

Protokoll fört vid enskild föredragning

Regeringskansliet

Enheten för rättsliga och internationella frågor, Rk1a

Beslutande
Minister
Ingrid Zetterman

Föredragande
Jurist
Emilia Josefsson

Justerat
Omedelbart

Nr 73

Rätt till avvikelse från lag enligt 14 § i kommunallagen för
landskapet Åland

ÅLR 2024/2850

223 Rk1a

Bakgrund

Jomala kommun har den 23 april 2024 inkommit med en anhållan om rätt till avvikelse från lag i enlighet med 14 § i kommunallagen (1997:73) för landskapet Åland. Kommunen anhåller om rätt att avvika från del V § 3b i landskapslagen (2020:32) om barnomsorg och grundskola (nedan LBG) på så sätt att även annan personal än lärare ska få ansvara för elevernas trygghet och säkerhet i all undervisning och övrig verksamhet. Kommunen menar att säkerhetsansvaret bör tolkas som ett ansvar att systematisera och bygga upp övervakningen, inte att alltid fysiskt utföra övervakningen. Därtill anser kommunen att LBG till denna del bör ändras så att det för grundskolan införs en liknande ansvarsformulering som för barnomsorgen.

Beslut

Med stöd av 14 § i kommunallagen för landskapet Åland beslöt Ålands landskapsregering att avslå Jomala kommuns anhållan om att få avvika från del V § 3b i landskapslagen om barnomsorg och grundskola.

Motivering

Kommunallagen

14 § i kommunallagen för landskapet Åland stadgar att landskapsregeringen på ansökan kan bevilja en kommun eller ett kommunalförbund rätt att avvika från bestämmelserna i en landskapslag eller -förordning i syfte att effektivisera den kommunala förvaltningen, öka den kommunala självbestämmanderätten eller decentralisera beslutsfattandet. Rätten att avvika kan gälla 1) delegering av beslutanderätt från en landskapsmyndighet till ett kommunalt organ, 2) befrielse från skyldigheten att underställa landskapsregeringen ett beslut för fastställelse, samt 3) avvikelse från särskilda bestämmelser inom ett sakområde.

Ur förarbetena till kommunallagen framgår det att regleringen i 14 § i kommunallagen härstammar från den tidigare landskapslagen (1990:44) om försök med frikommuner (nedan frikommunlagen) (FR 3/1996-97 s. 11). Frikommunlagen var en tidsbegränsad lag som skulle gälla mellan 1990 och 1995. Lagen gav landskapsstyrelsen möjlighet att ge en kommun rätt att i vissa frågor ha en reglering som avvek från bestämmelser i lag eller förordning. Då frikommunlagen förlängdes att gälla till och med 1997 konstaterades det att endast ett fåtal kommuner hade nyttjat möjligheten att delta i experimentet med frikommuner (LU nr. 19/1994-95 s. 1).

Syftet med frikommunerna var att effektivisera den kommunala förvaltningen, öka den kommunala självbestämmanderätten och decentralisera beslutsfattandet. Alltså samma skrivning som idag återfinns i kommunallagen. Frikommunlagen tillämpades på de kommuner och kommunalförbund som hade meddelat landskapsstyrelsen att de önskade delta i försöket med frikommuner. 6 § i frikommunlagen reglerade rätten till avvikelse från vissa regler. I enlighet med 6 § kunde fullmäktige i en frikommun besluta om en avvikande reglering i 11 särskilt angivna situationer. Det gällde till exempel ordningen för handläggning av byggnadslovsärenden och vissa specifika avgifter. Även inom andra sakområden kunde en avvikande reglering medges, under förutsättning att regleringen var av organisatorisk eller funktionell karaktär. I dessa fall skulle landskapsstyrelsen besluta om saken efter ansökan från frikommunen. Av förarbetena till 6 § framgår det att syftet med regleringen var att ge möjlighet till avvikelse från lagstiftning i materiellt hänseende, inte bara formellt. Detta ansågs nödvändigt för att uppnå syftet med frikommunförsöket. Dock poängterade landskapsstyrelsen att den detaljreglering som kännetecknade många rättsområden hade till syfte att trygga den enskildas rätt. Således fordrades det därför en noggrann avvägning när det gällde att ta ställning till vilka regler som kunde avvaras utan risk för rättstryggheten eller andra väsentliga samhällsintressen (FR nr. 39/1988-89 s. 12).

