



17.04.2019

VTDno-2018-691

YHDENVERTAISUUS

VALTUUTETTU

DISKRIMINERINGSOMBUDSMANNEN

NON-DISCRIMINATION OMBUDSMAN

OVTTAVEARDÁSAŠVUOĐAÁITTARDEADDJI

Främjande av likabehandling av paraidrottare

Inledning

På hösten 2018 blev självriskandelarna som krävts för deltagande i EM-tävlingarna i parafriidrott ett offentligt samtalsämne. Diskrimineringsombudsmannen har också blivit kontaktad direkt om paraidrottarnas självrisk.

För att reda ut saken ordnade ombudsmannen följande samarbetsmöten: möte med Finlands Friidrottsförbund (SUL) 3.10.2018, gemensamt möte med SUL, undervisnings- och kulturministeriet samt social- och hälsovårdsministeriet 22.11.2018, möte med undervisnings- och kulturministeriet och social- och hälsovårdsministeriet 4.2.2019 samt möte med Kommunförbundet 22.2.2019. Dessutom har skriftligt utredningsmaterial tillställts ombudsmannen.

FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (CRPD) innebär förpliktelser för staten inom alla områden i livet inklusive motions- och idrottsverksamheten (artikel 30). Diskrimineringslagen (1325/2014) förpliktar offentliga aktörer att främja likabehandling (5 §). Förbudet mot diskriminering (8 §) berör olika aktörer i bred utsträckning. Beroende på aktörerna kan förpliktelsen att göra rimliga anpassningar för personer med funktionsnedsättning (15 §) dessutom komma i fråga.

Frågan om självrisk har synliggjort det faktum att trots bra planer för likabehandling kan beslut inom organisationerna fattas som inte främjar tillgodoseendet av likabehandling. Det finns behov för främjande arbete av olika aktörer såväl när det gäller anpassad motion, parasport som elitsatsningar inom parasporten. Utöver självrisken har i denna sammanfattning andra frågor och åtgärder relaterade till parasport lyfts fram. Genom att vidta åtgärderna kan ministerierna och SUL främja tillgodoseendet av likabehandlingen av paraidrottare.



1. Parafriidrottarnas självriskandel i EM-tävlingarna

SUL hade i sina urvalskriterier för deltagande i EM-tävlingarna i parafriidrott 2018 fastställt en självriskandel på 900 euro. Enligt motiveringarna behövde idrottarna som nådde medaljplacering inte betala självriskandelen.

Grunden för självriskandelen har bland annat varit den tunga kostnadsstrukturen för EM-tävlingarna i parafriidrott. Den internationella paralympiska kommittén stöder inte paraidrottare, utan bland annat deltagaravgifter fastställs för idrottarna. SUL bekostar resor, kost och logi för hela laget. Enligt SUL skulle det vara av stor betydelse om staten eller kommunerna framöver klarare än i dagen läge skulle ansvara för kostnaderna som paraidrottarnas assistenter ger upphov till.

Ombudsmannen har i diskussioner med olika aktörer rätt ut finansieringen och kostnadsansvaret för parasporten. Statsunderstöden för åren 2018 och 2019 till SUL i dess roll av integrerande grenförbund är 1 050 000 euro om året, vilket enligt SUL:s [verksamhetsberättelse](#) för år 2017 i stora drag utgör ungefär 20 procent av förbundets budget. I understödet till de integrerande grenförbunden har inte någon specifik andel avdelats, som borde användas för parasport eller anpassad motion, och om detta behöver inte heller rapporteras.

SUL:s styrelse beslöt i mars 2019 att självrisken inte gäller för VM-tävlingar och landskamper för vuxna och inte heller för VM i parafriidrott.

SUL:s likabehandlingsplan är omfattande. Frågan om självrisken påvisade dock att arbetet för likabehandling måste fortsätta och att verksamheten kontinuerligt bör utvärderas med avseende på likabehandlingen.

2. Självriskandelen ur diskrimineringslagens synvinkel – förbud mot diskriminering och främjande av likabehandling

Diskrimineringsombudsmannen är en självständig och oberoende myndighet, vars huvudsakliga uppgift är att främja likabehandling och ingripa i diskriminering. Diskrimineringslagstiftningen gör det möjligt att sköta uppgifterna på många olika sätt. Ombudsmannen kan ingripa med låg tröskel i diskriminering som en individ upplever och främja likabehandling på ett lättare sätt än en rättsprocess. Ombudsmannen ger till exempel utlåtanden och rekommendationer, samt tar initiativ. Ombudsmannen fattar inte juridiskt bindande beslut.

