

Kulturutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om temporär ändring av lagen om grundläggande utbildning och lagen om Europeiska skolan i Helsingfors

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om temporär ändring av lagen om grundläggande utbildning och lagen om Europeiska skolan i Helsingfors (RP 218/2020 rd): Ärendet har remitterats till kulturutskottet för betänkande och till grundlagsutskottet för utlåtande.

Utlåtande

Utlåtande har lämnats av

- grundlagsutskottet GrUU 41/2020 rd

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringssekreterare Kirsi Lamberg, undervisnings- och kulturministeriet
- undervisningsråd Mika Puukko, undervisnings- och kulturministeriet
- jurist Laura Francke, Utbildningsstyrelsen
- direktör Anni Miettunen, Utbildningsstyrelsen.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- Barnombudsmannens byrå
- undervisnings- och kulturministeriet
- Diskrimineringsombudsmannens byrå
- Regionförvaltningsverket i Östra Finland
- Regionförvaltningsverket i Västra och Inre Finland
- Europeiska skolan i Helsingfors
- Finlands Kommunförbund
- Finlands Svenska Skolungdomsförbund FSS rf
- Undervisningssektorns Fackorganisation OAJ rf
- Pääkaupunkiseudun ateistit ry
- Bildningsarbetsgivarna rf
- Finlands Gymnasistförbund rf
- Finlands Föräldraförbund rf.

Betänkande KuUB 16/2020 rd

PROPOSITIONEN OCH MOTIONERNA

Propositionen

Regeringen föreslår att lagen om grundläggande utbildning och lagen om Europeiska skolan i Helsingfors ändras temporärt. Det föreslås att temporära bestämmelser om exceptionella arrangemang för ordnandet av undervisningen fogas till lagen om grundläggande utbildning och lagen om Europeiska skolan i Helsingfors. Genom propositionen förlängs giltighetstiden för de exceptionella undervisningsarrangemangen till slutet av vårterminen 2021. Enligt propositionen ska utbildningsanordnaren genom sitt beslut kunna övergå till exceptionella undervisningsarrangemang. Syftet med propositionen är att förebygga spridningen av coronaviruset, lindra de olägenheter det medför samt säkerställa att undervisning enligt lagen om grundläggande utbildning ordnas på ett tryggt sätt.

Lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2021 och gälla till och med den 31 juli 2020.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

Syftet med propositionen är att bereda sig på det eventuella behovet av att genomföra undervisningen genom exceptionella arrangemang på grund av den fortsatta coronavirusepidemin. Syftet är att garantera elevernas rätt till undervisning också när denna på grund av ett beslut som fattats med stöd av lagen om smittsamma sjukdomar (1227/2016) inte kan ordnas i enlighet med de bestämmelser som är avsedda för normala situationer.

Utskottet ser det som mycket behövt att utbildningsanordnarna enligt lagen om grundläggande utbildning samt Europeiska skolan i Helsingfors kan ha exceptionella undervisningsarrangemang för att förebygga spridning av coronaviruset även efter att giltighetstiden för 20 a § i lagen om grundläggande utbildning och 8 a § i lagen om Europeiska skolan i Helsingfors gått ut (31.12.2020) och epidemin fortsätter. Det är bra att lagförslaget gör det möjligt att reagera på smittoläget på det sätt som den lokala situationen förutsätter.

Utskottet anser att regeringen noggrant har granskat de rättsliga förutsättningarna för att övergå till att ordna undervisning på ett sätt som avviker från den normala lagstiftningen. Erfarenheterna av de exceptionella arrangemang som inleddes våren 2020 har nyttjats på ett bra sätt.

I sitt utlåtande (GrUU 41/2020 rd) om propositionen anser grundlagsutskottet att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Grundlagsutskottet vill dock fortfarande fästa uppmärksamheten vid behovet av att se till att rätten till grundläggande utbildning kan tillgodoses på lika villkor och i så full utsträckning som möjligt även under de exceptionella undervisningsarrangemangen.

Utskottet ställer sig bakom förslaget om en förlängning av bestämmelsernas giltighetstid till utgången av läsåret 2020–2021, alltså till den 31 juli 2021.

