

Helsingfors/Mariehamn 28.10.2020**Nr 43/20****Hänvisning** Ålands lagtings skrivelse
14.9.2020, nr 180/2020.

Till Justitieministeriet

Ärende Utlåtande över landskapslag om ändring av barnomsorg och grundskola, antagen av lagtinget 14.9.2020.**Landskapslagens huvudsakliga innehåll**

Landskapslagen innehåller kompletterande bestämmelser om distansundervisning. I landskapslagen intas en ny paragraf om erkännande av utländska yrkeskvalifikationer samt görs ändringar av teknisk natur.

Lagstiftningsbehörigheten

Enligt 18 § 1 punkten i självstyrelselagen för Åland hör landskapsregeringen och under denna lydande myndigheter och inrättningar till landskapets lagstiftningsbehörighet. Lagstiftningsbehörigheten gällande kommunernas förvaltning, kommunernas tjänsteinnehavare, tjänstekollektivavtal för kommunernas anställda och disciplinär bestraffning av kommunernas tjänsteinnehavare tillkommer landskapet enligt 18 § 4 punkten i självstyrelselagen.

I självstyrelselagens 18 § 14 punkt har lagstiftningsbehörigheten gällande undervisning, läroavtal, kultur, idrott, ungdomsarbete; arkiv-, biblioteks-, och museiväsendet med de undantag som stadgas i 27 § 39 punkten hänförs till landskapets behörighet. Av regeringens proposition med förslag till ny självstyrelselag framgår att undervisningsväsendet i dess helhet ska vara underställt landskapets lagstiftning. Läroplikten hör som en del av undervisningsväsendet till landskapets behörighet (RP 73/1990 rd punkt 4.3.2.).

I landskapslagens del III 9 § (nedan 9 §) intas kompletterande bestämmelser om distansundervisning för läropliktiga samt i del III 9a § (nedan 9a §) om distansundervisning i särskilda situationer. Sist-

Postadress:

Ålandsdelegationen
Statens ämbetsverk på Åland
PB 58
22101 MARIEHAMN

Telefon:

växel 018-635270

Telefax:

018-635268

Adress i Helsingfors:

Annegatan 22 A 3
00100 HELSINGFORS

nämnda bestämmelser motsvarar i sak de bestämmelser som genom den av lagtinget 26.6.2020 antagna landskapslagen om ändring av grundskolelagen för landskapet Åland intogs i grundskolelagen. Nämnda lagändring begränsade sig, liksom 9a § i föreliggande landskapslag, till att gälla distansundervisning i exceptionella situationer. Med sådan undervisning avses i paragrafen distansundervisning som ges till en eller flera elevgrupper eller enskilda elever då landskapsregeringen eller någon annan myndighet helt eller delvis stängt en grundskola med stöd av lagen om smittsamma sjukdomar (FFS 1227/2016) för att närundervisning inte kan ordnas på ett tryggt sätt. Med anledning härav konstaterar Ålandsdelegationen att smittsamma sjukdomar hos människor utgör riksbehörighet enligt självstyrelselagens 27 § 29 punkt. Jämlikt 30 § 9 punkten i självstyrelselagen ska de uppgifter som enligt lagstiftningen om bekämpande av smittsamma sjukdomar hos människor och husdjur ankommer på en riksmyndighet eller på kommunerna i landskapet skötas av landskapsregeringen eller av någon annan myndighet som anges i landskapslag. Ovannämnda bestämmelse om att det ankommer på landskapsregeringen eller någon annan myndighet att besluta om att helt eller delvis stänga en grundskola med stöd av lagen om smittsamma sjukdomar överensstämmer med 30 § 9 punkten i självstyrelselagen. Till landskapets behörighet gällande undervisningsväsendet hör att bestämma om den undervisning som ges under de situationer landskapslagens 9a § avser.

Landskapslagens 9a § är inte avsedd att gälla under sådana undantagsförhållanden som avses i grundlagens 23 §. Beredskap inför undantagsförhållanden utgör riksbehörighet enligt självstyrelselagens 27 § 34 punkt.

Lagstiftningsbehörigheten i fråga om stiftande, ändring och upphävande av grundlag tillkommer riket enligt självstyrelselagens 27 § 1 punkt. Enligt grundlagens 16 § har alla rätt till avgiftsfri grundläggande utbildning. Bestämmelser om läroplikt utfärdas genom lag. Det allmänna ska, enligt vad som närmare bestäms genom lag, säkerställa lika möjligheter för var och en att oavsett medellöshet enligt sin förmåga och sina särskilda behov få även annan än grundläggande utbildning samt utveckla sig själv.

