

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

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås det 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 kan utbildningsanordnaren fatta beslut om att 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.

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL.....	1
MOTIVERING	3
1 Bakgrund och beredning.....	3
1.1 Bakgrund.....	3
1.2 Beredning.....	4
2 Nuläge och bedömning av nuläget.....	4
2.1 Lagstiftning	4
2.2 Coronavirussituationen i grundskolorna	6
3 Målsättning	7
4 Förslagen och deras konsekvenser.....	8
4.1 De viktigaste förslagen.....	8
4.2 De huvudsakliga konsekvenserna	8
4.2.3 Konsekvenser för myndigheterna	13
4.2.4 Samhälleliga konsekvenser	14
5 Alternativa handlingsvägar.....	15
5.1 Handlingsalternativen och deras konsekvenser.....	15
5.2 Lagstiftning och andra handlingsmodeller i utlandet.....	17
6 Respons från utlåtanden och höranden	18
7 Specialmotivering	21
7.1 Lag om grundläggande utbildning	21
7.2 Lag om Europeiska skolan i Helsingfors	27
8 Ikraftträdande.....	30
9 Verkställighet och uppföljning	30
10 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning	32
LAGFÖRSLAG	44
1. Lag om temporär ändring av lagen om grundläggande utbildning	44
2. Lag om temporär ändring av lagen om Europeiska skolan i Helsingfors	45
BILAGA	46
PARALLELLTEXT	46
1. Lag om temporär ändring av lagen om grundläggande utbildning	46
2. Lag om temporär ändring av lagen om Europeiska skolan i Helsingfors	48

MOTIVERING

1 Bakgrund och beredning

1.1 Bakgrund

Statsrådet har den 16 mars 2020 i samverkan med republikens president konstaterat att det i Finland råder sådana undantagsförhållanden som avses i 3 § 3 och 5 punkten i beredskapslagen (1552/2011) på grund av covid-19-epidemin (nedan coronaviruset). Undervisnings- och kulturministeriet samt ämbetsverk, inrättningar och andra aktörer inom dess förvaltningsområde strävar genom sina åtgärder efter att förebygga spridningen av coronaviruset och lindra de negativa effekterna av den.

Våren 2020 utfärdade statsrådet ibruktagningsförfordningar och tillämpningsförfordningar med stöd av beredskapslagen för att bromsa coronaviruset. På grund av de undantagsförhållanden som hänför sig till coronaviruset utfärdade statsrådet den 17 mars 2020 med stöd av 6 § i beredskapslagen en förfordning om ibruktagning av befogenheter i enlighet med 86, 88, 93—95 och 109 § i beredskapslagen (125/2020) samt den 31 mars 2020 en förfordning om fortsatt utövning av nämnda befogenheter (174/2020). Därtill utfärdade statsrådet våren 2020 förfordningar om temporära begränsningar av skyldigheten att ordna småbarnspedagogik samt undervisning och utbildning (126/2020, 131/2020 och 191/2020, nedan tillämpningsförfordningarna).

Genom tillämpningsförfordningen (126/2020) begränsades skyldigheten att ordna närundervisning och närhandledning på de olika utbildningsstadierna fram till den 13 april 2020. Syftet med förslaget var att göra spridningen av coronavirussmitta långsammare genom att minska kontakterna mellan elever, studerande, undervisningspersonal och annan personal på samtliga utbildningsstadier. För att förhindra spridningen av epidemin övergick man inom förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen huvudsakligen till distansundervisning. Tillämpningsförfordningens 3 § ändrades genom statsrådets förfordning om ändring av 3 § i statsrådets förfordning om temporära begränsningar av skyldigheten att ordna småbarnspedagogik samt undervisning och utbildning (131/2020). Genom förfordningen av statsrådet utvidgades skyldigheten att ordna närundervisning i fråga om elever i en särskilt utsatt ställning.

Den 31 mars 2020 utfärdade statsrådet med stöd av 8 § i beredskapslagen en förfordning om fortsatt utövning av befogenheter i enlighet med 86, 88, 93, 94 och 109 § i beredskapslagen (174/2020). Med stöd av 6 § i förlängningsförfordningen kunde sådan undervisning och annan verksamhet som ordnas av undervisnings- och utbildningsanordnare enligt 109 § 2 mom. i beredskapslagen avbrytas eller begränsas i hela landet. Förlängningsförfordningen gällde under perioden 14.4.—13.5.2020. Den 6 april 2020 utfärdade statsrådet en ny statsrådsförfordning (tillämpningsförfordning 191/2020) om temporära begränsningar av skyldigheten att ordna småbarnspedagogik samt undervisning och utbildning. Distansundervisningen och de begränsningar som gäller skyldigheten att ordna småbarnspedagogik, undervisning och utbildning som hänför sig till den enligt tillämpningsförfordningen förlängdes till och med den 13 maj 2020.

Giltighetstiden för statsrådets förfordning (191/2020) gick ut den 13 maj 2020. I enlighet med regeringens principbeslut av den 6 maj 2020 hanteras användningen av lokaler för förskoleundervisning och grundläggande utbildning fr.o.m. den 14 maj 2020 genom åtgärder enligt lagen om smittsamma sjukdomar (1227/2016). I enlighet med principbeslutet rekommenderade statsrådet att undervisningen vid universitet och yrkeshögskolor samt inom gymnasieutbildning, yrkesutbildning, fritt bildningsarbete och grundläggande utbildning för personer som passerat läropliktsåldern ordnas som distansundervisning till slutet av läsåret 2019—2020.

Den 4 maj 2020 utfärdade undervisnings- och kulturministeriet och Institutet för hälsa och välfärd en uppdaterad rekommendation till anordnare av undervisning och småbarnspedagogik under coronavirusepidemin. Genom att följa rekommendationen strävar man efter att minska risken för smitta i samband med skolgång. Smittskyddsmyndigheterna har med stöd av lagen om smittsamma sjukdomar (122/2016) rätt att stänga t.ex. skolor och läroanstalter och bestämma om begränsningar i samband med sammankomster. Den 4 juni 2020 lämnade statsrådet en regeringsproposition (RP 86/2020) till riksdagen med förslag till lagar om temporär ändring av lagen om grundläggande utbildning och lagen om Europeiska skolan i Helsingfors. Riksdagen godkände lagarna den 26 juni 2020, och de temporära författningsändringarna (521—522) gäller 1.8.—31.12.2020. Lagstiftningen gör det möjligt att genom beslut av utbildningsanordnaren övergå till exceptionella undervisningsarrangemang. Om undervisningen inte kan ordnas på ett tryggt sätt är det nödvändigt att övergå till exceptionella undervisningsarrangemang med hänsyn till hur coronavirusläget utvecklats lokalt. I lagen om grundläggande utbildning föreslås en temporär ändring, vilket säkerställer en motsvarande regleringssituation även under vårterminen 2021, så att elevens rätt att få undervisning tillgodoses.

1.2 Beredning

Propositionen har beretts som tjänsteuppdrag vid undervisnings- och kulturministeriet. Undervisnings- och kulturministeriet har i förberedningen begärt kommentarer om hur lagarna (521—522/2020) fungerar av kommunernas bildningsledning och centrala intressentgrupper.

Under beredningen ordnade undervisnings- och kulturministeriet ett separat hörande för Europeiska skolan i Helsingfors, Finlands Kommunförbund, Utbildningsstyrelsen, Kommunarbetsgivarna, Undervisningssektorns Fackorganisation OAJ och Bildningsarbetsgivarna.

På grund av propositionens brådskande natur är det nödvändigt att i lagberedningen avvika från den riktgivande remisstiden för hörande. Yttranden om utkastet till regeringsproposition har begärts av centrala intressentgrupper. Utkastet till proposition har varit på remiss under perioden 12.—27.10.2020.

Undervisnings- och kulturministeriet genomförde ett riksomfattande hörande av barn under perioden 2.—23.10.2020 som en del av lagberedningen.

Propositionen har behandlats i delegationen för kommunal ekonomi och kommunalförvaltning den 28 oktober 2020.

Beredningsunderlaget till regeringens proposition finns i den offentliga tjänsten på adressen <https://minedu.fi/sv/projekt?tunnus=OKM041:00/2020>

2 Nuläge och bedömning av nuläget

2.1 Lagstiftning

Enligt 16 § 1 mom. i Finlands grundlag (731/1999) har alla rätt till avgiftsfri grundläggande utbildning. Bestämmelser om läroplikten utfärdas genom lag. Det allmänna ska, enligt vad som närmare föreskrivs 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.

Bestämmelser om läroplikt och grundläggande utbildning finns i lagen om grundläggande utbildning. Enligt 25 § 1 mom. i lagen om grundläggande utbildning är barn som är varaktigt

bosatta i Finland läropliktiga. Läroplikten börjar det år då barnet fyller sju år. Läroplikten upphör när den grundläggande utbildningens lärokurs har fullgjorts eller det har förflutit 10 år sedan läroplikten började. Läroplikten för barn i behov av stöd kan enligt 25 § 2 mom. i lagen om grundläggande utbildning förlängas. Om ett handikapp eller en sjukdom hos barnet medför att de mål som ställts för den grundläggande utbildningen uppenbarligen inte kan nås under nio år, blir barnet läropliktigt ett år tidigare än vad som bestäms i 25 § 1 mom. och läroplikten fortgår i 11 år. Enligt 4 § i lagen om grundläggande utbildning är en kommun skyldig att för barn i läropliktsåldern som bor på kommunens område ordna grundläggande utbildning samt förskoleundervisning året innan läroplikten uppkommer. Dessutom är kommunen skyldig att övervaka fullgörandet av läroplikten.

Enligt 26 § 1 mom. i lagen om grundläggande utbildning ska läropliktiga delta i grundläggande utbildning som ordnas med stöd av den lagen eller annars förvärva kunskaper som motsvarar den grundläggande utbildningens lärokurs. Läroplikten innebär alltså en skyldighet att genomgå den grundläggande utbildningens lärokurs som anges i lagen om grundläggande utbildning och i grunderna för läroplanen för den grundläggande utbildningen eller att uppnå motsvarande kunskaper och färdigheter på något annat sätt. Läroplikten innebär i Finland en skyldighet att förvärva kunnande på en viss nivå, inte ett skoltvång, dvs. en skyldighet att delta i undervisning. Enligt 26 § i lagen om grundläggande utbildning ska barn som inte deltar i läropliktsutbildningen annars förvärva kunskaper som motsvarar den grundläggande utbildningens lärokurs. Då ska den kommun där den läropliktiga är bosatt övervaka den läropliktigas framsteg. En elev ska enligt 35 § i lagen om grundläggande utbildning delta i den utbildning enligt den lagen som han eller hon har antagits till, om eleven inte av särskilda skäl tillfälligt har fått befrielse. Utgångspunkten är att eleven får undervisning enligt läroplanen. Om eleven på grund av sjukdom eller av någon motsvarande godtagbar orsak inte har möjlighet att delta i skolundervisningen, kan elevens undervisning ordnas genom att ge eleven handledning, läromedel och utvärderingsrespons som stöder inläringen i hemmet eller på en motsvarande plats. När en elev återvänder till skolan efter sjukdom kan han eller hon vid behov ges stödundervisning. Grundläggande utbildning kan också ordnas som sjukhusundervisning i enlighet med 4 a § i lagen om grundläggande utbildning eller så kan man i undervisningen i enlighet med 18 § 3 punkten i den lagen övergå till särskilda undervisningsarrangemang, om detta är motiverat av skäl som har samband med elevens hälsotillstånd.

