

Utlåtande

Ålands landskapsregering
Utbildnings- och kulturavdelningen
registrator@regeringen.ax

Er referens
ÅLR 2019/3102

Datum
2019-05-17

Kontaktperson
Johanna Fogelström-Duns, myndighetschef

Utlåtande över utkast till landskapslag om barnomsorg och grundskola

ÅOM 2019/14

På begäran från Ålands landskapsregering, lämnar Ålands ombudsmannamyndighet (ÅOM) härmed sina synpunkter på utkast till landskapslag om barnomsorg och grundskola.

Bakgrund

Utkastet till landskapslag om barnomsorg och grundskola inbegriper ett förslag att samla barnomsorg, grundskola samt grundskoleutbildning för andra än läropliktiga i en gemensam kommunal utbildningsförvaltning. Det innebär att barnomsorgen flyttas från socialvården till utbildningsförvaltningen så som gjorts i riket (2018). Grundskoleutbildning för andra än läropliktiga är ett nytt område. Tidigare har det saknats reglering i åländsk lag vad gäller rätt till grundskoleutbildning för vuxna. Arbetet med att ta fram utkastet inleddes under våren 2016 och har omfattat skoldirektörer och bildningschefer, parlamentarisk arbetsgrupp, sakkunniggrupper, öppna seminarier, elevworkshoppar och enskilda höranden. Med utgångspunkt i detta förberedande arbete fortsatte landskapsregeringen lagberedningsarbete och föreliggande utkast skickades på remiss 17 april 2019.

Utkastet är omfattande och indelat i åtta delar: allmänna bestämmelser, barnomsorgen, grundskolan, barn- och elevhälsa, personal inom barnomsorg och grundskola, förvaltning, särskilda bestämmelser, samt ikraftträdande och övergångsbestämmelser.

Det föreslås att lagen ska träda ikraft 1 augusti 2020.

Utlåtande

Det här är ett viktigt lagförslag som omfattar många förbättringar och förtydliganden och stärker barns rättigheter och rättssäkerhet vad gäller barnomsorg och grundskoleutbildning. Vi uppskattar att ett stort arbete ligger bakom lagförslaget och kan inte nog understryka vikten av att lagstiftaren även i slutskedet av processen tar den tid som krävs för att noga beakta de förändringsförslag, behov av förtydliganden och upplevda brister som framkommer under remissrundan. Remisstiden har varit kort och tiden för landskapsregeringen att bearbeta inkomna svar ännu kortare. Det vore beklagligt att snubbla på målsnöret när vi har möjlighet att tillsammans ta fram en stark och hållbar lagstiftning för alla barns bästa på Åland.

Del I Allmänna bestämmelser

4 § *Barnets bästa*

ÅOM välkomnar tydligheten och tyngden som ges till barnets bästa, en av barnkonventionens centrala principer och rättigheter (Art 3). Barnets bästa ska vara utgångspunkt i all planering, styrning och verksamhetsutövning vad gäller utbildning och barnomsorg. Hänvisningar till hur man ska förstå paragrafen i enlighet med barnkonventionen och barnrättskommitténs rekommendationer finns också med i detaljmotiveringen, såsom rätt till inflytande och delaktighet, information, icke-diskriminering, rätt till respekt för personlig integritet, vilket välkomnas.

5 § *Icke-diskriminering*

Principen om icke-diskriminering har fått en egen paragraf, vilket är betydelsefullt både utifrån de förbjudna diskrimineringsgrunderna (landskapslag (2005:66) om förhindrande av diskriminering i landskapet Åland) och utifrån ett landskapsperspektiv. Utbildningen ska vara likvärdig i hela landskapet. Även i barnkonventionen finns stadgat att inget barn får diskrimineras vilket noteras i del II 16 § detaljmotivering och referens till diskrimineringslagstiftningen görs i del III 60 §. Paragrafen omfattar även rätten till en likvärdig barnomsorg och grundskoleutbildning utan trakasserier och mobbning.