Betänkande KuUB 16/2020 rd

Sammantaget anser kulturutskottet att propositionen behövs och fyller sitt syfte. Utskottet tillstyrker lagförslagen i propositionen, men med följande kommentarer och ändringsförslag.

Nödvändighetskrav på distansundervisning

Syftet med propositionen är att de avvikande undervisningsarrangemangen ska begränsa elevernas rätt till undervisning och tillhörande stödåtgärder enligt lagen om grundläggande utbildning så lite som möjligt.

Utskottet anser att det är absolut nödvändigt att undervisningen för läropliktiga i första hand ordnas som närundervisning. Det är ett behövt krav i lagförslag 1 och 2 att övergången till exceptionella undervisningsarrangemang ska grunda sig på att nödvändighetskravet är uppfyllt. Distansundervisning ska inte införas bara för säkerhets skull. Det ska dessutom finnas ett beslut om stängning av lokaler med stöd av 58 § i lagen om smittsamma sjukdomar. Vidare ska utbildningsanordnaren ha bedömt att det på grund av stängningsbeslutet inte är tryggt att ordna undervisningen på normalt sätt och att det är nödvändigt att övergå till distansundervisning. Utbildningsanordnaren ska bedöma alla alternativa sätt att ordna undervisningen som närundervisning, vilket innebär att övergången till distansundervisning är en sista utväg.

Avgiftsfri skolmåltid

Utskottet anser med hänvisning till sitt tidigare betänkande (KuUB 8/2020 rd, s. 5) att det är bra att den föreslagna lagstiftningen med motiveringar tydligt anger elevens rätt till en avgiftsfri daglig skolmåltid. Skyldigheten att erbjuda måltider behandlas ingående i specialmotiveringen till propositionen, och där konstateras bland annat att utbildningsanordnaren har möjlighet att ge en elev i annan än närundervisning en matvarukasse i stället för en färdig måltid, om vårdnadshavarna samtycker till det. Utskottet anser att förslaget är ändamålsenligt, eftersom de lokala förhållandena och möjligheterna att transportera eller hämta måltider, exempelvis avstånden till elevernas hem och möjligheterna att åka till skolan, varierar avsevärt. Utskottet framhåller att även beslut om att erbjuda skolmåltider ska fattas så att barnets bästa tryggas.

Elevvård och stöd för lärande

Under distansundervisningen våren 2020 genomfördes stödet för lärande och skolgång samt elevvården på olika sätt. Många kommuner tillhandahöll intensifierat och särskilt stöd samt skolhälsovårdstjänster bara i liten utsträckning, trots att stödbehovet ansågs öka under våren. I vissa kommuner avbröts elevvården i praktiken helt, i andra kommuner utvecklades snabbt nya arbets sätt inom elevvården, och kontakten till kommunens övriga tjänster för barn och familjer rentav intensifierades.

Utskottet betonar med hänvisning till sitt tidigare betänkande (KuUB 8/2020 rd) att stödet för lärande samt elevvården bör fortsätta trots exceptionella undervisningsarrangemang på ett sätt som motsvarar elevernas behov och på lika villkor. Det är nödvändigt att i förväg planera hur elevvårdstjänsterna ska tillhandahållas i händelse av exceptionella arrangemang. Det är viktigt att ta övergripande hänsyn till elevvården: individuell och generellt inriktad elevvård och alla tillhörande tjänster som skolkurators- och psykologtjänster samt skolhälsovård.

Betänkande KuUB 16/2020 rd

Möjligheter att ordna undervisning på annat sätt i vissa situationer

Sakkunniga har föreslagit att lagförslagen ändras så att de mest sårbara elever som avses i 4 mom. på vårdnadshavarens begäran får övergå till distansundervisning. I ett sakkunnigyttrande anses detta vara behövt till exempel i situationer där en elev som får särskilt stöd och som integrerats i den allmänna undervisningen blir undervisningsgruppens enda elev som får närundervisning, när de övriga förordnas till distansundervisning. Det framfördes också ett behov av ändringar i de föreslagna bestämmelserna för att göra det möjligt för en elev att övergå till distansundervisning på den grunden att någon av familjemedlemmarna hör till en riskgrupp där det är särskilt farligt att få coronavirussmitta.

