det anförda anser Justitiekanslern vid en sammantagen bedömning att sökandenas rätt till utbildning enligt artikel 2 i första tilläggsprotokollet till Europakonventionen inte har åsidosatts.

Sökandena har även gjort gällande att Skolverket har brutit mot diskrimineringsförbudet i artikel 14 i Europakonventionen eftersom anvisningarna om genomförande av de aktuella läsförståelseproven inte har innehållit någon möjlighet för elever med dyslexi att få använda sina hjälpmedel.

Av utredningen framgår att Skolverkets lärarinformation gällde för samtliga elever som gjorde läsförståelseproven. Sökandena får alltså anses ha befunnit sig i en likartad situation med de övriga eleverna när de gjorde läsförståelseprov.

De anvisningar som Skolverket föreskrivit i fråga om de aktuella delproven var avsedda att vara neutrala. Även om anvisningarna inte var avsedda att diskriminera någon elevgrupp, kom de i praktiken att missgynna elever med dyslexi eftersom de inte fick använda sina hjälpmedel. De anpassningar som förordats i lärarinformationen kunde, objektivt sett, inte helt kompensera sökandenas funktionsnedsättning.

Frågan är då om det har funnits legitima ändamål med att sökandena vid genomförandet av läsförståelseproven inte fick använda sina hjälpmedel och om det har funnits rimliga proportioner mellan det sätt på vilket läsförståelseproven genomfördes och de mål som skulle uppnås genom dessa prov. I detta sammanhang kan konstateras följande.

Läroplanen ligger till grund för de nationella proven i grundskolan. De nationella proven sammanställs utifrån kursplanernas syften och centrala innehåll och bedömningen utgår från kunskapskraven i kursplanerna. I kunskapskraven för årskurserna 3, 6 och 9 används begreppen läsa med flyt, lässtrategier och läsförståelse för att beskriva elevers läsförmåga.

I provet för årskurs 3 prövas elevernas grundläggande läsförståelse genom att de själva läser bekanta och elevnära texter. Dessutom prövas bl.a. om de kan läsa en del av en text i huvudsak flytande. I provet för årskurs 6 prövas elevernas läsförståelse genom att eleverna själva läser längre texter.

Proven i årskurserna 3 och 6 innefattar inte enbart en avstämning av elevens kunskaper utan ger även en information inför den fortsatta undervisningen för att eleven ska utvecklas så långt som möjligt. Provresultaten kan också utgöra underlag vid planering av resursfördelning och fortbildningsbehov. Proven kan användas tillsammans med andra test respektive diagnoser för

att avgöra vad som gagnar den enskilda eleven bäst. I årskurs 6 görs en sammanvägning av delprovsresultaten till ett provbetyg. I årskurs 3 sammanvägs inte delproven till ett enda provresultat. Däremot utgör delproven var för sig viktiga kunskaper för läraren om var eleverna befinner sig i sin läs- och skrivutveckling i slutet av årskurs 3 respektive 6.

När genomförandet av ett prov anpassas för en elev med funktionsnedsättning behöver detta göras på ett sådant sätt att provet fortfarande prövar elevens kunskaper i förhållande till aktuella kunskapskrav. I de delprov som avser läsförståelse i ämnesprovet i svenska för årskurs 3 och 6 prövas bl.a. den del av kunskapskraven som avser förmågan att läsa med flyt. För att en sådan prövning ska vara meningsfull är det nödvändigt, i fråga om elever med funktionsnedsättning, att anpassningar som används inte leder till att syften och ändamål med ett prov inte kan uppnås. Med andra ord, det är nödvändigt att anpassningar görs på så sätt att det ändå förblir ett och samma prov. Om de uppgifter som är utformade att pröva läsförmågan blir upplästa för eleven (så som det sker när sökandena använder sina hjälpmedel) prövas inte längre elevens läsförmåga. En elev som fått läsförståelseprovet uppläst för sig kan inte visa läsförmåga. Med hänsyn till det anser Justitiekanslern att Skolverket hade legitima skäl att i lärarinformationen till de aktuella läsförståelseproven inte ta upp någon möjlighet för elever med dyslexi att använda hjälpmedel som skulle innebära att de fick uppgifterna upplästa. De anpassningsmöjligheter för elever med som fanns i lärarinformationen får anses proportionerliga i förhållande till de mål som skulle uppnås med läsförståelseproven. Med hänsyn till det har det inte skett någon överträdelse av artikel 14 i Europakonventionen när det gäller sökandenas rätt till undervisning.

Sökandena är således i denna del inte berättigade till någon ersättning.

Föreligger diskriminering enligt diskrimineringslagen?

Sökandena har även gjort gällande att Skolverket har utsatt dem för diskriminering genom att i strid med 2 kap. 5 § DL, eftersom sökandena vid de aktuella läsförståelseproven inte fått använda sina ordinarie hjälpmedel som är avsedda för att kompensera deras funktionsnedsättning.

Av 2 kap. 5 § DL framgår att den som bedriver verksamhet som avses i skollagen eller annan utbildningsverksamhet (utbildningsanordnare) inte får diskriminera något barn eller någon elev, student eller studerande som deltar i eller söker till verksamheten.

Av förarbetena till den aktuella bestämmelsen framgår bl.a. att diskrimineringsförbudet bör omfatta verksamhet där utbildningsverksamhet bedrivs och att uttrycket utbildningsverksamhet innefattar undervisning och pedagogisk verksamhet i organiserad form för barn, ungdomar och vuxna. Skolverket sysslar inte med utbildningsverksamhet i den mening som avses i 2 kap.

5 § DL och kan därför inte anses som utbildningsanordnare. Mot denna bakgrund anser Justitiekanslern att diskrimineringsförbudet i 2 kap. 5 § DL inte omfattar Skolverket. Utredningen i ärendet ger inte heller vid handen att Skolverket har brutit mot något annat diskrimineringsförbud i diskrimineringslagen. Sökandena är således inte heller i det aktuella avseendet berättigade till någon ersättning.

Inte heller vad sökandena i övrigt har anfört ger stöd för att det har förekommit några sådana fel eller försummelser som grundar skadeståndsskyldighet för staten.

Ersättningsanspråket ska således avslås.

På Justitiekanslerns vägnar

Upplysningar om överklagande m.m.

Justitiekanslerns beslut har fattats enligt bestämmelserna om statens frivilliga skadereglering som finns i förordningen (1995:1301) om handläggning av skadeståndsanspråk mot staten. Beslutet kan inte överklagas. Den som är missnöjd med beslutet kan väcka talan mot staten i allmän domstol för att få begäran prövad i den ordning som gäller för tvistemål.

Exp. till

Sökandena, genom ombud

Skolverket
(dnr 2018:1539)