Genom lagen om temporär ändring av lagen om grundläggande utbildning (FFS 521/2020, nedan rikslagen) har i nämnda rikslag intagits bestämmelser om exceptionella undervisningsarrangemang med i huvudsak motsvarande innehåll som i 9a §. I utlåtandet över rikslagen konstaterade grundlagsutskottet att den subjektiva rätten till avgiftsfri utbildning som grundlagens 16 § 1 mom. tryggar innebär att undervisning ska kunna fås utan att eleven orsakas kostnader. Vid sidan av undervisningen ska också de nödvändiga läromedlen, såsom läroböcker vara avgiftsfria. Dessutom omfattar avgiftsfriheten behörig skolskjuts och tillräcklig föda. Grundlagsutskottet har beträf-

fande rikslagen fäst uppmärksamhet vid att bestämmelserna är avsedda att gälla temporärt samt att elevens rätt till undervisning även under exceptionella undervisningsarrangemang tryggas i enlighet med lagen eller de bestämmelser eller föreskrifter som utfärdats med stöd av den. Grundlagsutskottet konstaterade vidare att 16 § i grundlagen inte förutsätter ett visst sätt att ordna den grundläggande utbildningen och att övergången från närundervisning till distansundervisning i sig inte nödvändigtvis innebär en begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna. Grundlagsutskottet har även fäst uppmärksamhet vid att behoven hos missgynnade grupper tillgodoses (GrUU 18/2020 rd).

I enlighet med Ålandsdelegationens (14.7.2020) och Högsta domstolens (23.7.2020) utlåtande fann republikens president i beslut 6.8.2020 att hinder för ikraftträdande av landskapslagen om ändring av grundskolelagen för landskapet Åland inte förelåg.

Ålandsdelegationen konstaterar att ändringen av landskapslagens 9a § i motsats till ändringen av grundskolelagen för landskapet Åland och rikslagen blir permanent. Med beaktande speciellt av paragrafens begränsade tillämpningsområde anser Ålandsdelegationen att av grundlagens 16 § 1 mom. inte kan utläsas något hinder för detta. I landskapslagens förarbeten anges att genom att utveckla bestämmelserna om distansundervisning i exceptionella situationer tryggas alla barns rätt till grundläggande utbildning i enlighet med grundskolelagen, FN:s konvention om barnets rättigheter samt 16 § i Finlands grundlag, och till att uppfylla sin läroplikt i grundskolan i enlighet med grundskolelagen, även i situationer där skolorna stängs helt eller delvis med stöd av smittskyddslagen.

Landskapslagens 9 § om distansundervisning för läropliktiga reglerar den distansundervisning som kan ske under normala förhållanden, och har således ett vidare tillämpningsområde än 9a §. Enligt den ändrade 9 § 2 mom. kan undervisningen i grundskolan ordnas som distansundervisning

- 1) om skolan saknar behörig lärare i det aktuella ämnet och en sådan inte har kunnat anställas,
- 2) om distansundervisning objektivt motiveras av ett pedagogiskt mervärde,
- 3) för elever som har rätt till undervisning i särskilda situationer i enlighet med bestämmelserna i 24 § i del III eller
- 4) om förutsättningarna för distansundervisning i exceptionella situationer enligt 9a § uppfylls.

Enligt 6 § 2 mom. i landskapslagen om barnomsorg och grundskola ordnas undervisningen som närundervisning, distansundervisning och som verksamhet utanför skolan. Den huvudsakliga undervisningsformen är närundervisning.

Enligt landskapslagens förarbeten får distansundervisning förekomma endast i de fall som anges i landskapslagens 9 och 9a §. Undantagen från närundervisningen kan anses vara tillräckligt specificerade, även om 2 punkten är rätt vitt formulerad. Enligt landskapslagens förarbeten avses med pedagogiskt mervärde situationer där en behörig lärare finns men där anlåtande av utomstående lärare objektivt motiverat tillför pedagogiskt mervärde till undervisningen.

Ålandsdelegationen noterar att närundervisningen har ansetts vara särskilt viktig för de mest sårbara barnen. Å andra sidan bör det säkerställas att även de under alla förhållanden kan få den undervisning de har rätt till.