Utskottet är medvetet om behovet av de framlagda förslagen samtidigt som det betonar den läropliktiga rätt och skyldighet att delta i undervisning enligt läroplanen för att fullgöra sin läroplikt. Det är absolut nödvändigt att undervisningen även under pågående undantagsarrangemang genomförs så att barnets rättigheter tryggas. Utskottet upprepar sitt konstaterande (KuUB 8/2020 rd, s. 3) att begränsningar av barnets rättigheter ska vara noggrant avgränsade, ändamålsbundna och så kortvariga som möjligt i förhållande till det mål som ska uppnås och att det är viktigt att se till att de grunder för begränsning som den föreslagna lagen möjliggör inte senare används som grund för andra begränsningar.

När det gäller elever i sårbar ställning konstaterar utskottet att den föreslagna regleringen motsvarar den gällande regleringen (lagarna 521/2020 och 522/2020). Utskottet har erfarit att för dessa elever är behovet av närundervisning uppenbart för att rätten till grundläggande utbildning de facto ska kunna tillgodose. I propositionen (s. 24–25) finns närmare motivering till att elevernas rätt till närundervisning ska tryggas. Elevernas ålder, utvecklingsnivå samt behov av stöd för lärande och skolgång motiverar att de har ett stort behov av närundervisning.

I grundlagsutskottets bedömning ansågs det motiverat att elever som behöver stöd för inläring enligt 17 § och 25 § 2 mom. i lagen om grundläggande utbildning (628/1998) lämnas utanför tillämpningsområdet för de exceptionella undervisningsarrangemangen (GrUU 18/2020 rd, s. 3). Den faktiska tillgängligheten i fråga om stöd för lärande och skolgång kan äventyras i undervisning på distans.

Om lagstiftningen gjorde det möjligt för sårbara elever att på vårdnadshavarens begäran övergå till undervisning på distans, skulle det framhäva vårdnadshavarens skyldighet enligt 26 § 2 mom. i lagen om grundläggande utbildning att se till att läroplikten fullgörs. Våren 2020 gällde lagen om temporärt stöd till personer som på grund av coronavirusepidemin är borta från arbetet utan lön (297/2020), med stöd av vilken vårdnadshavare som är frånvarande från arbetet utan lön kunde ansöka om temporärt stöd på grund av coronavirusepidemin. Stödet var en ersättning för inkomstbortfall och försörjning när vårdnadshavaren utan lön var borta från sitt arbete för att vårda sitt barn i småbarnspedagogik eller årskurs 1–3 inom den grundläggande utbildningen i enlighet med regeringens rekommendationer för bekämpning av coronavirusepidemin. Lagen var temporär, och rätten till stöd gällde endast under undantagsförhållandena enligt beredskapslagen. För närvarande finns det inga liknande bestämmelser om förmåner till vårdnadshavare.

Betänkande KuUB 16/2020 rd

Sakkunniga har föreslagit att tillämpningsområdet för 18 § 3 punkten i lagen om grundläggande utbildning breddas för att det ska kunna fattas beslut om att en elev övergår till distansundervisning på grund av att en familjemedlem hör till en riskgrupp. Men detta går inte att genomföra problemfritt. Bestämmelsen tillåter att undervisningen delvis ordnas på ett annat sätt än vad som föreskrivs i lagen om grundläggande utbildning och med stöd av den, om det är motiverat av skäl som har samband med elevens eget hälsotillstånd. Om bestämmelsen ändras för att möjliggöra distansundervisning på det sätt som konstateras ovan ändras grundprincipen att det vid ordnandet av undervisning på något annat sätt ska vara fråga om ett skäl som har samband med eleven själv.

Det bör noteras att det inte är ändamålsenligt att bedöma förutsättningarna för att ordna undervisning på annat sätt enbart utifrån de bestämmelser som gäller coronavirusläget eller exceptionella undervisningsarrangemang. Till exempel andra smittsamma sjukdomar, såsom säsongsinfluenza, kan medföra ett motsvarande behov av att begära distansundervisning på grund av att en familjemedlem hör till en riskgrupp. Lagen om grundläggande utbildning innehåller inga bestämmelser om situationer av den typen.