Lagutskottet konstaterade 1997 att landskapsstyrelsen vid beredningen av förslaget till ny kommunallag utrett i vilken utsträckning kommunerna nyttjat frikommunexperimentet och att kommunerna fått möjlighet att redogöra för sina inställningar till att frikommunlagens bestämmelser om rätt till avvikelser infördes i kommunallagen, samt att bestämmelserna skulle gälla för alla kommuner (LU nr 8/1996-97 s. 8). Lagutskottet konstaterade dock att någon egentlig utvärdering inte hade redovisats av landskapsstyrelsen, men att kommunerna i sina remissyttranden inte haft något att invända mot att frikommunförfarandet gjordes permanent i kommunallagen. Lagutskottet tillstyrkte därför förslaget men utgick från att landskapsstyrelsen framledes skulle följa hur kommunerna nyttjade rätten till avvikelser enligt den nya kommunallagen och följderna av detta.

14 § i kommunallagen har tillämpats mycket sällan. Det senast kända tillfället är från 2011 då landskapsregeringen beslutade att avslå en anhållan om att få avvika från

landskapsförordningen (2008:140) om skolskjutsning. Frikommunlagen var ett tidsbegränsat försök som möjliggjorde avvikelser i särskilt angivna fall endast för de kommuner som deltog i försöket. Visserligen kunde även andra avvikelser beviljas efter prövning av landskapsstyrelsen, men då endast om de var av organisatorisk eller funktionell karaktär. Både 6 § i den tidigare frikommunlagen och 14 § i den nu gällande kommunallagen stadgar att landskapsregeringen har prövningsrätt då det gäller anhållan om rätt till avvikelser. Av det följer att landskapsregeringen har en vid prövningsrätt av ändamålsenligheten i det enskilda fallet.

Landskapslagen om barnomsorg och grundskola

Enligt del I § 2 i LBG har lagen som syfte att se barnets och elevens utveckling som en helhet och att stärka samsynen i barnomsorgens och grundskolans omsorg, fostran och utbildning. Det ska säkerställas att alla barn har tillgång till en inkluderande och jämlik barnomsorg och grundskoleutbildning samt att livslångt lärande för alla främjas. I daghemmen ska det finnas lärare inom barnomsorgen och barnskötare enligt del V § 3 i LBG. För barn i behov av särskilt stöd ska det finnas assistenter och speciallärare inom barnomsorgen. I grundskolan ska det finnas lärare (lektorer och klasslärare). För elever i behov av särskilt stöd ska det finnas speciallärare och specialklasslärare samt befattningar som elevassistenter.

För daghem finns det specifika minimikrav vad gäller personaldimensioneringen. Enligt del II § 10 i LBG ska personaldimensioneringen i varje barnomsorgsverksamhet vara tillräcklig med hänsyn till barnens antal, ålder, vårdtid, säkerhet, behov av särskilt stöd och planerad aktivitet. För barn som är under tre år ska det finnas minst en anställd per fyra barn och för barn som är tre år eller äldre ska det finnas minst en anställd per sju barn. Vidare ställs det krav på personalsammansättningen så att minst var tredje anställd i ett daghem och minst en anställd på varje daghemsavdelning ska ha en högskoleutbildning, det vill säga uppfylla behörighetskraven för lärare/speciallärare/socionom i barnomsorgen, enligt del II § 9 i LBG. För grundskolor finns det ett tillräcklighetskrav vad gäller personaldimensioneringen. I varje grundskola ska det finnas så många lärare som skolans elev- och timantal förutsätter enligt del V § 3.