Noteras bör att den åländska diskrimineringslagen ännu inte uppdaterats i enlighet med FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Enligt konventionen ska vägran att göra rimliga anpassningar räknas som förbjuden diskriminering.

Elever som upplever diskriminering i skolan på basen av diskrimineringsgrunderna i den åländska diskrimineringslagen, eller jämställdhetslagen så som den tillämpas på Åland kan vända sig till Ålands ombudsmannamyndighet för rådgivning och stöd.

Del II Barnomsorgen

1 § *Målsättning*

Vad gäller avsnittet om målsättningen i barnomsorgen (1 §) kunde inkluderas i detaljmotiveringen målsättningar för att barnet i barnomsorgen får lära sig om sina rättigheter, att barnkonventionen finns och vad den innehåller. (Kan ingå i den praktiskt utformade anvisning som landskapsregeringen har för avsikt att anta som nämns på sid. 14)

16 § *kommunens skyldighet att ordna barnomsorg, 23 § avgiftsfrihet, 40 § specialpedagogiskt stöd*

Lagen innehåller ett viktigt förtydligande vad gäller rätt till tillfällig barnomsorg oavsett tillfällig vistelse i kommunen och förtydligandet vad gäller avgifter inom barnomsorgen utöver fastställd barnomsorgsavgift (23 §). Förtydligandet som gjorts kring förvaltningsbeslut om specialpedagogiskt stöd inom barnomsorgen (40 §) för att förbättra barns och vårdnadshavares rättssäkerhet är välkommet.

Förflyttning av barnomsorg från socialnämnd till utbildningssektorn

Trots att kommunen fortsättningsvis har ansvar för barnomsorgen, kommer förflyttningen från kommunernas socialvård till utbildningssektorn att påverka rättigheter som de berörda barnen/före detta klienterna har i landskapslag (1995:10) om tillämpning i landskapet Åland av riksförfattningar om socialvård där lag (812/2000) om klientens ställning och rättigheter inom socialvården tillämpas på Åland). Ett exempel på en konkret rättighet som inte mera kommer att gälla är rätten att framställa en anmärkning enligt lag om klientens ställning och rättigheter inom socialvården (812/2000, 23 § och klagomål 23 §a). Bestämmelserna i 5 § i landskapslag (2014:33) om Ålands ombudsmannamyndighet kommer inte gälla barn som endast erhåller barnomsorg. Innan lagförändringen träder i kraft har klienten eller anhörig möjlighet att av klientombudsmannen få rådgivning i den bemärkning som står i landskapslagen (2013:33) om Ålands ombudsmannamyndighet.

Klientombudsmannens uppgifter är att informera om klientens rättigheter, även i övrigt i sitt arbete främja klientens rättigheter så att de blir tillgodosedda samt följa hur klientens ställning och rättigheter utvecklas på Åland och årligen avge en redogörelse för detta.

Till klientombudsmannen inom Ålands ombudsmannamyndighet har det mellan 01.01.2019 – 15.05.2019 förmedlats fyra missnöjen vad beträffar barnomsorg på Åland. Mellan 01.01.2018 – 31.12.2018 har det förmedlats fyra missnöjen till klientombudsmannen vad beträffar barnomsorg. Ålands ombudsmannamyndighet vill betona att det kan vara fördelaktigt från barnets perspektiv att möjligheten till rådgivning av en oberoende myndighet eller annan instans möjliggörs trots att erhållande av barnomsorg inte längre kommer att innebära att barnet definieras som en klient inom socialvården på Åland.

Del III Grundskolan

2 § Rätt till skolgång, 60 § Avgifter för skolgången

Lagförslaget har i enlighet med barnkonventionen, förtydligat att rätten till skolgång omfattar barn som vistas tillfälligt i kommunen och barn som saknar utlänningsrättslig rätt att vistas i kommunen, vilket välkomnas. ÅOM välkomnar också de förtydliganden som finns i 62 § vad gäller avgiftsfrihet i skolan och s.k. dolda avgifter.