Lagstiftningen om grundläggande utbildning utgår från antagandet att undervisningen i den grundläggande utbildningen för läropliktiga ges i form av närundervisning (RP 86/1997 rd, s. 54). Utskottet menar på grundval av en utredning att en ändring av bestämmelsen på det sätt som beskrivs ovan medför en situation där det krävs en avvägning av de grundläggande fri- och rättigheterna om ett enskilt barns rätt att få grundläggande utbildning i form av närundervisning de facto kan begränsas av skäl som har samband med andra personers hälsotillstånd. I propositionen behandlas den här frågan ingående med hänvisning till bland annat undervisnings- och kulturministeriets och Utbildningsstyrelsens rekommendationer.

Undervisnings- och kulturministeriet utreder behovet av att ändra bestämmelserna om stöd och särskilda undervisningsarrangemang inom den grundläggande utbildningen i sektionen för förskoleundervisning och grundläggande utbildning i arbetsgruppen för stöd i utvecklingsprogrammet Utbildning för alla, står det i propositionen (s. 38). Utskottet anser det vara viktigt att arbetsgruppen bedömer problemen med tillämpningen av 18 § i lagen om grundläggande utbildning jämte behövliga förslag till lösningar ur ovan nämnda perspektiv.

Förvaltningsförfarande och beslutsprocesser

Sakkunniga har påpekat att beslutsprocessen och förvaltningsförfarandet för att införa exceptionella undervisningsarrangemang är invecklade, då det inte finns några särskilda procedurregler för den här situationen. För undantagssituationer fattas beslut enligt situationen för en enskild elev, skola eller utbildningsanordnare. Dessutom medverkar olika myndigheter, till exempel det organ som svarar för bekämpningen av smittsamma sjukdomar och de olika förvaltningsorganen inom undervisningsväsendet i kommunen. På förvaltningsförfarande och beslutsprocesser tillämpas likaså en rad olika lagar, främst lagen om smittsamma sjukdomar, kommunallagen (410/2015), förvaltningslagen (434/2003), lagen om grundläggande utbildning samt lagen om elev- och studerandevård (1287/2013).

Utbildningsanordnarna skiljer sig åt i fråga om storlek och förvaltningsstruktur, och därför kan det vara svårt att samordnat reglera beslutsförfarandet i undantagssituationer så att det på ett lyck-

Betänkande KuUB 16/2020 rd

at sätt är till nytta för alla aktörer. Utskottet ser det som viktigt att undervisnings- och kulturministeriet tillsammans med Utbildningsstyrelsen i enlighet med vad som framfördes vid sakkunnigutfrågningen bereder en beslutsmodell för utbildningsanordnarna vid övergång till exceptionella undervisningsarrangemang.

I ett sakkunnigyttrande påpekas det att propositionen med förslag till 20 a § i den gällande lagen om grundläggande utbildning (RP 86/2020 rd) också nämner sådana begränsningar i användningen av lokaler som är lindrigare än en stängning av skolan som grund för övergången till exceptionella undervisningsarrangemang. Det föreslås att 20 a § 1 mom. i förslaget ska tolkas på samma sätt som den gällande bestämmelsen, så att den lokala praxis som gällt den här hösten inte ändras och tröskeln för exceptionella undervisningsarrangemang inte höjs.

Med hänvisning till en utredning konstaterar utskottet att under tillämpningen av de gällande lagarna (521—522/2020) har stängningen av undervisningslokaler i enlighet med bestämmelsen varit bunden till 58 § i lagen om smittsamma sjukdomar. Kriterierna för tillämpning av exceptionella undervisningsarrangemang föreslås inte bli ändrade till denna del. Vissa smittskyddsmyndigheter har också fattat villkorliga beslut om lokaler under coronavirusepidemin. Tillämpningen av lagen om smittsamma sjukdomar hör till social- och hälsovårdsministeriets ansvarsområde.