Några motsvarande begränsningar som gäller för distansundervisning i särskilda situationer i landskapslagens 9a § återfinns inte i landskapslagens 9 §. Det ska således vara möjligt att anordna distansundervisning även för elever i årskurserna 1-3 samt för elever som får mångprofessionellt stöd med stöd av 20 § i del III och för elever som omfattas av förlängd läroplikt med stöd av 1 § 3 mom. i del III. Syftet med att nämnda elever i 9a § undantagits från distansundervisningen är att trygga dessa särskilt utsatta elevers rättigheter till grundläggande utbildning. I utlåtandet 23.7.2020 konstaterar Högsta domstolen att även sådana elever har rätt till avgiftsfri grundläggande utbildning enligt 16 § 1 mom. grundlagen. Denna grundlagsbaserade rättighet ska enligt domstolen förverkligas även i de situationer där en viss skolas lokaler eller skolbyggnader helt eller delvis är stängda. Trots att rättigheten tryggas genom lag innehåller landskapslagen inte närmare bestämmelser om hur rättigheten förverkligas i de fall där skolans lokaler är stängda så att närundervisning inte kan förverkligas. Enligt Högsta domstolen står den antagna landskapslagen inte i strid med bestämmelsen i 16 § 1 mom. i grundlagen, om den tillämpas och tolkas så att rättigheten till grundläggande utbildning i exceptionella situationer då skollokalerna är stängda tryggas på något annat sätt för dessa utsatta elever som undantas från distansundervisning. Av lag- och kulturutskottets betänkande nr. 20/2019-2020 framgår att bestämmelsen om att distansundervisning i undantagsfall får ordnas för dessa grupper intagits i landskapslagens 9a § eftersom det inte är ändamålsenligt att t.ex. i en situation där en hel skola stängts lämna de yngsta eleverna helt utan den undervisning de har grundlagsenlig rätt till.

I landskapslagens förarbeten anges att utgångspunkten i landskapsregeringens förslag är barnets bästa. I regeringens proposition med förslag till lagar om temporär ändring av lagen om grundläggande utbildning och lagen om Europeiska skolan i Helsingfors (RP 86/2020 rd) anges att Finland förbundit sig att iaktta bestämmelserna i Föränta Nationernas konvention om barnets rättigheter (FördrS 59-60/1991). Enligt artikel 3.1 i konventionen ska barnets bästa komma i främsta rummet vid alla åtgärder som rör barn. Grundlagsutskottet

har understrukit att barnets bästa ska beaktas med avseende på enskilda barn i varje förekommande fall eller situation också när bestämmelserna tillämpas. När den temporära ändringen av lagen om grundläggande utbildning bedöms med tanke på barnets bästa bör man beakta barnets övriga rättigheter som ska tillgodoses i skolan och i undervisningen. Artikel 3.2 i konventionen om barnets rättigheter tryggar barnets rätt till det skydd och den omvårdnad som behövs för barnets välfärd. Det ska vara utgångspunkten också i skolarbetet. Den grundläggande utbildningen förverkligar barnets rätt till utbildning, men omfattar även andra element, såsom avgiftsfri undervisning, stöd för lärandet samt att man sörjer för en trygg inlärningsmiljö. Kravet på icke-diskriminering enligt artikel 2 i konventionen om barnets rättigheter och prioriteringen av barnets bästa enligt artikel 3 i konventionen accentueras under den tid som begränsningsåtgärder mot smittsamma sjukdomar pågår. Dessutom förutsätter barns rätt till välfärd, det nödvändiga skyddet av välfärden och barnets rätt till omvårdnad enligt artikel 3.2 i konventionen om barnets rättigheter samt rätten till liv och utveckling enligt artikel 6 och rätten till bästa möjliga hälsa enligt artikel 24 i konventionen också effektiva åtgärder för att begränsa smittsamma sjukdomar. En begränsning av närundervisningen för ett barn med funktionsnedsättning kan inverka på barnets rätt till aktivt deltagande i samhället enligt artikel 23. Därför omfattade bestämmelsen om distansundervisning i rikslagen inte barn i särskilt utsatt ställning. Den grundläggande utbildningen ska inte ordnas så att den äventyrar tillgodoseendet av dessa grundläggande och mänskliga rättigheter. Med beaktande av dessa aspekter som gäller de grundläggande och mänskliga rättigheterna är det enligt propositionen av största vikt att möjliggöra de föreslagna temporära exceptionella undervisningsarrangemangen inom den grundläggande utbildningen och på så sätt minska mängden närkontakter mellan eleverna. Med tanke på barnets rättigheter kan det anses motiverat att exceptionella undervisningsarrangemang inom den grundläggande utbildningen möjliggörs endast temporärt, eftersom det, om de exceptionella undervisningsarrangemangen skulle fortsätta under en längre tid, inte skulle vara möjligt att tillgodose de grundläggande och mänskliga rättigheter i lika stor utsträckning och lika kvalitativt som vid närundervisning i skolan. Undervisning som ordnas på annat sätt än i form av närundervisning medför en risk för att rätten till grundläggande utbildning för de mest sårbara barnen inte förverkligas fullt ut. De yngre eleverna har ett stort behov av närundervisning (RP 86/2020 rd s. 11). Ålandsdelegationen konstaterar för sin del att distansundervisningen kan medföra regionala olikheter, om den genomförs i vissa kommuner t.ex. på grund av brist på kompetenta lärare, medan andra kommuner kan förverkliga närundervisningen fullt ut.