7 § Läroämnen, 9 § Distansundervisning

Vad gäller läroämnen i grundskolan, välkomnar ÅOM att svenska som andraspråk införs som läroämne, liksom möjligheten att som valbart ämne välja sitt förstaspråk (hemspråk). Detta bidrar till att stärka rättigheten till utbildning hos barn med annat modersmål än svenska genom att ge dem bättre förutsättningar att tillgodogöra sin grundskoleutbildning. Däremot noteras att skrivningarna kring hemspråk (sid 28) är svaga och att elevens rättighet i praktiken riskerar att förbli ouppfylld. Skrivningarna om distansundervisning (9 §) kan dock ses som sätt att möjliggöra undervisning även då elevunderlaget i enskild grundskola är för litet för en grupp. Även förslaget att introducera ett nytt konfessionslöst läroämne religions- och livsåskådningskunskap välkomnas utifrån rättighets- och inkluderingsperspektiv i enlighet med detaljmotiveringarna i lagutkastet.

Om tillgänglighet och brist på referens till FN-konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning

ÅOM välkomnar att lagstiftaren lyfter fram krav på tillgänglighet både inom barnomsorgen (del II 11–12 §§) och grundskolan (del III 5, 56, 59 §§). På sid 10–11 i lagutkastet står att lagens syfte är att "alla barn [...] har tillgång till en inkluderande och jämlik barnomsorg och grundskoleutbildning". Grundskolan ska vara inkluderande och tillgänglig för alla barn, därför är det bra att del III 5 kap. tydliggör varje elevs rätt till handledning och stöd och skolans skyldighet att ordna stödundervisning.

Anmärkningsvärt är att utkastet på landskapslag inte refererar till FN-konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning en enda gång.¹ Hela lagförslaget borde utformas med både barnkonventionen och funktionsrättskonventionen i åtanke (se nedan).

8 kap. Grundskola för andra än läropliktiga

Det här är ett viktigt nytt kapitel som hittills har saknats på Åland. Det kommer att bidra till inkludering och främjande av mänskliga rättigheter för vuxna personer i vårt samhälle som av olika anledningar saknar grundläggande utbildning. Enligt utkastets 39 § omfattas finländska medborgare – i enlighet med grundlagens skrivningar – av rätten till avgiftsfri grundläggande utbildning. Det kan dock konstateras att det på

¹ Undantag 5 § specialbarnomsorg, referens i detaljmotivering till LF 13/2016-2017 där hänvisning till funktionsrättskonventionen görs.

Åland finns personer med annat medborgarskap för vilka utbildningen kunde vara aktuell. Detta har lagstiftaren uppmärksammat eftersom man i 41 § talar om att ge den studerande behövliga färdigheter i svenska som andraspråk. Ett förtydligande kring rätt till utbildningen för personer utan finländskt medborgarskap borde därför göras i lagen.

10 kap. Elevers delaktighet

Det är bra att elevens rätt till delaktighet (Barnkonventionen Art 12) fastställs i lagen och att lagen beskriver på vilket sätt den rätten ska genomföras utöver genom lagstadgat elevråd för årskurs 7–9 (frivilligt för årskurs 1–6). Skrivningarna i detaljmotiveringen om hur elevrådets roll och uppgift ska utvecklas jämfört med idag för att öka elevernas påverkansmöjligheter och delaktighet är bra. Det blir viktigt att även skolorna utvecklar sina beslutsfattande processer för att möjliggöra att elevernas delaktighet stärks.