Hörande av barn

I sitt tidigare betänkande (KuUB 8/2020 rd, s. 3–4) betonade utskottet vikten av att ta reda på och ta hänsyn till barnens åsikter. Utskottet anser att det är utmärkt att barnen har fått tillfälle att yttra sig vid beredningen av propositionen. Undervisnings- och kulturministeriet har genomfört en riksomfattande webbenkät som riktar sig till barn. Med hjälp av enkäten har man utrett elevernas erfarenheter av den grundläggande utbildningen under våren och början av hösten 2020.

Genomförandet av enkäten och det relativt stora antalet svar, över 58 000, visar att sådana enkäter kan göras inom en relativt kort tidsfrist. Utskottet påpekar i alla fall att det av propositionen inte framgår hur enkätresultaten har använts i beredningen av lagförslaget. När man gör enkäter bland barn är det också bra att se till att resultaten utnyttjas och att man - även för barnen - redogör för hur deras synpunkter har beaktats.

Uppföljning

Kulturutskottet instämmer med grundlagsutskottet (GrUU 18/2020 rd, s. 4) och anser att det absolut är viktigt att statsrådet noga bevakar tillämpningen av den föreslagna regleringen. Kulturutskottet anser det vara nödvändigt att man som ett led i uppföljningen samlar in information och erfarenheter om genomförandet av undervisningen under undantagsarrangemangen och om de problem som påträffats i samband med den i syfte att vidareutveckla undervisningen och den lagstiftning och övriga styrning som gäller undervisningen.

Betänkande KuUB 16/2020 rd

Avslutningsvis

Utskottet anser att det är viktigt att stärka lärarnas kompetens när det gäller att genomföra distansundervisning och exceptionella undervisningsarrangemang genom fortbildning och utbyte av god praxis.

Det måste ses till att systemet inte leder till att läraren blir tvungen att arbeta dubbelt för att ge samma undervisning när distansundervisning och närundervisning ordnas växelvis.

DETALJMOTIVERING

Lagförslag 1

20 a §. Exceptionella undervisningsarrangemang. Utskottet föreslår att 1 mom. preciseras så att uttrycket "beslut som meddelas" i första meningen ändras till "beslut som meddelats". Den föreslagna ordalydelsen preciserar rättsläget så att det är ett villkor för övergång till exceptionella undervisningsarrangemang att ett beslut enligt 58 § i lagen om smittsamma sjukdomar har fattats.

Utskottet föreslår att 3 mom. preciseras så att det i momentet hänvisas till paragrafens 1 och 5 mom. Detta förtydligar att skyldigheten att ordna stödåtgärder, tjänster och förmåner enligt 3 mom. under de förutsättningar som nämns i momentet gäller de situationer som anges i både 1 och 5 mom.

Lagförslag 2

8 a §. Exceptionella undervisningsarrangemang. Utskottet föreslår att momentet preciseras i överensstämmelse med förslaget till 20 a § 1 mom. i lagförslag 1.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Kulturutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner lagförslag 1 och 2 i proposition RP 218/2020 rd med ändringar. (Utskottets ändringsförslag)

Betänkande KuUB 16/2020 rd

Utskottets ändringsförslag

1.

Lag

om temporär ändring av lagen om grundläggande utbildning

I enlighet med riksdagens beslut
fogas temporärt till lagen om grundläggande utbildning (628/1998) en ny 20 a § som följer:

4 kap.

Undervisning

20 a §

Exceptionella undervisningsarrangemang

Om undervisningen till följd av ett beslut som **meddelats** med stöd av 58 § i lagen om smittsamma sjukdomar (1227/2016) inte kan ordnas tryggt som närundervisning i skolan eller på någon annan plats där undervisning ordnas, kan man i undervisningen genom beslut av utbildningsanordnaren övergå till exceptionella undervisningsarrangemang, om det är nödvändigt för att undervisningen ska kunna ordnas. Även under exceptionella undervisningsarrangemang ska elevens rätt till undervisning tryggas i enlighet med denna lag eller de bestämmelser som utfärdats eller föreskrifter som meddelats med stöd av den.