Vid stiftandet av lagen om grundläggande utbildning har man utgått från att undervisningen i den grundläggande utbildningen för läropliktiga ges i form av närundervisning (RP 86/1997 rd, s. 54). Enligt 30 § 1 mom. i lagen om grundläggande utbildning har den som deltar i utbildning under arbetsdagarna rätt att få undervisning enligt läroplanen, elevhandledning och tillräckligt stöd för inläring och skolgång genast när behov uppstår. Detta tillgodoser elevens subjektiva grundläggande rätt till grundläggande utbildning. Närundervisningen omfattar sådan undervisning som ges av lärare i en trygg studiemiljö anvisad av skolan och under de arbetstider som anges i arbetsplanen. Lagen om grundläggande utbildning möjliggör inte att undervisningen ordnas som s.k. distansundervisning eller som undervisning med hjälp av distansförbindelser, där eleven själv väljer tid och plats för studierna. I närundervisningen kan man dock utnyttja distansförbindelser t.ex. via video eller dator.

När tillämpningsförfordningarnas giltighetstid löpte ut kunde undervisningen inte fortsätta som undervisning med hjälp av distansförbindelser. På grund av ovan nämnda inledde undervisnings- och kulturministeriet på våren beredningen av en temporär ändring av lagstiftningen. Riksdagen godkände lagarna den 26 juni 2020, och de temporära författningsändringarna (521—522) gäller 1.8.—31.12.2020.

Smittläget framskrider i olika takt på olika håll i landet, och därför föreslås en temporär bestämmelse i lagen om grundläggande utbildning, som gör det möjligt att övergå till exceptionella undervisningsarrangemang genom beslut av utbildningsanordnaren. Det finns ingen säker prognos eller entydig information om coronavirusets varaktighet och utveckling. Även under vårterminen 2021 kan man bli tvungen att begränsa närundervisningen inom den grundläggande utbildningen på grund av smittläget. Dessutom kan elever bli tvungna att sättas i karantän, isoleras eller förordnas att vara frånvarande från undervisningen med stöd av lagen om smittsamma sjukdomar. I ovan nämnda situationer hindras de facto elevens rätt att få undervisning. Eleven har dock en grundläggande rättighet att få grundläggande utbildning och undervisningen ska kunna ordnas så normalt som möjligt. Smittläget kan förutsätta att man övergår till exceptionella undervisningsarrangemang och undervisning med hjälp av distansförbindelser. Undantagsarrangemang inom undervisningen ska grunda sig på lag, och därför föreslår statsrådet att rättsläget enligt den gällande lagen om grundläggande utbildning (521/2020) förlängs.

2.2 Coronavirussituationen i grundskolorna

Uppgifterna om konsekvenserna av verkställigheten av de temporära lagar som trädde i kraft den 1 augusti 2020 och om coronavirusets framskridande kompletteras ständigt. Det bör även observeras att uppföljningsuppgifterna om coronaviruset och uppgifterna om konsekvensbedömningen kompletteras även under propositionens riksdagsbehandling.

Institutet för hälsa och välfärd samlar information om det aktuella coronaläget. Fram till den 4 november 2020 uppgick antalet anmälda sjukdomsfall i Finland till sammanlagt 16 930 och antalet dödsfall i anslutning till sjukdomen till sammanlagt 361. Fram till det datumet hade inga personer under 19 år dött på grund av sjukdomen. Den 1 november 2020 var incidensen över 14 dagar i fråga om konstaterade coronafall ca 150 i åldersgruppen 7 15-åringar.

I de exponeringssituationer som anmälts till Institutet för hälsa och välfärd fram till den 4 november 2020 hade cirka 7 950 elever och 1 050 medlemmar av personalen exponerats. Antalet fall där smittan spridits i skolmiljön var sammanlagt 91, varav 78 gällde infektioner hos barn och 13 hos vuxna.

Undervisnings- och kulturministeriet och regionförvaltningsverket kartlägger läget inom förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen under hösten 2020 genom en kommunenkät som genomförs regelbundet och som samlar information från kommunerna och privata utbildningsanordnare. Tidpunkten 15.9 Enkäten som genomfördes i Fastlandsfinland besvarades av 206 kommuner och 51 privata utbildningsanordnare. Respondenterna frågades om antalet frånvarande från skolorna jämfört med den normala situationen. Av dem som svarade bedömde 61 procent att antalet frånvarofall var större än normalt. I fråga om frånvaro lyfte man i mycket stor utsträckning fram förkylningssäsongen. I enlighet med coronaanvisningarna stannar eleverna lättare hemma även vid lindriga förkylningssymtom och frånvaron varar längre. Av svaren framgick att barn på grund av förkylningssymtom har gjort coronatester och att de längre frånvaroperioderna dels också beror på försiktighet och testning.

Beroende på tidpunkten för enkäten har 14—23 procent av de utbildningsanordnare som besvarat enkäten meddelat att de fattat beslut enligt 20 a § i lagen om grundläggande utbildning om övergång till exceptionella undervisningsarrangemang. Omkring 25 procent av anordnarna har med stöd av 18 § i lagen om grundläggande utbildning fattat beslut om övergång till särskilda undervisningsarrangemang på grund av en situation där närundervisning inte kan ordnas för en elev i situationer som avses i 57 § (beslut om frånvaro), 60 § (karantän) eller 63 § (isolering) i lagen om smittsamma sjukdomar. Största delen av besluten har fattats i landskapet Nyland. I fråga om de anordnare som besvarat enkäten har det beroende på tidpunkten funnits 3 000—

5 000 elever i undervisning med hjälp av distansförbindelser. Som orsak till övergången till distansundervisning har angetts karantän för en enskild elev, grupp eller hel klass på grund av coronaexponering och/eller smitta. I vissa fall har man fattat ett mer omfattande beslut som gäller alla elever i skolan eller kommunen. I de öppna svaren har distansundervisningens varaktighet vanligtvis angetts som 1—2 veckor beroende på längden på den karantän som ordinerats av smittskyddsläkaren. I några fall har vissa klasser i skolan övergått till distansundervisning under 1—2 veckor eller en hel månad. Som exempel har det också angetts att man i högskolan har övergått till undervisning i skift, så att årskurserna 7—9 under en månad växlat mellan 1 veckas närundervisning och 2 veckors distansundervisning.

Genom beslut om särskilda undervisningsarrangemang enligt 18 § i lagen om grundläggande utbildning har det varit möjligt för en enskild elev att studera med hjälp av distansförbindelser. Sådana beslut har fattats i fråga om elever som hör till riskgruppen. I vissa fall har också personer som smittats av coronaviruset fått undervisning med hjälp av distansförbindelser. Också i fråga om elever som kommit från utlandet har beslut enligt 18 § fattats för karantäntiden på två veckor. Eleven har kunnat övergå till undervisning med hjälp av distansförbindelser också för säkerhets skull i situationer där vårdnadshavaren har exponerats. I många fall har den egna läraren ansvarat för undervisningen i dessa situationer. Undervisning med hjälp av distansförbindelser genomförs på olika sätt, i en del kommuner delas uppgifterna ut t.ex. via Wilma och distansundervisningen innebär självständiga studier. I vissa kommuner har man möjlighet att delta i undervisningen hemifrån via streaming av lektionen, och man använder också virtuella inlärningsmiljöer.

Tabell 1. Beslut om särskilda undervisningsarrangemang (18 § i LGU) och exceptionella undervisningsarrangemang (20 a § i LGU) samt antal elever i undervisning med hjälp av distansförbindelser och i hemundervisning

	Beslut om särskilda undervisningsarrangemang enligt 18 § i LGU (% av respondenterna)	Beslut om exceptionella undervisningsarrangemang enligt 20 a § i LGU (% av respondenterna)	Antal elever i undervisning med hjälp av distansförbindelser	Antal elever i hemundervisning på grund av Covid-19
Fram till 15.9.2020 (n=206 kommuner, 51 privata anordnare)	18 % (1 217 beslut)	18 % (36 kommuner, 9 privata)	5 246 (tidpunkten 15.9)	
16.9.—29.9.2020 (n=222 kommuner, 41 privata anordnare)	14 % (1 822 beslut)	14 % (31 kommuner, 5 privata)	2 688 (tidpunkten 29.9)	
30.9.—6.10.2020 (n=214 kommuner, 36 privata anordnare)	17 % (2 083 beslut)	17 % (34 kommuner, 9 privata)	4 498 (tidpunkten 6.10)	
7.10.—27.10.2020 (n=235 kommuner, 42 privata anordnare)	kumulativt under höstterminen: 25 % (5 026 beslut)	23 % (55 kommuner, 10 privata)	2 731 (tidpunkten 27.10)	347

3 Målsättning

Syftet med propositionen är att göra spridningen av coronavirussmitta långsammare genom att minska kontakterna mellan elever, undervisningspersonal och annan personal samt att trygga den grundläggande rätten till grundläggande utbildning i en situation med en smittsam sjukdom under vårterminen 2021.

4 Förslagen och deras konsekvenser

4.1 De viktigaste förslagen

Det föreslås att det till lagen om grundläggande utbildning och lagen om Europeiska skolan i Helsingfors temporärt fogas bestämmelser som gör det möjligt för utbildningsanordnaren att genom sitt beslut övergå till exceptionella undervisningsarrangemang. Under exceptionella undervisningsarrangemang kan undervisningen enligt förslaget helt eller delvis ordnas på annat sätt än som närundervisning, med hjälp av distansförbindelser. Syftet med propositionen är att förlänga rättsläget enligt lagarna (521—522/2020) för vårterminen 2021 inom den grundläggande utbildningen.

