

Kulturutskottet

Riksdagens justitieombudsmans berättelse år 2020

Till grundlagsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagens justitieombudsmans berättelse år 2020 (B 8/2021 rd): Ärendet har lämnats till kulturutskottet för eventuellt utlåtande till grundlagsutskottet. Tidsfrist: 1.12.2021.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- biträdande justitieombudsman Pasi Pölönen, riksdagens justitieombudsmans kansli.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Undervisnings- och utbildningssektorns betydelse

Kulturutskottet konstaterar att ärenden som gäller undervisning och utbildning är en betydande sektor i justitieombudsmannens laglighetsövervakning, både till antalet och på grund av förvaltningsområdets samhälleliga omfattning och betydelse. Justitieombudsmannen mottog under året 7 059 klagomål, vilket var nytt rekord. Den kraftigaste ökningen skedde uttryckligen inom undervisningssektorn, där 466 klagomål lämnades in och 351 avgjordes. Den betydande ökningen av antalet klagomål berodde på klagomål som hade samband med undantagsförhållandena. En ansevärd del av klagomålen gällde ändringar i grunderna för antagning av studerande på grund av coronaviruspandemin. Det stora antalet klagomål inom utbildningssektorn vittnar också om att man inte lyckats behandla och avgöra upplevda missförhållanden på lokal eller regional nivå. Utskottet anser att det är ytterst viktigt att trygga tillräckliga resurser för justitieombudsmannens kansli, så att de uppgifter som föreskrivits för justitieombudsmannen även i fortsättningen kan skötas på ett högklassigt sätt.

Klagomål som gäller undervisningssektorn handlar enligt uppgift ofta också om rättigheter för barn och unga med funktionsnedsättning. Utöver rättssäkerhet och god förvaltning ligger tyngdpunkten i laglighetsövervakningen av undervisningen och utbildningen alltså på ställningen och rättigheterna för utsatta barn och unga, barn och unga med funktionsnedsättning och andra barn och unga som behöver stöd.

Utlåtande KuUU 23/2021 rd

På grund av justitieombudsmannens uppgift att främja de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna har det i avgörandena ofta ansetts motiverat att ge handledning även när det inte har konstaterats någon egentlig lagstridighet. I verksamheten har man också försökt fästa uppmärksamhet vid justitieombudsmannens möjligheter att främja en uppgörelse i godo samt hänvisa utbildningsanordnaren att söka en lösning på frågan i samarbete med den klagande. Sedan 2016 har dessutom särskild uppmärksamhet fästs vid barnvänlig information riktad till barn och behandling av klagomål som anförts av barn. Utskottet anser det viktigt att styrningsuppgiften betonas, medlingslösningarna främjas och barnens ställning beaktas särskilt vid behandlingen av klagomål som gäller kulturella rättigheter.

Inspektioner som verktyg för laglighetskontroll

Enligt lagen om riksdagens justitieombudsman (197/2002) gör justitieombudsmannen vid behov inspektioner för att göra sig förtrogen med angelägenheter som omfattas av justitieombudsmannens laglighetskontroll. Också inom undervisningssektorn är inspektionerna, vid sidan av klagomålen, ett viktigt element i justitieombudsmannens laglighetskontroll, även om man på grund av verksamhetsfältets omfattning inte kan sträva efter att inspektionerna i enheterna blir heltäckande. Justitieombudsmannens verksamhet syftar också till att genom inspektioner inom hälso- och sjukvården och socialvården fästa uppmärksamhet vid ordnandet av barnens undervisning och deras rätt att få grundläggande utbildning samt exempelvis hur restriktioner kan påverka skolgången.

Kulturutskottet konstaterar i detta sammanhang att regionförvaltningsverket på basis av klagomål har behörighet att övervaka att klientens lagliga rättigheter tillgodoses inom förskoleundervisningen, den grundläggande utbildningen, gymnasieutbildningen, yrkesutbildningen på andra stadiet samt inom den grundläggande konstundervisningen och det fria bildningsarbetet. Regionförvaltningsverket har dock för närvarande inte behörighet att på eget initiativ undersöka lagligheten i utbildningsanordnarnas verksamhet. Kulturutskottet anser att riksdagens justitieombudsmans inspektionsrätt är betydande också ur detta perspektiv.