11. kap Trygg lärmiljö

Alla elever har rätt till en trygg lärmiljö, vilket fastställs i kapitlet som även stadgar om åtgärder mot kränkande behandling. I detaljmotiveringen konstateras att "En elevs rätt till en trygg lärmiljö kan hotas av sådant bemötande från såväl andra elever som från skolans personal som äventyrar elevens säkerhet och välbefinnande" (sid 42). Utöver det som står stadgat i kapitlet (60 §) saknas skrivningar om åtgärder om fallet skulle vara kränkande behandling av skolans personal gentemot elev. Vart ska eleven och/eller vårdnadshavare vända sig (är det landskapsregeringen som tillsynsmyndighet, enligt 16 kap. 85 §.)? Om kränkande behandling av elev gentemot personal finns omnämnt i 13 kap. disciplinära åtgärder.

16 kap. Tillsyn och utvärdering

Enligt lagförslaget så bibehåller landskapsregeringen tillsynsansvar över kommunernas tillämpning av lagen och utvecklingen av verksamheten i grundskolan. Landskapsregeringen ska "inte bara övervaka hur kommunerna och skolorna efterföljer lagen utan även föreskrifter och riktlinjer som meddelats med stöd av lagen" (sid 55). ÅOM konstaterar att i de fall landskapsregeringen utfärdar förordningar blir man lagstiftare, verkställare och tillsynsmyndighet på en och samma gång, vilket utifrån maktfördelningsprincip och rättssäkerhet kan bli problematiskt.

Del IV Barn- och elevhälsa

ÅOM välkomnar att utkastet inkluderar ett omfattande avsnitt vad gäller barn- och elevhälsa utifrån ett mångprofessionellt, holistiskt, förebyggande perspektiv och där barnens delaktighet lyfts fram som något som kan bidra till förbättrat välmående och hälsa. Det är också välkommet att stöd i form av psykolog- och kuratorstjänster utvidgas att även kunna bistå inom barnomsorgsverksamheten. Ett av målen som anges är att främja barnens och elevernas välbefinnande genom tidigt ingripande och förebyggande arbete och att på så sätt också bidra till att minska behovet av korrigerande åtgärder och antalet klientrelationer inom barnskyddet (sid 59).

I 1 § beskrivs barn- och elevhälsan som ett sektorsövergripande samarbete mellan huvudmannen för barnomsorgen och grundskolan, Ålands hälso- och sjukvård, socialväsendet samt vid behov andra samarbetspartner. Det kan finnas skäl att tydliggöra i förarbetet att barnet/eleven i och med detta kan, som en följd av det sektorsövergripande arbetet, räknas som klient enligt landskapslag (1995:10) om tillämpning i landskapet Åland av riksförfattningar om socialvård där lag (812/2000) om klientens ställning och rättigheter inom socialvården tillämpas och patient enligt landskapslag (1993:61) om tillämpning i landskapet Åland av lagen om patientens ställning och rättigheter. Det betyder att barnet och/eller eleven har samma rättigheter som klienter inom socialvården och patienter inom hälso- och sjukvården. Detta skall informeras till barnet och/eller eleven om så är fallet, samt möjlighet ges att kontakta patient- och klientombudsmannen vid behov i samband med barn- och elevhälsan ifall att socialvård eller hälso- och sjukvård är delaktigt i det sektorsövergripande samarbetet vad beträffar det enskilda barnet och/eller eleven.

I 15 § står det att journalhandlingarna skall antecknas i en patientjournal och i andra journalhandlingar. Bestämmelserna om hur journalhandlingarna ska hanteras finns i landskapslag (1993:61) om tillämpning i landskapet Åland av lagen om patientens ställning och rättigheter. Det kan finnas skäl att tydliggöra om samtliga elever inom barn- och elevhälsan även är patienter i och med att landskapslag (1993:61) om tillämpning i landskapet Åland av lagen om patientens ställning och rättigheter nämns i paragrafen. I så fall borde samtliga elever inom barn- och elevhälsan informeras om möjligheten att kontakta patientombudsmannen och få råd i ärenden som rör 6§ i landskapslag (2014:33) om Ålands ombudsmannamyndighet.