4.2 De huvudsakliga konsekvenserna

4.2.1 Ekonomiska konsekvenser

Regeringspropositionen kan ha små ekonomiska konsekvenser. Kostnaderna för övergången till exceptionella undervisningsarrangemang kan också vara lägre än för närundervisning. Exceptionella undervisningsarrangemang kan medföra merkostnader för kommunerna t.ex. i anslutning till anskaffning av anordningar. Kostnaderna uppskattas vara små, eftersom motsvarande anskaffningar av anordningar huvudsakligen redan har gjorts under vårterminen och höstterminen 2020. Det bör också beaktas att alla kommuner inte nödvändigtvis tar i bruk exceptionella undervisningsarrangemang, och å andra sidan gäller de exceptionella arrangemangen inte nödvändigtvis alla elever i kommunen samtidigt. Om distansundervisningen gäller endast en del av eleverna i kommunen, finns det inte nödvändigtvis behov av nya anordningar.

Under läsåret 2020—2021 har statsrådet strävat efter att inom ramen för det tilläggsanslag på 70 miljoner euro som undervisnings- och kulturministeriet beviljat avhjälpa det underskott i fråga om kunskaper och välbefinnande som orsakats av distansundervisningsperioden våren 2020. Anslaget har delats till anordnare av förskoleundervisning och grundläggande utbildning i form av ett statligt specialunderstöd för att jämna ut verkningarna av de undantagsförhållanden som coronaviruset orsakat läsåret 2020—2021. Statsunderstödet är avsett för att stöda barns och elevers utveckling, lärande och välbefinnande. I den fjärde tilläggsbudgeten för 2020 anvisades kommunerna ett tillägg på sammanlagt 833 miljoner euro i statsandelen för ordnande av basservice, varav 550 miljoner euro allokterades till alla kommuner för att fördelas dels i förhållande till invånarantalet med ett lika stort belopp och dels i förhållande till utdelningen av kommunalskatten för 2020 samt 112 miljoner euro till ett tidsbundet tillägg som riktas till tjänster för barn, unga och familjer och 50 miljoner till en ökning av höjningen efter prövning. I den sjunde tilläggsbudgetpropositionen för 2020 föreslås det att medel ska anvisas särskilt för behov som föranleds av coronaviruset och för att täcka merkostnader samt i syfte att kompensera inkomstbortfall till följd av situationen. För statsandelarna för kommunal basservice föreslås 400 miljoner euro i tillägg av engångsnatur för att kompensera kostnader och förlorade inkomster till följd av coronavirusläget.

4.2.2 Konsekvenser för barn och familjer

Den föreslagna regleringen motsvarar i huvudsak rättsläget enligt gällande lagar. Undervisnings- och kulturministeriet har gjort en konsekvensbedömning i efterhand av statsrådets s.k. tillämpningsförfordningar samt bedömt konsekvenserna för elevernas rätt att få grundläggande utbildning i anknytning till verkställigheten och tillämpningen av de gällande temporära lagarna (521—522/2020).

Undervisnings- och kulturministeriet ordnade ett riksomfattande hörande av barn som en del av beredningen av lagstiftningen. Resultaten av hörandet behandlas i avsnitt 6.

I denna regeringsproposition används termen undervisning *med hjälp av distansförbindelser* när det hänvisas till exceptionella undervisningsarrangemang enligt lagstiftningen (521—522/2020). I flera konsekvensbedömningar har man däremot använt termen distansundervisning, som kan betraktas som en synonym för undervisning med hjälp av distansförbindelser. Begreppet undervisning med hjälp av distansförbindelser förklaras närmare i avsnitt 7 i propositionen.

Barn i en mer utsatt ställning

I propositionen föreslås det att de elevgrupper som nämns i 20 a § 4 mom. ska ha rätt till närundervisning även under exceptionella undervisningsarrangemang. För ovannämnda elever är risken för utslagning från utbildningen större, vilket motiverar att rätten till närundervisning bevaras fullt ut och skyddas. Enligt resultaten av konsekvensbedömningarna ökade distansundervisningen enligt tillämpningsförfordningarna behovet av stöd för lärande och polariseringen under våren 2020.

Våren 2020 ordnades den grundläggande utbildningen med stöd av tillämpningsförfordningarna huvudsakligen med hjälp av distansförbindelser. Information om undervisningsarrangemangen har samlats in av utbildningsanordnare, rektorer, lärare och övrig personal vid skolan samt av elever och vårdnadshavare. Informationen används också vid konsekvensbedömningen av de föreslagna exceptionella undervisningsarrangemangen. Under de undantagsförhållanden som orsakades av coronavirusepidemin våren 2020 samlade undervisnings- och kulturministeriet och regionförvaltningsverket varje vecka in information om situationen inom den grundläggande utbildningen från kommunerna i Fastlandsfinland (nedan kommunenkäten). I närundervisningen inom den grundläggande utbildningen deltog enligt kommunenkäten under perioden 2.4.—7.5. cirka 7—9 procent av eleverna i årskurs 1—3 och 5—8 procent av eleverna i årskurs 4—9 som fått ett beslut om särskilt stöd. Under perioden 16.4.—7.5. deltog cirka 11—16 procent av eleverna i närundervisning inom den förberedande undervisningen före den grundläggande utbildningen. När tillämpningsförfordningens giltighet gick ut gick skolorna tillbaka till närundervisning från den 14 maj 2015. Under vårens sista skolveckor deltog cirka 90 procent av alla elever i närundervisning. Av dem som var frånvarande den 26 maj 2020 hade cirka 97 procent en tillåten frånvaro och 3 procent var frånvarande från skolan utan tillstånd.

Neurospectrum Oy genomförde i samarbete med Pedagogiska forskningsinstitutet vid Jyväskylä universitet en enkätundersökning som riktades till föräldrar till barn som får särskilt eller intensifierat stöd, och enligt undersökningen deltog största delen (88 %) av barnen under undantagsförhållandena våren 2020 i distansundervisning hemma och endast 3 % i närundervisning i skolan. Resten av eleverna fick undervisning i en kombination av distansundervisning och närundervisning. Inom distansstudierna betonades självständigt arbete, och det fanns utmaningar i genomförandet av det. Av föräldrarna till elever som får stöd för lärande uppgav 61 procent att distansstudierna krävde en stor mängd självständigt arbete av barnet. För över hälften av barnen fungerade det självständiga arbetet dock dåligt, sporadiskt eller inte alls. En fjärdedel av barnen var inte alls motiverade att utföra uppgifterna självständigt och 15 procent var inte motiverade att utföra uppgifterna ens under föräldrarnas handledning. Av föräldrarna upplevde 38 procent att de själva hade huvudansvaret för handledningen av barnet under distansundervisningen. 17 procent av barnen behövde handledning av föräldern i alla uppgifter och 25 procent i en del av uppgifterna. Endast 7 procent av barnen utförde sina skoluppgifter självständigt. Nästan en fjärdedel av barnen skötte under våren endast sådana skolämnen som intresserade dem själva.

Enligt uppgifterna i undervisnings- och kulturministeriets och regionförvaltningsverkets kommunenkät har undervisning med hjälp av distansförbindelser varit mest utmanande för de elever som också inom närundervisningen behöver mycket handledning. Elever som har varit svåra att nå eller som inte har lämnat in uppgifter eller inte har deltagit i lektioner på webben beskrivs som elever som har haft svårigheter med skolgången redan före övergången till undervisning med hjälp av distansförbindelser. När man frågade om synpunkter på de centrala konsekvenserna av undantagsförhållandena lyftes det fram teman som gäller lärandet och elevernas välbefinnande. I fråga om uppnåendet av målen för inläring och fostran har man upplevt oro, men å andra sidan har det konstaterats att en del elever också har dragit nytta av distansundervisningen. Familjernas möjlighet att följa studierna närmare och intensivare än normalt upplevdes som positiv och det uppskattades att erkännandet för skolan ökade eller ökar i och med de delade erfarenheterna. Med tanke på lärandet ansågs det dock vara ett problem att familjerna har varierande beredskap att stöda elevernas skolgång. Oron hade ökat särskilt i fråga om de elever som man var oroade för redan före undantagsförhållandena. Också elevernas och familjernas ork lyftes fram som en central konsekvens.

Till exempel enligt materialet i Åbo universitets enkät om skolelevernas coronavår och #MPkورونا-enkäten som riktades till 13–19-åringar i månadsskiftet april 2020 ökade antalet elever som upplever ensamhet och ångest särskilt i högstadiet under perioden med distansundervisning våren 2020. Många variabler som mäter tryggheten i uppväxtmiljön har utvecklats i en svagare riktning. Att leva i en otrygg uppväxtmiljö utgör en betydande risk för barnets psykiska välbefinnande och fysiska säkerhet, och barn som har det sämst ställt under perioden med distansundervisning blir inte nödvändigtvis sedda och deras nöd identifieras inte heller. Enligt enkätmaterialet i Jyväskylä universitets undersökning om resurs- och belastningsfaktorer hos föräldrar upplevde barnfamiljerna vårens distansundervisningsperiod på mycket olika sätt: enligt preliminära observationer upplevde 54 procent av de föräldrar som besvarade enkäten att coronasituationen var dyster eller hopplös, medan 44 procent upplevde situationen som ljus. De negativa konsekvenserna av distansstudieperioden verkar ha hopat sig hos de barn som också i normala situationer behöver mycket stöd för lärandet. Ojämligheten mellan eleverna och hemmen lyftes dock fram ur flera olika synvinklar, i fråga om såväl tillgången till teknik som möjligheterna att stöda lärandet. Enligt tutorlärarna hade en del av eleverna också nytta av distansundervisningsperioden. När man studerade via webben hade man tid och ro att utföra uppgifterna i egen takt. Dessa elever fick visa sitt kunnande på ett nytt sätt, och i och med framgångarna ökade också motivationen för lärandet. Å andra sidan upplevde en del elever att distansperioden var mycket svår.

Stöd för lärande och skolgång och elevvård

Undervisningen med hjälp av distansförbindelser under vårens tillämpningsförordning ökade behovet av stöd för lärande. Enligt resultaten var ordnandet av stöd för lärande och elevvård polariserat i förhållande till behovet när det gäller undervisningen med hjälp av distansförbindelser.

Enligt Neurospectrum Oy:s och Pedagogiska forskningsinstitutets undersökning ordnades endast lite särskilt och intensifierat stöd under distansundervisningen. Enligt de föräldrar som besvarade enkäten fick upp till 44 procent av barnen inget särskilt eller intensifierat stöd under distansundervisningsperioden på våren. För 18 procent av barnen minskade därtill mängden stöd jämfört med situationen under närundervisning. Distansundervisningen under våren belastade vardagen för familjer med barn som får särskilt eller intensifierat stöd och minskade avsevärt föräldrarnas resurser. Upp till 65 procent av föräldrarna uppgav att de upplevde sina egna resurser som sämre eller klart sämre än tidigare under distansundervisningen. Eleverna befann sig i en ojämlik ställning beroende på stödbehovet och det stöd som vårdnadshavarna erbjöd.