Justitieombudsmannens inspektioner av enheterna inom småbarnspedagogiken och skolorna inom undervisningssektorn syftar till att fästa uppmärksamhet vid hörandet av barnen och tillgodosendandet av barnens rätt att gå i skola. Utskottet anser det vara utmärkt att man för inspektionerna i skolor och andra läroanstalter har utvecklat en verksamhetsmodell som engagerar eleverna och där man genom inspektionerna samarbetar med eleverna och får information också direkt av dem. Vid inspektionerna fästs uppmärksamhet vid att skolan möjliggör och främjar elevernas deltagande på det sätt som lagen förutsätter.

Enligt utredning gjordes inga inspektioner inom sakområdet undervisning och kultur under året på grund av coronapandemin, utan de planerade fem inspektionerna ställdes in. Kulturutskottet anser det vara viktigt att inspektionerna fortsätter som planerat när coronapandemin lättar.

Samarbetsprojekt

Verksamhetsberättelsen för 2019 och kulturutskottets utlåtande om den (KuUU 2/2021 rd) lyfte fram det gemensamma projekt för att stärka kunskaperna om de grundläggande och mänskliga

Utlåtande KuUU 23/2021 rd

rättigheterna som inleddes vid justitieombudsmannens kansli och Människorättscentret. Som ett led i projektet utarbetades inom undervisningsväsendet också material för utbildning i frågor gällande grundläggande och mänskliga rättigheter. Inom ramen för Människorättscentrets, justitieministeriets och Helsingfors universitets projekt Demokrati och mänskliga rättigheter i lärarutbildningen (2018—2019) producerades bland annat en kurs i demokrati- och människorättsfostran på fem studiepoäng, där avgöranden av justitieombudsmannen ingick som en del av studiematerialet.

Som en fortsättning på dessa projekt ingick justitieombudsmannens kansli 2019 ett samarbetsavtal med pedagogiska fakulteten vid Helsingfors universitet om ett projekt vars syfte var att vidareutveckla undervisningsväsendets elektroniska läromedel om de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna.

Projektet resulterade i en juridisk och pedagogisk handledning som publicerades i april 2020 (Perus- ja ihmisoikeudet opetus- ja kasvatusalalla: Oikeudellinen ja pedagoginen opas alan opiskelijoille ja asiantuntijoille). Handboken ger en allmän bild av vilka utmaningar och rättsliga problem i vardagen som hänför sig till typiska klagomål inom undervisningsväsendet och vilka avgöranden riksdagens justitieombudsman har fattat i dem. Handboken omfattar tio teman: en trygg studiemiljö, jämlikhet och jämställdhet, elevvård, stöd för lärande och ordnande av särskilt stöd, specialfrågor som gäller barn och unga med funktionsnedsättning, religion och åskådningar, arbetsro, yttrandefrihet, god förvaltning och beslutsfattande, skoltransporter samt samarbete mellan hem och skola. De lösningar som presenteras i handboken gäller förutom lärare och rektorer även undervisnings- och bildningsledarna. Situationerna granskas också ur bland annat barnens, de ungas och vårdnadshavarnas perspektiv.

Enligt uppgift har studiematerialet fått beröm av studerande inom lärarutbildningen. Handboken är ett viktigt verktyg för att stärka kunskaperna om barns och ungas rättssäkerhet. Det är av betydelse att den starka sakkunskapen vid riksdagens justitieombudsmans kansli utnyttjas för att främja undervisningsväsendets kompetens inom de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna.

Teman som behandlades under året

Coronapandemin återspeglades år 2020 i klagomål inom alla förvaltningsområden och därmed också i laglighetsövervakningen av undervisningsväsendet. Under året behandlades nästan tusen laglighetsövervakningsärenden som på ett eller annat sätt hade samband med coronaviruspandemin. Flest klagomål med anledning av coronapandemin anfördes i anknytning till undervisning, socialvård och hälso- och sjukvård. Inom undervisnings- och kulturministeriets förvaltningsområde anhängiggjordes 214 klagomål som gällde coronapandemin. Av dem avgjordes 89.

Även utbildningsanordnarna stod på grund av coronapandemin inför en helt ny situation, då läroanstalterna i huvudsak stängdes, skyldigheten att ordna småbarnspedagogik, undervisning och utbildning inskränktes och man på olika utbildningsnivåer snabbt övergick till exceptionella undervisningsarrangemang. Det medförde praktiska tolkningsproblem särskilt i den inledande fasen.

