

Kulturutskottet

Riksdagens justitieombudsmans berättelse år 2019

Till grundlagsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagens justitieombudsmans berättelse år 2019 (B 15/2020 rd): Ärendet har remitterats till kulturutskottet för utlåtande till grundlagsutskottet. Tidsfrist: 1.3.2021.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- biträdande justitieombudsman Pasi Pölönen, Riksdagens justitieombudsmans kansli.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- undervisnings- och kulturministeriet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Undervisningsväsendet är en betydande sektor inom laglighetsövervakningen

Ärenden som gäller undervisning och utbildning är en betydande sektor i justitieombudsmannens laglighetsövervakning, både till antalet och på grund av förvaltningsområdets samhällseliga omfattning och betydelse. År 2019 fick riksdagens justitieombudsman rekordmånga klagomål, 6 267, vilket var nästan 700 fler än år 2018, då antalet klagomål var 5 591. Antalet inkomna laglighetsövervakningsärenden som berörde utbildning var 256 och antalet som avgjordes var 243. Även under det följande året efter berättelsen (2020) ökade antalet klagomål avsevärt (7 059). Den starkaste ökningen gällde uttryckligen ärenden inom undervisningssektorn, där antalet klagomål som kom in var 466.

Övervakningen av barnets rättigheter är en av prioriteringarna i justitieombudsmannens laglighetsövervakning. Under berättelseåret utgjorde ärenden som berör småbarnspedagogik och grundläggande utbildning den näst största gruppen inom ärenden som gäller barnets rättigheter. Ofta handlar klagomål inom undervisningssektorn också om rättigheter för barn och unga med funktionsnedsättning. Utöver rättssäkerhet och god förvaltning ligger tyngdpunkten i laglighetsövervakningen av sakområdet alltså på ställningen och rättigheterna för utsatta barn och ungdomar.

Utlåtande KuUU 2/2021 rd

mar, barn och ungdomar med funktionsnedsättning och andra barn och ungdomar som behöver stöd.

Under berättelseåret undersöktes cirka en fjärdedel av klagomålsavgörandena inom undervisningsväsendet fullständigt genom att höra föremålet för klagomålet. Det överskrider i någon mån det motsvarande medelvärdet för alla förvaltningsområden. Också andelen ärenden inom utbildningsområdet som föranlett åtgärder, cirka 20 procent av avgörandena, överskrider medelvärdet (som ligger på cirka 15 procent). Laglighetsövervakningen inom sektorn är således något intensivare än vanligt.

Utbildning är till sin karaktär i stor utsträckning faktisk förvaltningsverksamhet och betjänande förvaltning. Med hänvisning till ett sakkunnigutlåtande som utskottet fått påpekar utskottet att det i ljuset av justitieombudsmannens uppgift att främja de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna kan finnas ett motiverat behov av att ge vägledning i avgörandet även i fall där det inte konstateras någon egentlig lagstridighet.

Utskottet anser att det är utmärkt att man sedan 2016 i ombudsmannens verksamhet har strävat efter att fästa särskild vikt vid barnvänlig information till barn och behandlingen av klagomål från barn. Med hänvisning till sitt tidigare utlåtande (KuUU 2/2019 rd — B 11/2019 rd) stöder utskottet också justitieombudsmannens tillvägagångssätt att försöka främja förlikning mellan utbildningsanordnaren och den klagande. Utskottet anser också att det är mycket bra att biträdande justitieombudsmannen i samband med inspektionerna har hört barnen direkt och gjort iakttagelser om bland annat barnens delaktighet. Det gör det möjligt att också barnens erfarenheter och åsikter kommer fram.

Beträffande den egna sektorn lyfter utskottet fram vissa viktiga frågor som tas upp i berättelsen.

Laglighetsövervakningsavgöranden under berättelseåret

I riksdagens justitieombudsmans berättelse (s. 143) konstateras att elevernas rätt till en trygg studiemiljö inte alltid tillgodoses och att skolornas metoder för att upptäcka och ingripa i mobbning inte alltid är tillräckliga. Utskottet anser att dessa iakttagelser är mycket oroväckande och betonar att man för att komma till rätta med dessa missförhållanden måste göra allt som kan göras och se till att både lagstiftningen och dess genomförande är effektivt. Även till dessa delar ska man se till att barns och ungdomars rättsskydd tillgodoses.