Enligt Karvis bedömning framkom det i cirka en tredjedel av svaren från utbildningsanordnarna, rektorerna inom den grundläggande utbildningen och lärarna inom den grundläggande utbildningen att det stöd som eleverna fick hemma varierade under distansundervisningen och resulterade i ojämlikhet mellan eleverna. Över 80 procent av lärarna ansåg att arrangemangen för stöd för lärande var svårare eller mycket svårare än under normala förhållanden. Avsaknaden av närundervisning bedöms ha haft en större negativ inverkan i synnerhet bland elever som behöver särskilt stöd och elever som hör till språkliga minoriteter.

Ett klart behov av att stärka åtgärderna för stöd för lärande och elevvård för att säkerställa lärandet och välbefinnandet samt jämlikheten lyftes fram som de viktigaste konsekvenserna av undantagsförhållandena i undervisnings- och kulturministeriets och regionförvaltningsverkets kommunenkät. Enligt uppgifter från kommunerna hade distansundervisningen under våren 2020 visat sig vara svårast för elever som också i närundervisningen behöver mycket handledning. När anordnarna tillfrågades om genomförandet av stödet för lärande för elever i distansundervisning som helhet under undantagsförhållandena under perioden 18.3.—13.5, kunde följande tabell sammanställas över svaren. Utgående från resultaten kunde stödundervisningen under undantagsförhållandena i huvudsak ordnas väl med tanke på behovet. Däremot upplevdes ordnandet av starkare stödformer (stödtjänster enligt ett förvaltningsbeslut och IP, differentiering, stöd från specialläraren på deltid) som mer utmanande. Det upplevdes också som mer utmanande att ordna stöd för lärande för elever i distansundervisning med lärokursen finska eller svenska som andraspråk (S2/R2).

Tabell 2. Kommunernas bedömning av ordnandet av stöd för lärande under undantagsförhållandena (18.3.—13.5.2020)

	Utmärkt med tanke på behovet	Mycket bra med tanke på behovet	Bra med tanke på behovet	Måttligt med tanke på behovet	Nöjaktigt med tanke på behovet
Stödundervisning för elever i årskurs 1—3 som deltog i distansundervisning kunde ordnas	6 %	19 %	46 %	24 %	4 %
Stödundervisning för elever i årskurs 4—9 som deltog i distansundervisning kunde ordnas	5 %	19 %	45 %	25 %	5 %
Annat behövligt stöd för lärande (differentiering, stöd från specialläraren på deltid o.d.) för elever i årskurs 1—3 som deltog i distansundervisning kunde ordnas	6 %	26 %	41 %	23 %	3 %
Annat behövligt stöd för lärande (differentiering, stöd från specialläraren på deltid o.d.) för elever i årskurs 4—9 som deltog i distansundervisning kunde ordnas	6 %	25 %	44 %	21 %	3 %
Stödtjänster enligt ett förvaltningsbeslut och IP kunde ges för elever med särskilt stöd i distansundervisning	5 %	17 %	45 %	29 %	4 %
Stöd för lärande kunde ordnas för elever i distansundervisning med lärokursen S2/R2	8 %	14 %	37 %	29 %	12 %

Enligt utvärderingsresultaten bör elevvårdsmodeller som fungerar lokalt tas i bruk bättre än tidigare för att lärare och anställda inom elevvården ska få tillräckligt stöd för sitt arbete. Av en enkät som undervisnings- och kulturministeriet och regionförvaltningsverket gjorde i början av oktober 2020 framgår att behovet av elevvårdstjänster i synnerhet i fråga om kuratorstjänster har ökat i en stor del av kommunerna under coronavirusepidemin. Enkäten besvarades av sammanlagt 206 kommuner och 28 privata utbildningsanordnare. Sammanlagt 67 procent av respondenterna bedömde att behovet av kuratorstjänster ökat eller ökat betydligt jämfört med tidigare höstar. I fråga om psykologtjänster var motsvarande siffra 53 procent, i fråga om hälsovårdartjänster 47 procent och i fråga om läkartjänster 28 procent. I enkätsvaren lyftes bland annat fram elevernas erfarenheter av otrygghet, behovet av vuxnas närvaro och den ökade frånvaron. I och med att de individuella behoven ökade framkom också oro över bristen på resurser för det gemensamma elevvårdsarbetet och det förebyggande arbetet. Den ökade frånvaron ansågs också ha ökat behovet av multiprofessionellt elevvårdsarbete.

Respondenterna bedömde också om elevvårdstjänsterna är tillräckliga i förhållande till behovet. Tillgången till läkar- och psykologtjänster var svagast: 58 procent bedömde att psykologtjänsterna var högst på en måttlig nivå, medan motsvarande siffra för läkartjänsterna var 56 procent. Av dem som svarade bedömde 74 procent att tillgången till kuratorstjänster var åtminstone god, 76 procent ansåg att tillgången till hälsovårdartjänster var åtminstone god.

För elever som deltar i distansundervisning kan tjänsterna i många kommuner ordnas med distansförbindelser. Tjänster som ordnas med distansförbindelser har gjort serviceutbudet mångsidigare och kan lämpa sig bättre för en del elever. Cirka 80 procent av respondenterna uppgav att de erbjuder kuratorstjänster för dem som deltar i distansundervisning endast med distansförbindelser (5 %) eller i första hand med distansförbindelser (75 %). Psykologtjänster erbjöds med betoning på användning av distansförbindelser av 64 procent och endast med distansförbindelse av 11 procent av respondenterna. Eleverna i distansundervisning erbjöds hälsovårdar- och läkartjänster huvudsakligen i form av fysiska möten och dessutom genom distansförbindelser. Även i fråga om dessa erbjöd dock 41 procent hälsovårdartjänster och 34 procent läkartjänster i första hand eller endast via distansförbindelse.

De första resultaten av den undersökning som Tammerfors universitet och Helsingfors universitet genomförde för att kartlägga effekterna av våren visar att distansundervisningen delade eleverna: en del elever bedömde att distansundervisning lämpar sig väl för dem och upplevde att de lär sig bättre hemma än i skolan. Nästan hälften av eleverna i högstadiet och en tredjedel av eleverna i lågstadiet bedömer dock att de lärt sig mindre än vanligt under distansundervisningen. Enligt rektorer, lärare och föräldrar genomfördes stödet för lärande och skolgång sämre än normalt. Ungefär hälften av vårdnadshavarna upplevde att barnets skolgång under undantagsförhållandena och undantagsarrangemangen i anknytning till det har ökat deras stress. Det upplevdes som utmanande att samordna vårdnadshavarens skyldigheter och skolgången. I synnerhet lågstadieelevernas vårdnadshavare upplevde att barnens skolgång belastade dem. Nästan fyra av fem vårdnadshavare till lågstadieelever och cirka hälften av högstadieelevernas vårdnadshavare hade dagligen använt mer tid för att stöda barnets skolgång än i normala situationer. Trots den snabba övergångstiden gick övergången till distansundervisning relativt bra ur elevernas synvinkel med tanke på den teknik som användes.

Enligt Karvis bedömning ökade problemen med tillgången till stöd för lärande under perioden med distansundervisning våren 2020. Under undantagsförhållandena framhävdes dessutom betydelsen av stöd för lärande för dem som behöver det, och det fanns inte alltid tillräcklig tillgång till stöd. I de öppna svaren från utbildningsanordnare (16 %), rektorer (9 %) och lärare (21 %) bedömdes bristen på närundervisning ha försvagat jämlikheten i synnerhet i fråga om elever

som behöver stöd och elever som hör till språkliga minoriteter. I ungefär en tredjedel av utbildningsanordnarnas, rektorernas och lärarnas svar bedömdes att det stöd som eleverna fick hemma varierade under distansundervisningen och resulterade i ojämlikhet mellan eleverna. En femtedel av dem som svarade bedömde att eleverna hade mycket utmaningar med studiernas framskridande. Enligt respondenterna finns det också ett behov av att förbättra stödet till självstyrningen. Nästan en tredjedel av undervisnings- och handledningspersonalen och över tio procent av rektorerna upplevde att det fanns många utmaningar i fråga om det särskilda och intensifierade stödet under undantagsförhållandena. En knapp femtedel av rektorerna och en fjärdedel av undervisnings- och handledningspersonalen upplevde att det fanns många utmaningar i elevvården under undantagsförhållandena.

4.2.3 Konsekvenser för myndigheterna

Propositionen inverkar på ordnandet och planeringen av kommunernas undervisning inom undervisningsförvaltningen under vårterminen 2021. Vid planeringen av terminen kan utbildningsanordnaren besluta att bedöma olika verksamhetsmodeller för det fall att man under vårterminen blir tvungen att övergå till exceptionella undervisningsarrangemang. Detta medför administrativt arbete för bildningsväsendets och skolornas ledning, om man i undervisningen blir tvungen att övergå till exceptionella undervisningsarrangemang. För att ordna undervisningen ska man i utbildningsväsendet exempelvis utarbeta allmänna riktlinjer om hur och på vilka sätt undervisning med hjälp av distansförbindelser, närundervisning, stöd för lärande och skolgång, förmåner och elevvård ordnas. Också kommunikationen och en intensifiering av samarbetet bör planeras. Propositionen förutsätter också att samarbetet intensifieras med de lokala och regionala smittskyddsmyndigheterna. Undervisningsarrangemangen och åtgärderna antecknas i utbildningsanordnarens årsplan och i den skolspecifika elevvårdsplanen.

En eventuell övergång till exceptionella undervisningsarrangemang kan också anses inverka på undervisningspersonalens arbete. I enlighet med lagen om grundläggande utbildning har undervisningen och stödet för lärandet hittills genomförts i form av närundervisning, och det har därför inte funnits något omfattande behov av digitala inlärningsmiljöer inom den grundläggande utbildningen före undantagsförhållandena våren 2020. Enligt de första resultaten av Tammerfors universitets och Helsingfors universitets undersökning upplevde största delen av lärarna att den egna utrustningen (84 %), nätförbindelserna (74 %) samt programvaran och läromedlen (72 %) fungerade bra under undantagsförhållandena. Däremot upplevde man inte lika ofta att elevernas anordningar (51 %) och nätförbindelser (32 %) fungerade väl. Största delen av lärarna (94 %) bedömde att deras digitala kompetens har utvecklats åtminstone en aning under undantagsförhållandena, och över två tredjedelar av lärarna (69 %) trodde att undervisningserfarenheten under undantagsperioden påverkar hur de kommer att undervisa när situationen återgår till det normala. Av lärarna upplevde 89 procent att arbetsmängden under undantagsförhållandena var större eller mycket större än under normala förhållanden.