Då det gäller daghem stadgas det att utomhusområdet ska vara tryggt att vistas på enligt del II § 12 i LBG. Personalen ska genom goda rutiner och uppsikt bidra till detta. Då det gäller grundskolor stadgas det att skolans utomhusområde ska vara tryggt att vistas på enligt del III § 59. Därtill har alla elever rätt till en trygg lärmiljö som präglas av säkerhet, trygghet och studiero under hela dagen enligt § 58. Med lärmiljö avses lokaler, platser, grupper och aktiviteter där lärande sker. Dels förutsätter bestämmelsen att de lokaler och redskap som är avsedda för undervisningen är trygga, och dels förpliktar bestämmelsen kommunen att sörja till exempel för att eleverna inte råkar ut för våld eller mobbning i skolan, under skolvägen eller i någon annan verksamhet som skolan ordnar (LF 28/2018-

2019 s. 57). Av § 58 framgår det även att alla raster ska vara övervakade. Övervakningen bör utföras av ett tillräckligt antal lärare (LF 28/2018-2019 s. 57).

Till skillnad från barn inom barnomsorgen, har elever i grundskolan i lag reglerade skyldigheter enligt del III § 3 i LBG. Icke tillåtna handlingar kan leda till fostrande samtal och disciplinära åtgärder enligt del III kap. 13 i LBG. De åtgärder som framgår av kap. 13 förutsätter beslut av skolföreståndare, rektor eller lärare. Vidare kräver granskning och omhändertagande av saker enligt del III kap. 14 beslut av skolföreståndare, rektor eller lärare. Följaktligen har till exempel en elevassistent inte rätt att besluta om åtgärder enligt kap. 13 eller 14. Detta maktutövande utgör en väsentlig skillnad i förhållande till barnomsorgen där barnen inte har samma skyldigheter som skoleleverna.

Vad gäller säkerheten inom barnomsorgen är det arbetslaget som ansvarar för barnens trygghet och säkerhet i all verksamhet enligt del V § 3a i LBG. Vid ett daghem kan arbetslaget omfatta till exempel en lärare inom barnomsorg och två barnskötare. Det finns dock inget krav om att läraren i barnomsorg alltid måste befinna sig i utemiljön, utan det är arbetslaget som ansvarar för säkerheten. Vid behov kan därför lärare inom barnomsorgen befinna sig inomhus, till exempel för pedagogisk planering, då övriga anställda och barn är utomhus förutsatt att kraven på personaldimensionering enligt del II § 10 i LBG i övrigt uppfylls.

Inom grundskolan är det däremot specifikt lärarnas uppgift att ansvara för elevernas trygghet och säkerhet i all undervisning och övrig verksamhet enligt del V 3b § i LBG. Som redogjorts för ovan är det även lärare som ska övervaka rasterna. Vidare är det lärare, och inte elevassistenter, som har möjlighet att besluta om de åtgärder som följer av del III kap. 13 och kap. 14. Denna skillnad i maktutövande hos skolans lärare och barnomsorgens personal motiverar de olika ansvarsfördelningarna inom barnomsorgen och grundskolan. Således krävs det att ett tillräckligt antal lärare är utomhus vid raster och till exempel i samband med skolskjutsen. Följaktligen kan det konstateras att lagstiftaren har ställt ännu högre krav på den som övervakar skolelevers säkerhet än den som övervakar barn inom barnomsorgen.

Landskapsregeringens bedömning

För att trygga elevernas säkerhet i situationer där det krävs beslut, enligt del III kap. 13 och 14 i LBG, fordras lärarnärvaro under raster och till exempel i samband med skolskjutsen. Med beaktande av det gällande rättsläget anser landskapsregeringen därför att det inte vore ändamålsenligt att bevilja Jomala kommun avvikelse från del V § 3b i LBG med stöd av 14 § i kommunallagen. Landskapsregeringen har dock för avsikt att minska det administrativa arbetet och förenkla inom LBG. Utvärderingen inleds under hösten och landskapsregeringen hör samman behovet av att utvärdera också de bestämmelser som gäller bland annat rastvakter.

Tillämpade lagrum

14 § i kommunallagen för landskapet Åland