Utskottet anser att det är viktigt att man i samband med pågående projekt lyckas förbereda effektiva åtgärder för att förbättra elevernas och studerandenas säkerhet. Enligt inkommen utredning har undervisnings- och kulturministeriet i samarbete med social- och hälsovårdsministeriet, justitieministeriet och inrikesministeriet berett ett åtgärdsprogram för att förebygga mobbning, våld och trakasserier. Bakgrunden till programmet, som består av åtgärder inom olika förvaltningsområden, är regeringsprogrammets skrivelser om bland annat icke-diskriminering och varje barns och ungdoms rätt till integritet. Målet är att ingen ska behöva uppleva mobbning, trakasserier, våld eller social diskriminering i skolan eller i läroanstalterna. Att främja jämställdhet och lika-behandling ingår i åtgärdsprogrammet. I programmet utnyttjas befintliga projekt och bedöms an-

Utlåtande KuUU 2/2021 rd

vändbarheten av sådana metoder och projekt om vilka det finns till exempel forskningsbaserade bevis på att de fungerar.

Enligt inkommen utredning är avsikten också att precisera och korrigera de bestämmelser inom undervisningsväsendet som effektiviserar ingripandet i rätt tid i mobbningen och som stärker elevens rättsliga ställning. Avsikten är att alla i skolan ska ha en tryggare inlärningsmiljö. Som en del av lagstiftningsprojektet bedöms behovet att ändra lagstiftningen om dubbelt straff i undervisningsväsendet. Utskottet hänvisar till de lyckade projekt som tidigare genomförts för att främja elevernas och studerandenas säkerhet och anser att det är viktigt att utnyttja erfarenheterna av dessa projekt. Det är också absolut nödvändigt att trygga välbefinnandet hos skolornas och läroanstalternas personal samt att det multiprofessionella samarbetet fungerar smidigt och friktionsfritt.

Utskottet delar den oro över tillgången till elevhälsa som framförs i justitieombudsmannens berättelse (s. 32 och 33) och konstaterar på basis av inkommen utredning att undervisnings- och kulturministeriet under vårsessionen 2021 bereder en regeringsproposition med förslag till lag om ändring av lagen om elev- och studerandevård. Syftet med propositionen är att införa en bindande dimensionering av elevhälsans psykolog- och kuratorstjänster och att se över bestämmelserna om kurators behörighet.

Utskottet anser att det med tanke på tillgodoseendet av elevernas och studerandenas rättssäkerhet är viktigt att man i den ovannämnda lagberedningen beaktar de iakttagelser som justitieombudsmannen framfört i sin berättelse, för att missförhållandena också till dessa delar ska avhjälpas. Det kräver att även lagstiftningen genomförs effektivt.

Utskottet poängterar också vikten av att identifiera elevernas individuella stödbehov och att ordna stöd enligt behovet. Utskottet hänvisar till dessa delar bland annat till sitt betänkande om läropliktsreformen (KuUB 15/2020 rd — RP 173/2020 rd, s. 27) i fråga om kompetens beträffande tidig identifiering av psykiska problem och neuropsykiatriska problem hos barn och ungdomar samt inlärningssvårigheter och skolgångssvårigheter till följd av dem samt utveckling av stödformer i anslutning till dem.

I berättelsen (s. 165 och 338) konstateras det att det med tanke på avgiftsfriheten inom den grundläggande utbildningen och jämlikheten mellan eleverna är problematiskt om man på skolans initiativ planerar och genomför utfärder och evenemang som genomförs under skolans arbetstid och vars kostnader man i regel förväntar sig att familjerna själva helt eller delvis betalar. Utskottet anser att det är bra att Utbildningsstyrelsen har beaktat justitieombudsmannens ovannämnda beslut och förnyat sin anvisning om skolutflykter och lägerskolor. Utbildningsstyrelsen har förutsatt att kommunerna och skolorna omedelbart ändrar sina betalningspraxis.