Enligt en enkät för tutorlärare som genomfördes på uppdrag av Tammerfors universitets forskningsenhet TRIM och Suomen eOppimiskeskus Digikilta lyckades ordnandet av distansundervisning på våren bra enligt tutorerna, och på vissa ställen mycket bra. I distansundervisningen använde största delen av lärarna huvudsakligen apparater som arbetsgivaren erbjöd antingen enbart (53 %) eller tillsammans med egna apparater (42 %).

Tammerfors universitets och Helsingfors universitets forskningsprojekt utredde synpunkter på de exceptionella undervisningsarrangemangen bland elevvårdspersonalen och den övriga personalen som arbetar med elever. En minoritet av dem som svarade ansåg att strukturerna för elevvårdsarbetet var tydliga under undantagsförhållandena. I fråga om genomförandet av indi-

viduell elevvård i en sektorsövergripande sakkunniggrupp konstaterade över 40 procent av respondenterna att situationen försämrats under undantagsförhållandena. I denna grupp fanns dock även de som ansåg att den individuella elevvården ökade märkbart (15 %) eller i någon mån (3 %) under undantagsförhållandena. Under undantagsförhållandena var samarbetet med andra yrkesutbildade personer i skolan i genomsnitt mindre än under normala förhållanden, men å andra sidan anmälades också i någon mån ett ökat samarbete. Största delen av dem som samarbetade med tjänster utanför skolan (t.ex. barnskyddet, socialväsendet, familjerådgivningen) meddelade att samarbetet förblivit på samma nivå. I någon mån rapporterades både ökat samarbete (13 %) och minskat samarbete (11 %). Ungefär en tredjedel av respondenterna bedömde att stödet för lärande och skolgång hade förverkligats klart sämre eller något sämre under undantagsperioden jämfört med den normala situationen. På motsvarande sätt ansåg 14 % av respondenterna att genomförandet av stödet var bättre eller klart bättre i fråga om elever som får intensifierat stöd, 17 % i fråga om elever som får särskilt stöd och 11 % i fråga om andra elever.

4.2.4 Samhälleliga konsekvenser

Rätten till utbildning ses som en mycket viktig metod för att stärka delaktigheten och integrationen i samhället i fråga om barn, och särskilt i fråga om barn i en svagare socioekonomisk ställning. Rätten till utbildning har också en väsentlig roll när det gäller att säkerställa att barn har möjlighet att skaffa sig de kunskaper och färdigheter som behövs i livet för att kunna etablera sig i arbetslivet.

Internationella jämförelser vittnar om den starka koppling som utbildning och kompetens har med både nationalekonomin och individernas inkomstnivå, hälsa, välbefinnande och samhälleliga delaktighet. Under de senaste åren har nationella och internationella utvärderingar av inlärningsresultaten visat att inlärningsresultaten för elever som avslutar den grundläggande utbildningen har sjunkit betydligt, att de negativa attityderna mot studier har ökat och att skillnaderna i kunskaper mellan könen har ökat. Eftersom de socioekonomiska faktorernas betydelse för kunskapsskillnaderna har ökat kraftigt i Finland, bör detta beaktas också under exceptionella undervisningsarrangemang.

Antagandet är att de restriktioner som följer av epidemin begränsar barnens rätt att få utbildning och undervisning och på så sätt bidrar till den ökande ojämlikheten. Globalt sett är barnens rätt att få undervisning starkt beroende av statens förmåga att se till att undervisningen ordnas med hjälp av distansundervisning under de exceptionella förhållandena. Enligt preliminära uppgifter som OECD samlat in hör Finland till de främsta länderna i världen när det gäller säkerställandet av barns rätt att få undervisning. Det finns dock inte någon internationell norm, definition eller något annat samarbete när det gäller distansundervisning eller undervisning med hjälp av distansförbindelser, utan ett internationellt samarbete om detta ärende och en diskussion om sätten att sköta kvalitetsledningen håller nu på att inledas. Inom en snabb tidtabell håller man också på att ta fram internationell och nationell forskning inom utbildning och fostran, genom vilken man följer upp hur restriktionerna för att begränsa coronaviruset påverkar genomförandet av undervisningen och utbildningen.

Betydelsen av elevernas familjebakgrund framhävs i undervisning med hjälp av distansförbindelser. Med tanke på lärandet ansågs det dock vara ett problem att familjerna har varierande beredskap att stöda elevernas skolgång. Oron hade ökat särskilt i fråga om de elever som man var oroade för redan före undantagsförhållandena. Därför kan den ökande samhälleliga ojämlikheten och utslagningen från utbildningen ytterligare stärkas. I undervisningsarrangemang med hjälp av distansförbindelser har eleverna olika förutsättningar att få stöd för undervisningen av vårdnadshavarna. Även elever och vårdnadshavare med ett främmande språk som modersmål har mer begränsade möjligheter att få och ge stöd. En del föräldrar har haft möjlighet att arbeta

på distans och stöda barnets skolgång. Detta är dock inte möjligt för alla föräldrar, och därför har man strävat efter att bevara rätten till närundervisning för elever som har ett stort behov av närundervisning.

Det ovan nämnda föranleder ett behov av att försöka trygga varje barns rätt till grundläggande utbildning även i en situation med en smittsam sjukdom. I Finland har man i det rådande smittläget strävat efter att trygga rätten till grundläggande utbildning i så full utsträckning som möjligt genom tillämpningsförfordningarna som utfärdades med stöd av beredskapslagen och genom temporär lagstiftning. I regleringen har man beaktat elever i den mest sårbara ställningen samt rätten till stöd och studiesociala förmåner, vilket syftar till att förebygga ojämlik utveckling i samhället.

5 Alternativa handlingsvägar

5.1 Handlingsalternativen och deras konsekvenser

Världshälsoorganisationen klassificerar coronaviruset som en pandemi som har spridit sig över hela världen. Därför baserar sig handlingsalternativen i anslutning till ordnandet av undervisning och bedömningen av deras konsekvenser i stor utsträckning på bedömning av de metoder som använts utomlands. De handlingsmodeller som används utomlands har uppdaterats i avsnitt 5.2 i fråga om hösten 2020. I regeringens proposition (RP 86/2020 rd) bedömdes olika regleringsalternativ i anslutning till ordnandet av den grundläggande utbildningen i det rådande smittläget. De alternativa lösningar som lyftes fram var a) *Tillämpning av beredskapslagen och tillämpningsförfordningen*, b) *Bestämmelser om exceptionella undervisningsarrangemang som gäller tills vidare utfärdas i den lagstiftning som gäller undervisningsväsendet*, c) *Inga ändringar görs och åtgärder vidtas inom ramen för den gällande lagen* och d) *Bestämmelser om temporär ändring av lagen om grundläggande utbildning utfärdas*. I regeringens proposition (RP 86/2020 rd) föreslogs som regleringslösning alternativ d, dvs. temporär ändring av lagen om grundläggande utbildning.

Enligt 23 § i grundlagen kan det genom lag, eller genom en förordning av statsrådet som utfärdas med stöd av ett sådant bemyndigande med exakt avgränsat tillämpningsområde som av särskilda skäl tagits in i lag, införas sådana tillfälliga undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna som är förenliga med Finlands internationella förpliktelser avseende mänskliga rättigheter och som är nödvändiga om Finland blir utsatt för ett väpnat angrepp eller om det råder andra i lag angivna undantagsförhållanden som allvarligt hotar nationen. Med tanke på grundlagen är det av betydelse att beredskapslagen kan tillämpas endast vid mycket allvarliga kriser (se även RP 3/2008 rd, s. 98—99) som berör hela landet eller åtminstone en stor del av det och påverkar hela samhällets funktion. Beredskapslagen gör det möjligt för undervisnings- och kulturministeriet att under de undantagsförhållanden som avses i lagen för högst tre månader åt gången bestämma att undervisningsverksamhet och annan verksamhet som avses i lagen om grundläggande utbildning ska avbrytas eller flyttas till annan ort, om det är nödvändigt på grund av flyttning av befolkning eller vistelsebegränsningar eller begränsningar i rörelsefriheten eller annars för skyddande av befolkningen. För tryggnad av nödvändig undervisning och utbildning kan de skyldigheter som anordnare av verksamheten som avses i beredskapslagens 109 § 2 mom. har att ordna undervisning och annan verksamhet samt måltids- och transportförmåner och in- kvartering dessutom begränsas på det sätt som närmare föreskrivs genom förordning av statsrådet. Undervisnings- och kulturministeriet kan under undantagsförhållanden fatta ovannämnda beslut endast om befogenheten i fråga har tagits i bruk genom en av riksdagen godkänd ibruktagningsförfordning som statsrådet har utfärdat.

I fråga om den grundläggande utbildningen förföll tillämpningsförfordningarna som utfärdades med stöd av beredskapslagen den 14 maj 2020, då man inom den grundläggande utbildningen återgick till närundervisning. I enlighet med regeringens principbeslut av den 6 maj 2020 hanteras smittläget med lagen om smittsamma sjukdomar, dvs. med den s.k. vanliga lagstiftningen och myndigheternas normala handlingsbefogenheter på basis av den. Tröskeln för tillämpning av beredskapslagen är hög. I enlighet med 23 § i grundlagen och 4 § 2 mom. i beredskapslagen är en förutsättning för användningen av beredskapslagstiftningen att situationen inte kan fås under kontroll genom vanlig lagstiftning och med myndigheternas normala befogenheter som grundar sig på den, såsom i normala situationer. Lagstiftning som grundar sig på beredskapslagen är därför ett mycket begränsat lagstiftningsalternativ. Om smittläget förvärras kan det bli aktuellt att tillämpa beredskapslagen. Förskoleundervisning och grundläggande utbildning ska dock kunna ordnas på ett tryggt sätt också under normala förhållanden.

Den 22 september 2020 lämnades till undervisnings- och kulturministeriet ett initiativ (Kommunförbundet: Initiativ för att möjliggöra distansundervisning inom den grundläggande utbildningen för läropliktiga) om att etablera distansundervisning som ett tillvägagångssätt som gäller tills vidare i lagstiftningen om undervisningsväsendet. I enlighet med den etablerade tolkningen av den gällande lagstiftningen kan utbildningsanordnaren inte inom ramen för lagen om grundläggande utbildning besluta att man i undervisningen helt övergår till distansundervisning. Vid stiftandet av lagen om grundläggande utbildning har man utgått från att undervisningen i den grundläggande utbildningen för läropliktiga ges i form av närundervisning (RP 86/1997 rd, s. 54). Därför lämnade statsrådet i juni 2020 en regeringsproposition (RP 86/2020 rd) med förslag till lagar om temporär ändring av lagen om grundläggande utbildning, som möjliggjorde en övergång till exceptionella undervisningsarrangemang i det rådande smittläget. Undervisnings- och kulturministeriet bereder tills vidare inte någon ändring av lagstiftningen för att etablera distansundervisning genom lagstiftning som gäller tills vidare. Utbildningsanordnarna har tills vidare varierande beredskap att ordna undervisning med hjälp av distansförbindelser, vilket ökar ojämlikheten mellan eleverna. Därför är den föreslagna regleringen temporär. Uppföljning av verkställigheten av de föreslagna lagarna gör det möjligt att få information om lagarnas konsekvenser för bedömningen av lagstiftningslösningarna.