Utlåtande KuUU 23/2021 rd

De övriga klagomålen gällde bland annat säkerheten i studiemiljön, stöd för lärande och skolgång, tillräckligheten av understöd som beviljas som alternativ till gratis skolskjuts, hörande av, information till och svar på förfrågningar från studerande, handledning av lärdomsprov och behandling av begäran om handlingar. Även rättigheterna, yttrandefriheten och de språkliga rättigheterna för personer med funktionsnedsättning och andra personer i behov av stöd har kopplingar till undervisningsfrågorna.

Riksdagens justitieombudsman konstaterar i sin berättelse att det i gruppen för undervisnings- och kulturärenden under verksamhetsåret 2020 gjordes två framställningar om gottgörelse och lades fram tre författningsförslag. Justitieombudsmannens avgöranden är också ofta betydelsefulla inte bara för individerna utan också mer allmänt med tanke på de problem som avgörandena lyfter fram.

Mobbning och metoder för att ingripa mot mobbning i den grundläggande utbildningen togs upp på hösten när flera allvarliga nyheter om mobbning och våld i skolan kom ut i offentligheten. Kulturrutskottet instämmer i biträdande justitieombudsmannens uppfattning att justitieombudsmannens skriftliga klagomålsförfarande ger tämligen begränsade möjligheter att på basis av klagomålen ingripa i problem som ofta yppar sig och som har att göra med skolsamfundets välbefinnande, mobbningserfarenhet, bemötande av elevers utmanande beteende, långvarig skolfrånvaro av olika orsaker och samarbete med vårdnadshavarna.

Kulturrutskottet har i flera sammanhang lyft fram behovet av att utrota alla former av mobbning och våld i skolan (bl.a. KuUU 18/2021 rd). Problemet är mångfacetterat och det krävs flera olika metoder för att lösa det. Kulturrutskottet behandlar som bäst regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om grundläggande utbildning, lagen om yrkesutbildning, gymnasielagen och lagen om utbildning som handleder för examensutbildning (RP 127/2021 rd), som syftar till att bidra till att förebygga mobbning, trakasserier och våld i skolor och läroanstalter samt att säkerställa en trygg lärmiljö.

Utskottet konstaterar dessutom i detta sammanhang att undervisnings- och kulturministeriet tillsammans med justitieministeriet, inrikesministeriet och social- och hälsovårdsministeriet har utarbetat ett åtgärdsprogram för förebyggande av mobbning, våld och trakasserier inom småbarnspedagogiken, skolorna och läroanstalterna. Målet med åtgärdsprogrammet är att ingen ska behöva uppleva mobbning, trakasserier, våld eller social diskriminering i skolan eller i läroanstalterna. Utbildningsstyrelsen publicerade å sin sida år 2020 en guide för arbetet mot mobbning i skolor och läroanstalter (Empatiapakkausten ja Kiusaamisen vastainen työ kouluissa ja oppilaitoksissa). Guiden innehåller praktiska anvisningar för utbildningsanordnare, rektorer, lärare, personal inom elevhälsotjänster, studerande och vårdnadshavare. Den är i första hand avsedd som stöd för arbetet i skolor och läroanstalter inom den grundläggande utbildningen och på andra stadiet.

Kulturrutskottet har i flera sammanhang betonat vikten av att såväl eleverna och de studerande som skolornas och läroanstalternas personal mår bra. Kulturrutskottet anser att justitieombudsmannen har en viktig roll när det gäller att ingripa i observerade missförhållanden i samhället och att justitieombudsmannen i sin egen uppgift också bidrar till befolkningens välfärd.

Utlåtande KuUU 23/2021 rd

FÖRSLAG TILL BESLUT

Kulturutskottet anför

att grundlagsutskottet bör beakta det som sägs ovan.

Helsingfors 1.12.2021

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Paula Risikko saml
vice ordförande Eeva-Johanna Eloranta sd
medlem Marko Asell sd
medlem Jukka Gustafsson sd
medlem Veronika Honkasalo vänst
medlem Kaisa Juuso saf
medlem Ville Kaunisto saml
medlem Hilikka Kemppi cent
medlem Anneli Kiljunen sd
medlem Mikko Kinnunen cent
medlem Ari Koponen saf
medlem Mikko Ollikainen sv
medlem Pirkka-Pekka Petelius gröna
medlem Sofia Vikman saml
ersättare Juha Mäenpää saf
ersättare Jouni Ovaska cent.

Sekreterare var

utskottsråd Maiju Tuominen.