Enligt ombudsmannen var självriskandelarna som uppbars av idrottarna som deltog i EM-tävlingarna i parafriidrott problematiska mot bakgrund av ett fullständigt tillgodoseende av likabehandling. Beträktat enligt förbudet mot diskriminering är ärendet trots allt inte entydigt. Enligt 10 § i diskrimineringslagen är diskrimineringen direkt 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.

Ombudsmannen har inte bedömt om utbetalningen av självriskandelar uppfyller antagandet om diskriminering enligt diskrimineringslagen, det vill säga huruvida diskriminering har inträffat, och inte heller grunderna för rätten till olika behandling eller handlingens proportionalitet. Inom ra-

men för sina befogenheter har diskrimineringsombudsmannen bedömt att det mest ändamålsenliga förfarings sättet i denna fråga är åtgärder som främjar likabehandling.

För att skapa en helhetsbild av situationen har det varit nödvändigt att reda ut faktorer som inverkar på självriskandelarna och på vilket sätt en likvärdig ställning för paraidrottare kan främjas via åtgärder av olika aktörer. Målsättningen med åtgärderna är att uppnå strukturella och hållbara förändringar, som inverkar på likabehandlingen av paraidrottarna i bredare skala än en enskild fråga – självriskandelarna i EM-tävlingarna 2018.

Utöver förbudet mot diskriminering och förpliktelsen att främja likabehandling enligt diskrimineringslagen har övrig lagstiftning och internationella förpliktelser beaktats i ärendet.

Diskrimineringslagen förpliktar myndigheterna att främja tillgodoseendet av likabehandling i sin verksamhet. Med beaktande av diskrimineringslagen har också förbuden mot diskriminering och förpliktelsen att göra rimliga anpassningar för personer med funktionsnedsättning utgjort väsentliga punkter i bedömningen av självriskandelarna. Därtill förpliktar idrottslagen (390/2015) idrottsorganisationer att främja tillgodoseendet av likabehandling.

FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (CRPD), som Finland ratificerade år 2016, förpliktar staten och kommunerna. Konventionens centrala målsättning är att stärka likabehandlingen av personer med funktionsnedsättning och dessa personers möjligheter att vara delaktiga på alla delområden i samhället. Konventionen gäller också idrott. Artikel 30 i konventionens förpliktar staterna att vidta ändamålsenliga åtgärder för att personer med funktionsnedsättning ska kunna delta i idrottsverksamhet likställt med andra.

3. Tillgodoseende av rättigheterna för personer med funktionsnedsättning inom idrotten

Diskussionen som självriskandelarna gav upphov till har synliggjort strukturella problem när det gäller tillgodoseendet av rättigheterna för personer med funktionsnedsättning inom idrotten. Utifrån diskussionerna som förts med ministerierna har ett behov att betrakta parasportens ställning också med utgångspunkt i handikappservicelagen uppstått. I diskussionerna har bland annat olika alternativ för fördelningen av kostnader för assistenter på olika aktörer behandlats.

Enligt [en utredning](#) som publicerades år 2018 kanaliserades drygt 5,2 miljoner euro till parasporten år 2016. Organisationsunderstöden utgjorde den största delen av beloppet (3,5 miljoner euro). För närvarande har undervisnings- och kulturministeriet inte något system enligt vilket en enskild idrottare kunde ansöka om stöd för assistentkostnaderna för en viss tävling. Om idrottaren behöver en assistent för sin tävlingsprestation och han eller hon får ett stipendium av ministeriet, får också assistenten ett stipendium som uppgår till samma belopp. Motiveringen är att assistenten också måste träna på samma vis. Om idrottaren behöver en assistent för annat utanför idrotten, till exempel för att ta sig fram, täcks det inte av ett stipendium för assistent-idrottare.

Enligt handikappservicelagen (380/1987) har personer med grav funktionsnedsättning på basis av vissa förutsättningar rätt till assistent som bekostas av kommunen för semester- eller arbetsresa: idrottens ställning har inte särskilt specificerats. Det har kommit fram att kommunerna inte nödvändigtvis bekostar assistenter för deltagande i idrottstävlingar eller för kontinuerlig träning.

Enligt social- och hälsovårdsministeriets uppfattning varierar praxisen i hög grad i kommunerna när det gäller tillämpningen.