Inom olika förvaltningsområden har man identifierat ett behov av att bedöma behovet av en bestämmelse som gäller tills vidare och som lämpar sig för krissituationer och störningar under normala förhållanden. I krissituationer och störningssituationer under normala förhållanden är det viktigt att säkerställa att förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen kan fortsätta utan störningar i så full utsträckning som möjligt inom ramen för den normala lagstiftningen. En ändring av lagstiftningen förutsätter samarbete mellan flera förvaltningsområden och mer omfattande bedömning som en del av statsrådets gemensamma beredskapsarbete.

Smittläget framskrider i olika takt på olika håll i landet. Det framskridande smittläget innebär att man vid ordnandet av undervisningen måste kunna reagera i rätt tid utgående från lokala utgångspunkter. Den föreslagna temporära lagändringen ger möjlighet att agera lokalt i ett svårt smittläge. Lagförslagen motsvarar till sitt innehåll i huvudsak de gällande lagarna om temporär ändring av lagen om grundläggande utbildning och lagen om Europeiska skolan i Helsingfors (521—522/2020), som upphör att gälla den 31 december 2020. De gällande lagarna har stiftats i vanlig lagstiftningsordning med riksdagens grundlagsutskotts medverkan (GrUU 18/2020 rd). Lagförslagen i regeringens proposition (RP 86/2020 rd) ändrades inte utifrån grundlagsutskottets utlåtande.

5.2 Lagstiftning och andra handlingsmodeller i utlandet

Enligt internationella organisationers bedömningar är coronavirusets konsekvenser för utbildningen globala. I hela världen har 1,6 miljarder elever våren 2020 omfattats av de skolstängningar som följt av pandemin. Riksomfattande och lokala skolstängningar har varat i genomsnitt 10 veckor och stängningens inverkan på förutsättningarna för lärande har varit betydande. De mest sårbara barnen, elever som hör till minoritetsgrupper och flickor har drabbats särskilt av skolstängningarna. Man har strävat efter att ordna skolundervisning med hjälp av olika metoder för distansundervisning eller undervisning med hjälp av distansförbindelser. Problem som har framkommit på global nivå är den bristande jämlikheten i fråga om beredskapen och infrastrukturen för distansundervisning, lärarnas färdigheter för distansundervisning och det faktum att skolans sociala uppgifter inte förverkligas i en undervisningssituation där distansförbindelser utnyttjas. De mest sårbara barnen har också utmaningar när det gäller en trygg studiemiljö. Enligt OECD:s bedömning motsvarar minskningen av kompetensnivån cirka en tredjedel av lärandet under skolåret för den elevkohort som drabbas av skolstängningsåtgärder. Den undervisningstid som går förlorad på grund av stängningar kommer på lång sikt också att leda till en minskning av produktiviteten. Om skolstängningarna måste pågå länge blir kompetensbristen och den senare produktivetsminskningen betydande, upp till 1,5 procent av bruttonationalprodukten. Enligt OECD:s syn är det ytterst viktigt för utvecklingen och sysselsättningen att skolgången möjliggörs.

Enligt Insights for Education-stiftelsens utredning, som omfattar 192 länder, har det inte funnits någon tydlig koppling mellan omfattande öppning av skolor efter isoleringsåtgärderna och den ökande mängden coronavirussmitta. Stängningen av skolor under pandemin har dock globalt lett till ett underskott på upp till 300 miljarder skoldagar, varav största delen, cirka 84 procent, har gällt utbildning för barn i de fattigaste länderna. Globalt sett håller 44 länder, som i huvudsak är låginkomstländer, fortfarande skolorna stängda och det uppskattas att 711 miljoner elever är borta från skolan till utgången av 2020 på grund av coronaviruset. Enligt utredningen har många länder hittat sätt att hålla skolor öppna trots pandemin. Sådana metoder är bland annat ökad coronatestning, rekommendationer om ansiktsskydd och avstånd, roterande tidsscheman för eleverna samt olika kombinationer av distansundervisning och normal undervisning.

EU-länderna har strävat efter att garantera undervisningen för elever inom den grundläggande utbildningen genom olika förfaranden också under coronaviruset. Erfarenheter och praxis har utbytt bland annat i diskussioner på ministernivå. En stor del av medlemsländerna har möjliggjort olika exceptionella undervisningsarrangemang med stöd av lagstiftning eller temporär lagstiftning.

I de flesta medlemsstater har de pedagogiska målen för distansundervisningen uppnåtts väl och erfarenheterna av övergången till digital undervisning är i huvudsak goda. Undervisning som genomförs med hjälp av distansförbindelser upplevs som utmanande i synnerhet med tanke på elevernas välbefinnande, och särskilt bekymrad är man över ökningen av andelen elever som hoppar av skolan och av risken för socialt utanförskap.

I *Sverige* har den grundläggande utbildningen under epidemin ordnats normalt som närundervisning. Enligt Sveriges skollag är hemundervisning inte tillåten. Under coronaviruset har utbildningsanordnarnas möjligheter att anpassa skolans verksamhet genom distansundervisning stärkts genom en temporär förordning som gäller 16.3.2020—30.6.2021. Den temporära förordningen gav utbildningsanordnarna möjlighet att besluta om att stänga skolorna och anpassa undervisningen t.ex. genom distansundervisning och fjärrundervisning. Rektorerna ansvarar för coronasäkerheten i skolorna, och runtom i landet har olika flexibla arrangemang vidtagits: till exempel har start- och sluttiderna samt matrasterna och rasterna ordnats i skift för att undvika

trängsel, utomstående har förbjudits tillträde till skolornas lokaler och man strävar efter att undvika kollektivtrafik.

I *Norge* bestämmer den riksomfattande trafikljusmodellen praxis i skolor och daghem enligt beredskapsnivån. Höstterminen inleddes med närundervisning med gul beredskapsnivå, vilket närmast innebär att man sörjer för handhygien och annan hygien samt att man håller ett avstånd på 1 meter i fråga om äldre elever som kan göra det. På våren, när skolorna öppnades på nytt för närundervisning, var åtgärderna på den röda nivån. På den röda nivån indelades klasserna bl.a. i smågrupper, elevernas skoldag inleddes i skift och undervisningen ordnades så mycket som möjligt utomhus. Trafikljusmodellen är riksomfattande men vid behov kan striktare åtgärder införas på kommunnivå.

I *Danmark* återgick alla utbildningsnivåer till närundervisning under höstterminen. I fråga om den grundläggande utbildningen iaktas den normala lagstiftningen från och med den 1 augusti. Man kan övergå till s.k. nödundervisning (nödundervisning) endast om coronavirusläget eller -anvisningarna inte möjliggör normal undervisning. Undervisningsministeriet fattade i juni 2020 beslut om riktlinjer och processer i anslutning till övergången till nödundervisning. Bland annat föreskrivs att nödundervisningen ska vara så kortvarig som möjligt, högst fyra veckor med en eventuell förlängning på två veckor. Den allmänna utgångspunkten för Danmarks nuvarande coronastrategi är att undvika nya, omfattande stängningar som omfattar hela landet. Enligt de nya anvisningarna från hälsovårdsmyndigheterna ska hela klassen testas, om en person har konstaterats vara smittad. Varje skola beslutar själv om att stänga skolan på grund av smittrisken. Även patientsäkerhetsverket kan fatta beslut om att stänga en enskild skola. En del skolor har på eget initiativ infört olika tilläggsåtgärder och anvisningar, inklusive obligatoriska ansiktsskydd och omfattande karantän för elever. Skolorna ska bekosta skydden, om det krävs att sådana används.

I *Estland* inledde grundskolorna höstterminen med närundervisning. Kommunerna, som är de huvudsakliga anordnarna av undervisningen, har möjlighet att ställa egna begränsningar och försiktighetsåtgärder för skolgången. I skolorna ordnas bland annat elevernas lunchtider i skift och i mån av möjlighet placeras eleverna utspridda i klassrummen och därtill används hybridmodeller där en del elever deltar i distansundervisning och en del i närundervisning.

6 Respons från utlåtanden och höranden

Remissbehandling

Utkastet till proposition var på remiss på webbplatsen Utlåtande.fi under perioden 12.—27.10.2020. På grund av propositionens brådskande natur var det nödvändigt att i lagberedningen avvika från den riktgivande remisstiden för hörande. Yttranden om utkastet till regeringsproposition begärdes av de viktigaste intressentgrupperna. Dessutom ordnade undervisnings- och kulturministeriet under remissbehandlingen ett separat hörande för Europeiska skolan i Helsingfors, Finlands Kommunförbund, Utbildningsstyrelsen, Kommunarbetsgivarna, Undervisningssektorns Fackorganisation OAJ och Bildningsarbetsgivarna.

Yttranden begärdes av 28 remissinstanser. Inom den utsatta tiden kom det in sammanlagt 21 remissvar. Utlåtanden lämnades av riksdagens justitieombudsman, Helsingfors stad, Regionförvaltningsverket i Östra Finland, Kommunarbetsgivarna, Villmanstrands stad, S:t Michels stad, justitieministeriet, Undervisningssektorns Fackorganisation OAJ rf, Utbildningsstyrelsen, Bildningsarbetsgivarna rf, Finlands Kommunförbund rf, Finlands Rektorer rf, Finlands föräldraförbund rf, Institutet för hälsa och välfärd, Åbo stad, Delegationen för rättigheter för personer med

funktionsnedsättning VANE, Vanda stad och diskrimineringsombudsmannen. Utöver de begärda utlåtandena lämnades utlåtanden av Finlands svenska lärarförbund, Nationella centret för utbildningsutvärdering och Huvudstadsregionens ateister rf. Utlåtandena och ett sammandrag av utlåtandena kan läsas i sin helhet på projektets webbplats på adressen <https://minedu.fi/sv/projekt?tunnus=OKM041:00/2020>

Nästan alla remissinstanser ansåg att den föreslagna förlängningen av rättsläget enligt de temporära lagarna är nödvändig. Remissinstanserna ansåg det vara bra att övergången till exceptionella undervisningsarrangemang förutsätter ett beslut av myndigheten med ansvar för bekämpning av smittsamma sjukdomar, och att man inte kan övergå till undervisning med hjälp av distansförbindelser endast för säkerhets skull. De tillägg som gör det möjligt att verkställa de beslut som avses i bestämmelserna utan att de har vunnit laga kraft ansågs förtydliga tillämpningen av bestämmelserna. En knapp tredjedel av remissinstanserna understödde lagarnas begränsade giltighetstid, men en nästan lika stor del av remissinstanserna önskade att lagen om grundläggande utbildning skulle innehålla bestämmelser som gäller tills vidare och som gör det möjligt att övergå till arrangemang med distansundervisning även under normala förhållanden. Remissvaren gällde i synnerhet de temporära ändringarna av lagen om grundläggande utbildning.