Av berättelsen framgår att biträdande justitieombudsmannen med tanke på elevernas jämlikhet, religionsfrihet samt den neutralitet och jämlikhet som krävs av det allmänna i fråga om religioner och övertygelser har bedömt att det i regel är problematiskt att ordna avslutningsfesten för skolans termin i kyrksalen (s. 339). Kulturutskottet anser att biträdande justitieombudsmannens ståndpunkt fortfarande delvis lämnar det öppet huruvida användningen av kyrkans lokaler auto-

Utlåtande KuUU 2/2021 rd

matiskt innebär att skolfesten är religiös, om innehållet i festprogrammet inte är religiöst. Utskottet föreslår att grundlagsutskottet i sitt betänkande tar ställning till denna fråga.

I berättelsen konstateras att Människorättscentret, som finns i anslutning till riksdagens justitieombudsmans kansli, tillsammans med justitieombudsmannen har genomfört ett projekt för att stärka kunskaperna om de grundläggande och mänskliga rättigheterna inom undervisningssektorn i samarbete med regionförvaltningsverken (RFV), Utbildningsstyrelsen, Utbildningssektorns fackorganisation (OAJ), Finlands rektorer rf (FIRE) och Specialister för Undervisnings- och Bildningsväsendet (OPSIA). Därtill fortsatte ett projekt för att stärka kunskaperna om de grundläggande och mänskliga rättigheterna inom lärarutbildningen vid pedagogiska fakulteten vid Helsingfors universitet. Inom ramen för projektet utarbetades en pilotkurs för demokrati- och människorättsfostran, kartlades material om demokrati- och människorättsfostran för lärare och ordnades ett nätverksmöte för att stödja demokrati- och människorättsfostran i högskolor och yrkeshögskolor.

Utskottet anser att ovannämnda projekt är mycket viktiga inte bara för att stärka kunskaperna om barns och ungdomars rättsskydd utan också för att stärka demokratifostran. Det är mycket välkommet att riksdagens justitieombudsmans kansli utöver laglighetsövervakningen också delar med sig av sin starka expertis för att främja kunskaperna om de grundläggande och mänskliga rättigheterna inom undervisningssektorn. Dessa kunskaper kan med fördel spridas över hela landet.

I justitieombudsmannens berättelse föreslås att undervisnings- och kulturministeriet ska pröva om bestämmelserna om universiteten bör preciseras när det gäller valet av ordförande för ett stiftelseuniversitets konsistorium. Utskottet välkomnar det att undervisnings- och kulturministeriet har gett i uppdrag att utreda frågan till en grupp som bedömer läget för universitetens autonomi.

När det gäller kravet på god förvaltning framhäver man i berättelsen att förvaltningslagen och principerna för god förvaltning bör beaktas även i undervisningssektorn. Syftet med dem är bland annat att se till att elevernas och studerandenas rättsskydd tillgodoses. Utskottet anser att det är nödvändigt att ta hänsyn till förvaltningsförfarandets laglighet.

Andra utvecklingsbehov

Vid utskottsbehandlingen diskuterades frågan om avgiftsfrihet i fråga om utflykter och andra motsvarande besök inom småbarnspedagogiken. Till dessa delar är regleringen något oklar. Utskottet anser att det behövs tydligare reglering i frågan.

I utskottet väcktes också frågan om behovet av att föreskriva att välbefinnandet hos barn som deltar i småbarnspedagogik ska stödjas med hjälp av en så kallad trestegsmodell och sådana verksamhetsmetoder som används inom elevvårdstjänster. Utskottet anser att det är nödvändigt att överväga stärkandet av tjänsterna för att stödja välbefinnandet hos barn som deltar i småbarnspedagogik, till exempel så att de ska motsvara rättigheterna beträffande stödet för elever inom den grundläggande utbildningen.