Enligt 9 § 1 mom. i del III i landskapslagen om barnomsorg och grundskola avses med distansundervisning för läropliktiga en undervisningssituation som bedrivs med informations- och kommunikationsteknik där läraren inte är på samma plats som eleven men där

eleven och läraren bör kunna interagera i realtid. I förarbetena till föreliggande landskapslag (lagförslag nr 27/2019-2020) anges under avsnitt 1.2. att med distansundervisning avses en situation då eleverna är i skolan medan läraren undervisar på distans genom informations- och kommunikationsteknik. Lagen medger inte en situation där kommunen besluter att undervisningen helt eller delvis ska ordnas som distansundervisning. Under avsnitt 2 konstateras att i och med att möjligheten att helt eller delvis övergå till distansundervisning i exceptionella situationer endast finns vid en stängning av grundskolorna med stöd av smittskyddslagen, tryggas elevernas rätt att i huvudsak få sin utbildning genom närundervisning i skolan på ett tillräckligt säkert sätt. Under avsnitt 3 konstaterar landskapsregeringen att möjligheten att ordna undervisningen som distansundervisning inte innebär en begränsning av skyldigheten att ordna undervisning, utan endast innebär en möjlighet att temporärt ordna undervisningen på annat sätt. Rätten till närundervisning inskränks men står i proportion till det som eftersträvas med distansundervisningen, d.v.s. att begränsa spridningen av en smittsam sjukdom. Ordalydelsen i ovan nämnda 9 § 1 mom. samt landskapslagens 9 § 2 mom. samt konstaterandena i förarbetena tyder enligt Ålandsdelegationens bedömning på att bestämmelserna om distansundervisning i landskapslagens 9 § 2 mom. 1-2 punkterna, till skillnad från 9a §, endast gäller enstaka ämnen och inte kan utövas av en klasslärare och sker då skolan inte är helt stängd. Under sådana förhållanden torde det vara möjligt att erbjuda eleverna det stöd de behöver vid undervisningen. Dessutom förutsätter 9 § 3 mom. att skolan vid distansundervisning ska värna om undervisningsgruppens trygghet, säkerhet och välbefinnande samt trygga elevens möjligheter till kommunikation samt främja lärande. Däremot anges det i 9 § inte uttryckligen, i motsats till 9a §, att skolan ska ordna en avgiftsfri måltid under alla arbetsdagar, vilket grundlagens 16 § 1 mom. har ansetts förutsätta. Bestämmelsen i Del III 63 § i landskapslagen om barnomsorg och grundskola om skolmåltider torde dock även avse den distansundervisning som avses i landskapslagens 9 §. Eftersom distansundervisningen i dessa fall endast torde gälla enstaka lektioner under dagen och huvudsakligen ske i skolan torde den i allmänhet inte inverka på de ordinarie måltiderna i skolan. Med anledning av det som anges ovan torde bestämmelserna i landskapslagens 9 § inte i större omfattning inkräkta på de grundlagsenliga fri- och rättigheterna i grundlagens 6 § eller 16 §.

Landskapslagens 9a § 8 mom. berättigar landskapsregeringen att i en landskapsförordning utfärda närmare bestämmelser om distansundervisning i exceptionella situationer. Med beaktande av den reglering som finns i landskapslagen kan denna delegering inte anses beröra grunderna för individens rättigheter och skyldigheter och uppfyller därmed förutsättningarna för delegering i självstyrelselagens 21 § 1 mom. och grundlagens 80 § 1 mom.

Straffbestämmelsen i landskapslagens del V 10 § kan med stöd av 18 § 25 punkten i självstyrelselagen intas i landskapslagen.

Hänvisningarna i 2, 3 och 4 § i del VII till förvaltningsprocesslagen (FFS 586/1996) ändras till att gälla den nya lagen om rättegång i förvaltningsärenden (FFS 808/2019). Enligt självstyrelselagens 27 § 23 punkt tillkommer lagstiftningsbehörigheten gällande rättskipning riket med beaktande av vad som stadgas i lagens 25 och 26 §, och bestämmelserna kan med stöd av nämnda paragrafer intas i landskapslagen.

Ålandsdelegationens utlåtande

Ålandsdelegationen har med beaktande av självstyrelselagens för Åland stadganden funnit att hinder för ikraftträdande av landskapslagen inte föreligger. Ålandsdelegationen noterar att landskapslagens fullständiga namn uppenbarligen borde vara landskapslag om ändring av landskapslagen om barnomsorg och grundskola. Denna felaktighet berör dock inte behörighetsfördelningen i självstyrelselagen.

Närvarande Ordföranden Lindbäck, ledamöterna Erlandsson, Lampi, Pellonpää och Suviranta.

På Ålandsdelegationens vägnar:

Peter Lindbäck
ordförande

Rainer Åkerblom
sekreterare