Ett beslut om övergång till exceptionella undervisningsarrangemang får fattas för högst en månad åt gången. Ett beslut om exceptionella undervisningsarrangemang får verkställas utan att det har vunnit laga kraft. Under exceptionella undervisningsarrangemang ordnas undervisningen med hjälp av distansförbindelser helt eller delvis på något annat sätt än som närundervisning.

Utbildningsanordnaren är skyldig att **vid undervisningsarrangemang enligt 1 och 5 mom.** ordna sådant stöd för inläring som avses i 16, 16 a, 17 och 17 a § samt sådana tjänster och förmåner som avses i 31 § på de sätt som det med tanke på omständigheterna är möjligt att genomföra. I undervisning som ges i annan form än som närundervisning är utbildningsanordnaren skyldig att ge alla elever en avgiftsfri måltid.

Bestämmelserna i 1 och 2 mom. gäller inte elever i förskoleundervisning, elever i årskurserna 1—3 i den grundläggande utbildningen, elever som fått ett beslut om särskilt stöd enligt 17 §, elever som omfattas av förlängd läroplikt enligt 25 § 2 mom. och inte heller elever inom förberedande undervisning enligt 5 §.

Betänkande KuUB 16/2020 rd

Om undervisningen för en elev inte kan ordnas som närundervisning i situationer som avses i 57, 60 och 63 § i lagen om smittsamma sjukdomar, kan undervisningen ordnas med särskilda undervisningsarrangemang enligt 18 § 1 mom. 3 punkten i denna lag med hjälp av distansförbindelser. Ett beslut om särskilda undervisningsarrangemang får fattas högst för giltighetstiden för ett beslut om en elev som meddelats med stöd av nämnda paragrafer i lagen om smittsamma sjukdomar. Beslutet får verkställas utan att det har vunnit laga kraft.

Denna lag träder i kraft den 20 och gäller till och med den 31 juli 2021.

2.

Lag

om temporär ändring av lagen om Europeiska skolan i Helsingfors

I enlighet med riksdagens beslut
fogas temporärt till lagen om Europeiska skolan i Helsingfors (1463/2007) en ny 8 a § som följer:

2 kap.

Undervisning

8 a §

Exceptionella undervisningsarrangemang

Om undervisningen på grund av ett beslut som **meddelats** med stöd av 58 § i lagen om smittsamma sjukdomar (1227/2016) inte kan ordnas tryggt som närundervisning i skolan eller på någon annan plats där undervisning ordnas, kan man i undervisningen genom beslut av skolan övergå till exceptionella undervisningsarrangemang, om det är nödvändigt för att undervisningen ska kunna ordnas. Även under exceptionella undervisningsarrangemang ska elevens rätt till undervisning tryggas i enlighet med denna lag eller de bestämmelser som utfärdats eller föreskrifter som meddelats med stöd av den.

Ett beslut om övergång till exceptionella undervisningsarrangemang får fattas för högst en månad åt gången. Ett beslut om exceptionella undervisningsarrangemang får verkställas utan att det

Betänkande KuUB 16/2020 rd

har vunnit laga kraft. Under exceptionella undervisningsarrangemang ordnas undervisningen med hjälp av distansförbindelser helt eller delvis på något annat sätt än som närundervisning.

Skolan är skyldig att ordna sådant effektiviserat stöd för lärandet som avses i 21 § på de sätt som det med tanke på omständigheterna är möjligt att genomföra.

Bestämmelserna i 1 och 2 mom. gäller inte elever i förskoleundervisning, elever i årskurs 1—4 och inte heller elever som behöver effektiviserat stöd enligt 21 §.

Denna lag träder i kraft den 20 och gäller till och med den 31 juli 2021.

Helsingfors 8.12.2020

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Paula Risikko saml
medlem Sanna Antikainen saf
medlem Marko Asell sd
medlem Jukka Gustafsson sd
medlem Veronika Honkasalo vänst
medlem Kaisa Juuso saf
medlem Hilikka Kemppi cent
medlem Mikko Kinnunen cent
medlem Pasi Kivisaari cent
medlem Noora Koponen gröna
medlem Sari Multala saml
medlem Mikko Ollikainen sv
medlem Sofia Vikman saml.

Sekreterare var

utskottsråd Marja Lahtinen.