Högsta förvaltningsdomstolen har i sitt årsboksavgörande ([HFD:2013:139](#)) tagit ställning i ett fall gällande en paraidrottares rätt till färdtjänst. En person som tävlade på paralympisk nivå i handikappridning hade av undervisnings- och kulturministeriet beviljats ett träningsstipendium för år 2012 som uppgick till 15 000 euro. Villkoret för stipendiet som beviljades elitidrottare var att mottagarna förband sig att träna långsiktigt och professionellt. Idrottaren hade av kommunen ansökt om färdtjänst enligt handikappservicelagen för sin träning. Färdtjänsten förvägrades idrottaren. I motsats till kommunens uppfattning ansåg HFD att de dagliga träningsresorna till stallet var sådana nödvändiga arbetsrelaterade resor som berättigade till färdtjänst för dem enligt handikappservicelagen i den omfattning som idrottaren oundgängligen behöver. HFD konstaterade att om en forskare som arbetar vid ett universitet med stöd av ett stipendium betraktas som en arbetstagare, bör den träning en elitidrottare på samma sätt utför med stöd av ett stipendium betraktas som yrkesmässig verksamhet och inte enbart som en hobby.

[Målsättningen med de träningsstipendier](#) som undervisnings- och kulturministeriet beviljar idrottare är att skapa ekonomiska förutsättningar för dem att professionellt och som huvudsyssla kunna träna så att de har möjlighet att nå framgång i internationella stortävlingar. Ett villkor för beviljande av stipendium är att idrottaren förbinder sig till målinriktad träning som uppfyller kriterierna för elitidrott, följer en tränings- och tävlingsplan som överenskommit om med ifrågavarande grenförbund och elitidrottsenheten, följer upp och rapporterar om träningen och iakttar avtalsenliga etiska principer.

I ljuset av högsta förvaltningsdomstolens avgörande och villkoren för träningsstipendier för idrottare kan det anses att elitsatsningar inom parasporten inte är fritidsverksamhet utan innebär professionell verksamhet som kan likställas med arbete. Elitsatsningar inom parasport borde likställas med arbete, varvid personlig assistans enligt handikappservicelagen skulle vara enklare att få även för tävlingar som ordnas utomlands.

4. Ombudsmannens sammanfattning och rekommendationer

Ministerierna och kommunerna som utövare av offentlig makt förpliktas av artikel 30 i FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning samt av diskrimineringslagen att främja tillgodoseendet av likabehandling. Ombudsmannen betraktar det som viktigt att bedöma huruvida ministeriernas befintliga finansieringsmekanismer på ett tillräckligt sätt stöder tillgodoseendet av likabehandling av personer med funktionsnedsättning inom idrotten.

Behandlingen av frågan och rekommendationerna som ges berör paraidrottarnas ställning. I den offentliga diskussionen har också unga idrottares ställning lyfts fram. Ombudsmannen har avgränsat sin bedömning till enbart paraidrottare. FN:s konvention som gäller ställningen för personer med funktionsnedsättning och förpliktar staten och kommunerna gör paraidrottarnas situation speciell.

Idrottens spektrum av grenar och tävlingsnivåer samt indelning enligt kön och/eller ålder bildar en vidsträckt helhet. Det står klart att bedömningen av likabehandling inte kan göras på grundval av en allmän jämförelse av alla. Undervisnings- och kulturministeriet har i idrottslagen poängte-

rat betydelsen av jämlikhet och likabehandling. Ombudsmannen betraktar det som viktigt att grenförbunden främjar likabehandlingen av olika motionärer och idrottare och skapandet av möjligheter. Likabehandling främjas inte endast i planer utan dagligen i arbetet, träningen, tävlingsverksamheten, byggnadsprojekten för idrottsplatser och annat föreningsarbete.

Diskrimineringsombudsmannen rekommenderar att:

1. Finlands friidrottsförbund tar självriskandelarna för paraidrottare ur bruk åtminstone när det gäller EM- och VM-tävlingar.
2. Undervisnings- och kulturministeriet reder ut möjligheten att utnyttja systemet för idrottsstipendier för att täcka assistentkostnaderna för elitparaidrottare.
3. Undervisnings- och kulturministeriet utvecklar finansieringssystemet för idrottare och idrottsförbund med beaktande av förpliktelserna i FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning så att systemet starkare än tidigare stöder tillgodoseendet av likabehandling av paraidrottare.
4. Social- och hälsovårdsministeriet utvärderar i samband med reformen av handikappservicelagen idrottens ställning med avseende på assistent- och färdtjänster. Åtminstone när det gäller elitidrottare som får stipendium bör idrotten likställas med arbete.
5. Social- och hälsovårdsministeriet ger kommunerna instruktioner i THL:s handbok för handikappservice om att personer med funktionsnedsättning kan behöva personlig assistans på det sätt som avses i handikappservicelagen när de deltar i idrottstävlingar oberoende av om tävlingarna ordnas i Finland eller utomlands.

Ombudsmannen ber ovan nämnda aktörer lämna in en redogörelse för de åtgärder de har vidtagit i ärendet senast den 31 december 2019.