Som utvecklingsmål lyfte man också fram de behov av nya verksamhetssätt i skolor och läroanstalter som följer av ändringar i lagstiftningen, såsom läropliktsreformen, och grunderna för läro-

Utlåtande KuUU 2/2021 rd

planen. Utskottet anser att det är viktigt att man omsorgsfullt ägnar sig åt att se till att ändringarna i lagstiftningen verkställs på både nationell och lokal nivå.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Kulturutskottet föreslår

att grundlagsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 25.2.2021

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Paula Risikko saml
vice ordförande Eeva-Johanna Eloranta sd
medlem Sanna Antikainen saf
medlem Marko Asell sd
medlem Jukka Gustafsson sd
medlem Veronika Honkasalo vänst
medlem Mikko Kinnunen cent
medlem Pasi Kivisaari cent
medlem Ari Koponen saf
medlem Mikko Ollikainen sv
medlem Jouni Ovaska cent
ersättare Saara Hyrkkö gröna
ersättare Mia Laiho saml
ersättare Sari Tanus kd.

Sekreterare var

utskottsråd Marja Lahtinen.

Utlåtande KuUU 2/2021 rd Avvikande mening

AVVIKANDE MENING

Motivering

Vi instämmer huvudsakligen i utskottets utlåtande till grundlagsutskottet om riksdagens justitieombudsmans berättelse för 2019. Vi har dock följande avvikande mening:

Utskottet har i sitt utlåtande behandlat biträdande justitieombudsmannens avgörande (EOAK/2186/2018) som behandlas i justitieombudsmannens berättelse (s. 339). Biträdande justitieombudsmannen ansåg i sitt avgörande att skolan hade förfarit lagstridigt då den ordnade skolans julfest som en religiös tillställning. Förfarandet kunde ha kränkt elevernas och deras vårdnadshavares religions- och samvetsfrihet samt elevernas rätt att jämlikt delta i skolans julfest. Det handlar om en fest som är en del av undervisningen och gemensam för alla elever. Den ska ordnas så att alla elever kan delta oberoende av sin religiösa övertygelse. Biträdande justitieombudsmannen ansåg att det med tanke på elevernas jämlikhet, religionsfriheten samt den neutralitet och jämlika behandling som förutsätts av det offentliga i samband med religion och övertygelser, i princip var problematiskt att avslutningsfesten för skolans termin ordnades i en kyrksal.

Majoriteten i utskottet har ansett att biträdande justitieombudsmannens ståndpunkt fortfarande delvis lämnar det öppet huruvida användningen av kyrkans lokaler automatiskt innebär att skolfesten är religiös, om innehållet i festprogrammet inte är religiöst. I utskottets utlåtande har det föreslagits att grundlagsutskottet i sitt betänkande borde ta ställning till denna fråga.

Den ovan beskrivna frågan handlar enbart om tolkningen av grundlagens bestämmelser om de grundläggande fri- och rättigheterna. Tolkningen av bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna hör å ena sidan till grundlagsutskottet och å andra sidan till riksdagens justitieombudsman, som är den högsta laglighetsövervakaren, och till biträdande justitieombudsmännen. Biträdande justitieombudsmannen har i sitt avgörande i princip ansett det vara problematiskt att ordna en avslutningsfest i kyrksalen. Såsom biträdande justitieombudsmannen konstaterar är kyrkan en plats som uttryckligen är avsedd för gudstjänster (en kyrklig byggnad som avses i 14 kap. i kyrkolagen) och den förmedlar således redan i sig religiösa betydelser. Kommunen är i egenskap av anordnare av grundläggande utbildning skyldig att se till att skolornas gemensamma fester ordnas så att ingen mot sin vilja blir tvungen att delta i utövningen av en främmande religion.

Frågan berör religions- och samvetsfriheten, som tryggas i 11 § i grundlagen och som skyddar såväl familjer och barn i alla trossamfund som familjer och barn utan religion. Enligt paragrafen har var och en religions- och samvetsfrihet. Den omfattar rätten att bekänna sig till och utöva en religion, rätten att ge uttryck för sin övertygelse och rätten att höra eller inte höra till ett religiöst samfund. Enligt paragrafen är ingen skyldig att mot sin övertygelse delta i religionsutövning. Negativ religionsfrihet, dvs. frihet från religion, är en central rättighet bland annat med tanke på självbestämmanderätten för barn och familjer utan religion. Att den negativa religionsfriheten respekteras skadar ingen.

Utlåtande KuUU 2/2021 rd
Avvikande mening

Avvikande mening

Vi föreslår

att grundlagsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 25.2.2021

Veronika Honkasalo vänst
Saara Hyrkkö gröna