I några yttranden framfördes synpunkter på att de ekonomiska konsekvenserna av övergången till exceptionella undervisningsarrangemang inte i tillräcklig utsträckning har beaktats i utkastet till proposition. I yttrandena uppskattades det att kostnader orsakas t.ex. av anordningar, förbindelser, undantagsarrangemang för måltider för elever som arbetar på distans samt av överlappande undervisningsarrangemang inklusive personalkostnader. Dessutom konstaterades det i några remissvar att en ökning av chefernas och lärarnas arbetsmängd medför merkostnader.

I yttrandena lyfte man också fram olika synpunkter på de studiesociala förmånerna, t.ex. ordnandet av skolmåltider. I yttrandena betonades att skolmåltider under exceptionella undervisningsarrangemang ska ordnas så att också elever som deltar i annan än närundervisning har en faktisk möjlighet till måltider. På basis av remissvaren preciserades motiveringarna till de enskilda bestämmelserna i fråga om elever som deltar i annan än närundervisning. Det ansågs också viktigt att genomförandet av skolmåltiderna uppföljs noggrant under lagens giltighetstid.

I några yttranden önskades att motiveringen förtydligas i fråga om huruvida övergången till exceptionella undervisningsarrangemang förutsätter ändringar i den lokala läroplanen, årsplanen, planen för elevens lärande eller den individuella planen för anordnande av undervisning. Några remissinstanser framförde sin åsikt om att tillfälliga undantagsarrangemang bör medföra så små ändringsbehov som möjligt i planerna som gäller undervisningen. På basis av remissvaren korregerades och förtydligades bestämmelserna om lokala läroplaner i fråga om de andra planerna.

Det ansågs i princip vara bra att barn i en mer sårbar ställning även under exceptionella undervisningsarrangemang har rätt till närundervisning. En del av remissinstanserna önskade dock att även dessa elevgruppers situation skulle kunna beaktas individuellt och att deras undervisning t.ex. på vårdnadshavarens begäran skulle kunna ordnas med hjälp av distansförbindelser under exceptionella undervisningsarrangemang i enlighet med tillämpningsförfordningarna under våren 2020.

Av de enskilda ärendehelheterna lyftes fram särskilt undervisningsarrangemangen enligt det föreslagna 20 a § 5 mom. i lagen om grundläggande utbildning och tillämpningen av 18 § i lagen om grundläggande utbildning. I flera yttranden önskades det att man i dessa situationer skulle kunna avvika från tillämpningen av 18 § i lagen om grundläggande utbildning och att

eleven skulle kunna övergå till undervisning med hjälp av distansförbindelser utan ett förvaltningsbeslut, som en faktisk förvaltningsåtgärd. Den föreslagna regleringen ansågs som sådan öka utbildningsanordnarnas administrativa börda. Finlands Kommunförbund föreslog att den föreslagna bestämmelsen i 20 a § 5 mom. i lagen om grundläggande utbildning skulle flyttas till en egen paragraf.

I flera yttranden önskades dessutom att det i motiveringen förtydligas om även sådana barn som av grundad anledning är frånvarande från undervisningen på grund av en familjemedlems hälsotillstånd har möjlighet till särskilda undervisningsarrangemang. I yttrandena hänvisades det till diskrimineringsombudsmannens utlåtande av den 13 maj 2020 (VVTDno-2020-39), där det rekommenderades att en sådan möjlighet ska finnas. På basis av remissvaren har utkastet till proposition ändrats i enlighet med undervisnings- och kulturministeriets och Utbildningsstyrelsens gällande anvisningar.

Hörande av barn

Enligt 6 § 3 mom. i grundlagen ska barn ha rätt till medinflytande enligt sin utvecklingsnivå i frågor som gäller dem själva. Av FN:s konvention om barnets rättigheter följer en skyldighet att i lagberedningen höra barns och ungas samt deras gruppers synpunkter. Som en del av lagberedningen genomförde undervisnings- och kulturministeriet ett riksomfattande hörande av barn. Genom hörandet ville man utreda vilka erfarenheter eleverna inom den grundläggande utbildningen hade angående ordnandet av distansundervisning våren 2020 och inledandet av skolarbetet på hösten. Hörandet genomfördes som en webbenkät under perioden 2.—23.10.2020. Genom enkäten berättade över 58 000 elever sin syn på ordnandet av undervisningen och på skolarbetet.

Största delen (80 %) av dem som besvarade enkäten uppgav att de upplevt vardagen som trygg i skolorna under hösten 2020. Av dem som svarade uppgav 15 procent att de känt osäkerhet och endast 5 procent uppgav att de varit missnöjda eller upplevt en känsla av otrygghet under höstens skolarbete. På basis av svaren ökade känslan av otrygghet i förhållande till hur eleverna upplevde att coronaviruset var ett hot mot dem själva eller deras närstående. Även om trygghetskänslan var stark hos de flesta har coronaviruset varit aktivt närvarande i elevernas diskussioner och tankar. Av enkäten framgick att två tredjedelar av dem som svarade ofta tänkte på coronaviruset under skoldagen, medan en tredjedel av eleverna inte alls tänker på saken under skoldagen. Något över hälften av respondenterna upplevde att coronaviruset åtminstone i någon mån påverkat umgänget med kompisar och tillbringandet av fritiden.

Av respondenterna uppgav 69 procent att de talat om coronaviruset med kompisar, lärare eller föräldrar. En tredjedel av dem som deltog i enkäten uppgav däremot att de knappt har diskuterat frågan. Om man har velat tala om eller fråga om coronaviruset, har det enligt enkäten lyckats bra hemma och i skolan. Det kan anses positivt att fyra av fem elever hittar åtminstone en vuxen i skolan med vilken man kan diskutera frågor som gäller coronaviruset. Eleverna anser att lärarna kan svara på frågor som gäller coronaviruset.

Betydelsen av det stöd som vuxna i skolan erbjuder varierade något mellan åldersgrupperna. Yngre elever (årskurs 1—3) ansåg att stödet från läraren var viktigare än äldre elever. Lärarens roll som stöd och hjälp i skolan upplevdes dock, oberoende av svarandens ålder, som överlägset viktigast. Skolhälsovårdarens stöd och hjälp upplevdes som näst viktigast i svaren från yngre skolelever (årskurserna 1—3). Det näst vanligaste svaret från elever i årskurs 4—9 var att de inte har fått eller inte har behövt något stöd. Å andra sidan framgår det av svaren på öppna frågor att dessa elever som besvarat enkäten i regel inte har behövt stöd, eftersom man vid behov har talat om saken hemma och med kompisar eller själv sökt information via internet. På basis av

de öppna frågorna har hjälp erbjudits på ett mångsidigt sätt av nästan alla medlemmar av skolans personal och vuxna som har en anknytning till skolarbetet. Av svaren framgår också att det stöd och den hjälp som vuxna i skolan har erbjudit har upplevts som lyckat och positivt bland eleverna.

Över hälften av dem som svarade på enkäten kunde inte kommentera tillgången till skolkuratoren och psykologen under hösten 2020. Den vanligaste orsaken till svaren var att tjänsterna inte behövdes. För en del av de yngre eleverna var skolkuratoren och psykologen främmande begrepp. Av detta kan man anta att skolkuratorns och psykologens tjänster som helhet dock inte upplevs som en särskilt etablerad del av skoldagens funktioner.

Två tredjedelar av eleverna berättade att de är nöjda med den undervisning som ordnades under undantagsförhållandena våren 2020. Endast tre procent av respondenterna deltog inte i distansundervisning vid den tidpunkten. En knapp tredjedel av respondenterna berättade att allt gick bra under vårens undervisning. I svaren på öppna frågor lyfte man dessutom fram som fördelar med undervisning med hjälp av distansförbindelser bland annat att skolarbetet och uppgifterna är lätta (14 %), att man kan framskrida i egen takt (14 %) samt att det är lugn och ro hemma (7 %). En del berättade också att de förbättrat sina vitsord i och med att de studerade hemma. Som negativa sidor med undervisning med hjälp av distansförbindelser lyfte svaren fram ett alltför stort antal uppgifter (24 %), svårigheten att studera (24 %), utmaningar med teknikens funktion (8 %), bristen på handledning och stöd från skolan (7 %), en orolig inlärningsmiljö (5 %) samt bristen på stöd från de vuxna som är hemma (5 %).

På basis av enkäten hade eleverna i regel goda förutsättningar att studera hemma. Av respondenterna hade 94 procent ett eget skrivbord eller annat utrymme för studierna. Dessutom hade 90 procent av respondenterna hemma tillgång till en dator eller pekdator för att utföra skoluppgifter. Var tionde elev hade däremot varken dator eller pekdator. Eleverna lyckades bra med att använda datorer och pekdatorer, och endast två procent upplevde att det var svårt att använda apparaterna.

I enkäten utreddes också elevernas önskemål och behov, om man i undervisningen blir tvungen att övergå till undervisning med hjälp av distansförbindelser. Något över hälften av eleverna bedömde att övergången inte påverkar det stöd de behöver för att klara av sina skoluppgifter. Av dem som svarade bedömde 26 procent att de behöver mindre stöd än normalt, medan 21 procent uppgav att de behöver mer stöd än normalt. I svaren framhövdes elevernas olika önskemål och behov. En del av dem som svarade önskade att uppgifterna och kontakten med läraren skulle öka, medan en del önskade att dessa skulle minska. De vanligaste önskemålen i anslutning till eventuell undervisning med hjälp av distansförbindelser handlade dock om att uppgifterna, läxorna och anvisningarna ska vara tydliga och att läraren ska kunna nås om det uppstår frågor eller problem. Dessutom lyftes ömsesidig kontakt och personlig assistans fram i många önskemål.

7 Specialmotivering

7.1 Lag om grundläggande utbildning

20 a §. Exceptionella undervisningsarrangemang. Det föreslås att det till lagen om grundläggande utbildning fogas en ny 20 a § med bestämmelser om exceptionella undervisningsarrangemang. Det föreslagna 1 mom. motsvarar till innehållet 20 a § 1 mom. i lagen om grundläggande utbildning (521/2020). Enligt förslaget kan utbildningsanordnaren fatta beslut om att övergå till exceptionella undervisningsarrangemang.