Funktionsrättskonventionen – rättigheter för barn med funktionsnedsättning

Det finns ingen referens i lagförslagets del om grundskolan till FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (funktionsrättskonventionen) som antogs av Ålands lagting 2016. Vad gäller rättigheter för barn med funktionsnedsättning så understryker funktionsrättskonventionen det som är uttryckt i barnkonventionen. Artikel 7 stadgar att barn med funktionsnedsättning har rätt att fullt åtnjuta alla mänskliga rättigheter och grundläggande friheter på samma villkor som andra barn. I alla åtgärder som rör barn med funktionsnedsättning ska barnets bästa komma i främsta rummet. Vidare stadgas att barn med funktionsnedsättning har rätt att fritt uttrycka sina åsikter i alla frågor som berör dem, varvid deras åsikter ska tillmätas betydelse i förhållande till deras ålder och mognad på samma villkor som för andra barn och erbjudas stöd anpassat till funktionsnedsättning och ålder för att utöva denna rättighet.

Vad gäller rätten till utbildning (barnkonventionen Art. 28) så finns det förtydligt i funktionsrättskonventionens Art. 24 som stadgar om rätten till *inkluderande* utbildning. Konventionen innebär att det ställs omfattande krav på utbildningssektorn. FN:s övervakningskommitté har publicerat [allmän kommentar 4](#) där man tagit fram riktlinjer och fördjupande kommentarer för att hjälpa konventionsstaterna i arbetet med konventionen. Till exempel: Vad gäller tillgänglighet och utbildning så innebär att leva upp till konventionen att hela utbildningssystemet ska vara tillgängligt.” Det gäller byggnader, information och kommunikationsverktyg (inklusive hörseltekniska system), läroplaner, lärmaterial, undervisningsmetoder, bedömning samt språk- och stödtjänster. Miljön för studerande med funktionsnedsättning måste vara utformad för att främja inkludering och garantera deras jämlikhet genom hela utbildningen. Det gäller till exempel skoltransport, vattenanläggningar och sanitära anläggningar (som hygien- och toalettanläggningar), skolmatsalar och fritidsutrymmen, som bör vara inkluderande, tillgängliga och säkra.”²

Då det är oklart vid genomläsning av föreliggande utkast på landskapslag i vilken utsträckning landskapsregeringen har beaktat konventionen och konsulterat dessa rekommendationer, föreslås att förtydliganden görs med referens till funktionsrättskonventionen. ÅOM uppskattar att implementeringen av konventionen på Åland kommer kräva en del anpassningar, fortbildningar etc. Det vore nödvändigt att göra dessa krav tydliga i landskapslagen.

Inkluderande utbildning är också del av de globala målen för hållbar utveckling 2030 (delmål 4) och en viktig hörnsten i den åländska utvecklings- och hållbarhetsagendans första och andra strategiska utvecklingsmål.

² Allmän kommentar 4, sid 15 (www.mfd.se/globalassets/dokument/publikationer/rapporter/2017/2017-28-allman-kommentar-4-utbildning.pdf)

Detaljkommentar:

Termen "handikapp" bör ersättas där möjligt i texten då det är ett begrepp som inte längre används i det svenska språket. Terminologin kan hänga kvar pga. referenser till gällande lagtexter som ännu inte har uppdaterats. (tex i utkastet på sid 75 och 78). I övrigt bör "handikapp" ersättas på sidorna: 18, 24, 25, 31 ("elever med svår funktionsnedsättning" istället för "gravast handikappade eleverna"), 33, sid 43 "Inom- och utomhusmiljöerna ska vara tillgängliga för alla med funktionsnedsättningar eller handikapp.", sid 45 ("Skolreseförmånen för gravt handikappade elever gäller också den som fungerar som ledsagare för den handikappade.").

Termen funktionshinder används en gång i texten, men även där refererar man till liggande text i annan lag (sid 75 – 14 § 2 mom. e punkten ref till LL 2010:50).³

--

³ Vedertaget att använda person med funktionsnedsättning. Funktionshinder beskriver relationen mellan den omgivande miljön och individen.