Den grundläggande utbildningen för läropliktiga ordnas i första hand som närundervisning. Enligt förslaget föreskrivs i 1 mom. att utbildningsanordnaren kan övergå till exceptionella undervisningsarrangemang, om den myndighet som enligt lagen om smittsamma sjukdomar ansvarar för bekämpning av smittsamma sjukdomar med stöd av 58 § i lagen om smittsamma sjukdomar fattar beslut om att helt eller delvis stänga de lokaler som används för undervisning, eller om man i undervisningen inte kan iaktta eventuella villkor som ställts för beslutet. En ytterligare förutsättning är att undervisningen inte kan ordnas tryggt och att övergången till exceptionella undervisningsarrangemang är nödvändig. Övergång till exceptionella undervisningsarrangemang är möjlig endast i en situation med en smittsam sjukdom. Beslut om exceptionella undervisningsarrangemang kan inte fattas för säkerhets skull, utan en förutsättning för beslutet är en epidemiologisk bedömning av den myndighet som ansvarar för bekämpning av smittsamma sjukdomar och en bedömning av utbildningsanordnaren av hur undervisningen kan ordnas tryggt.

Enligt 29 § 1 mom. i lagen om grundläggande utbildning har den som deltar i utbildning rätt till en trygg studiemiljö. Bedömningen av tryggheten ska grunda sig på innehållet i ett beslut av en myndighet med ansvar för bekämpning av smittsamma sjukdomar och eventuella villkor i beslutet för användningen av lokalerna inom den grundläggande utbildningen. Vid bedömningen av tryggheten kan man utnyttja rekommendationen om ordnande av undervisning under coronavirusepidemin som utfärdats av Institutet för hälsa och välfärd och undervisnings- och kulturministeriet. Vid bedömningen av tryggheten kan utbildningsanordnaren samarbeta med den lokala eller regionala myndighet som ansvarar för bekämpning av smittsamma sjukdomar. Vid bedömningen av tryggheten och den praktiska planeringen av ordnandet av närundervisning iaktas de förutsättningar för användningen av lokaler för undervisning som eventuellt ingår i beslut enligt lagen om smittsamma sjukdomar samt utnyttjas kommunens medicinska kompetens och kompetens i anslutning till bekämpningen av smittsamma sjukdomar i enlighet med kommunens uppgift enligt 9 § i lagen om smittsamma sjukdomar.

I 1 mom. föreslås ett krav på nödvändighet i fråga om övergång till exceptionella undervisningsarrangemang. Vid bedömningen av nödvändigheten bedöms om en övergång till undervisning med hjälp av distansförbindelser är nödvändig för att undervisningen ska kunna ordnas på ett tryggt sätt. Bedömningen ska göras från lokala utgångspunkter och det ska bedömas om undervisningen kan ordnas exempelvis med beaktande av avstånds- och hygienfaktorer eller genom att ordna skolarbetet och skoldagens funktioner i skift så att man utnyttjar tillfälliga lokaler eller andra tillgängliga lokaler i förhållande till relevantalet.

Enligt förslaget föreskrivs i 1 mom. att beslutet om övergång till exceptionella undervisningsarrangemang fattas av utbildningsanordnaren. När utbildningsanordnaren är en kommun fattas beslutet av det kommunala organ eller den tjänsteinnehavare som anges i förvaltningsstadgan enligt 90 § i kommunallagen (410/2015). Fullmäktige kan i enlighet med 91 § i kommunallagen i förvaltningsstadgan delegera beslutanderätt till kommunens övriga organ samt till förtroendevalda och tjänsteinnehavare. I fråga om utbildning som ordnas av staten, en registrerad sammanlutning eller stiftelse fattas beslutet av det organ eller den person som hör till personalen som anges i instruktionen enligt 4 § i lagen om förvaltning av utbildning som ordnas av staten och privata (634/1998) och som enligt 4 § 2 mom. i den lagen har beslutanderätt i ärendet.

I 1 mom. föreslås det att elevens rätt till undervisning även under exceptionella undervisningsarrangemang ska tryggas i enlighet med lagen om grundläggande utbildning eller bestämmelser eller föreskrifter som utfärdats med stöd av den. I undervisningen ska således exempelvis timfördelningen och grunderna för läroplanen iaktas.

Det föreslagna 2 mom. motsvarar till innehållet gällande 20 a § 2 mom. i lagen om grundläggande utbildning (521/2020). Det föreslås att det till momentet för tydlighetens skull fogas en bestämmelse om att ett beslut om exceptionella undervisningsarrangemang får verkställas utan att det har vunnit laga kraft. I lagen om grundläggande utbildning föreskrivs inte om sökande av ändring i ett beslut om exceptionella undervisningsarrangemang som utbildningsanordnaren fattat med stöd av 20 a §. Vid sökande av ändring i beslut som fattats av kommuner och samkommuner tillämpas kommunallagen. Vid sökande av ändring i beslut som fattats av privata sammanslutningar och stiftelser samt en statlig läroanstalt tillämpas lagen om rättegång i förvaltningsärenden (808/2019). I 16 kap. i kommunallagen föreskrivs det om begäran om omprövning och kommunalbesvär över beslut av kommunens eller samkommunens myndigheter. Enligt 49 f § 2 mom. i förvaltningslagen får ett beslut verkställas innan det har vunnit laga kraft om så föreskrivs i lag eller om beslutet till sin natur är sådant att det bör verkställas omedelbart eller om ett allmänt intresse kräver att verkställigheten av beslutet inte uppskjuts. Regleringen tryggar att rätten att få grundläggande utbildning de facto kan tillgodoses också i en situation med en smittsam sjukdom.

Enligt förslaget föreskrivs i 2 mom. att ett beslut om övergång till exceptionella undervisningsarrangemang får fattas för högst en månad åt gången. Beslutet om exceptionella undervisningsarrangemang kan vid behov förlängas, om förutsättningarna för beslutet uppfylls.

I 2 mom. föreskrivs enligt förslaget att undervisningen under exceptionella undervisningsarrangemang med hjälp av distansförbindelser helt eller delvis kan ordnas på något annat sätt än som närundervisning. För att undvika fysisk kontakt mellan eleverna och mellan personalen kan undervisningen genomföras exempelvis enligt en modell som kombinerar distansundervisning och närundervisning, så att man växlar mellan undervisning med hjälp av distansförbindelser och närundervisning veckovis eller med någon annan rytm som utbildningsanordnaren bedömer lämplig. I detta fall kan till exempel en del av undervisningsgrupperna få undervisning med hjälp av distansförbindelser och en del som närundervisning. Utbildningsanordnarens beslut om övergång till exceptionella undervisningsarrangemang kan gälla exempelvis en enskild skola eller utbildningsanordnarens alla skolor eller verksamhetsställen. Med beaktande av elevernas likabehandling ska undervisningen ordnas så att eleven i regel får närundervisning, och så att de undervisningsperioder som utnyttjar distansförbindelser är så korta som möjligt. Elever som riskerar att utslagning från utbildningen kan delta i närundervisning under exceptionella undervisningsarrangemang. Elever som avses i 4 mom. ska dock enligt förslaget hela tiden delta i närundervisning.

När utbildningsanordnaren överväger att övergå till exceptionella undervisningsarrangemang ska den bedöma längden på de exceptionella undervisningsarrangemangen, en lämplig plats där undervisningen ordnas, det praktiska ordnandet av undervisningen samt vilka verksamhetsställen, årskurser och undervisningsgrupper beslutet gäller. Vid bedömningen av det praktiska ordnandet ska man sträva efter att bedöma hur rätten till grundläggande utbildning kan tillgodoses på lika villkor och i så full utsträckning som möjligt även under de exceptionella undervisningsarrangemangen. Dessutom ska utbildningsanordnaren bedöma hur elevernas jämlika rätt till undervisning tryggas på bästa sätt. Utbildningsanordnaren ska också utarbeta allmänna riktlinjer om hur och på vilka sätt undervisning med hjälp av distansförbindelser samt stöd, tjänster och förmåner enligt 3 mom. ordnas. Undervisningsarrangemangen och åtgärderna antecknas i utbildningsanordnarens årsplan och i den skolspecifika elevvårdsplanen. Ändringarna i utbildningsanordnarens årsplan och i den skolspecifika elevvårdsplanen kan enligt förslaget göras på en separat bilaga. I bilagan anges de undervisningsarrangemang och åtgärder som iakttas när undervisningen ordnas med exceptionella undervisningsarrangemang enligt 20 a §. På basis av resultaten var ordnandet av elevvården under vårens tillämpningsförordning polariserat i för-

hållande till behovet. Enligt förslaget ska det därför bedömas hur elevens rätt att få elevvårdstjänster de facto kan tillgodoses också i undervisning med hjälp av distansförbindelser. Utgångspunkten är att övergången till exceptionella undervisningsarrangemang inte förutsätter att den lokala läroplanen ändras.

I paragrafen används termen *undervisning med hjälp av distansförbindelser*. Ordnanande av undervisning med hjälp av distansförbindelser enligt den föreslagna paragrafen innebär ett temporärt undervisningsarrangemang i anslutning till exceptionella undervisningsarrangemang. I detta undervisningsarrangemang befinner sig eleven och läraren inte fysiskt i samma rum, utan undervisningen och växelverkan mellan eleverna och läraren sker vid olika tidpunkter eller samtidigt till exempel med hjälp av digitala verktyg, såsom distansförbindelser, webbaserade lärandemiljöer, elektroniska plattformar eller digitala kommunikationsmedel. Undervisning med hjälp av distansförbindelser kan utöver exempelvis undervisning som ges under ledning av en lärare också vara flerformsundervisning. I undervisning med hjälp av distansförbindelser iakttas enligt förslaget skolans arbetstider och arbetstiden och utbildningsanordnarens årsplan enligt förordningen om grundläggande utbildning (852/1998).

Enligt förslaget ska undervisning med hjälp av distansförbindelser ordnas enligt elevens ålder och förutsättningar. I fråga om yngre elever och elever som behöver stöd ska man sträva efter att använda självständiga studier i begränsad omfattning. Enligt förslaget har eleven rätt att få undervisning som ges av en lärare under exceptionella undervisningsarrangemang. Enligt förslaget är undervisning med hjälp av distansförbindelser sådan undervisning som avses i lagen om grundläggande utbildning. Även i undervisning med hjälp av distansförbindelser ska utbildningsanordnaren se till att eleven får undervisning enligt läroplanen och elevhandledning samt tillräckligt stöd för inläring och skolgång genast när stödbehovet uppstår. Utbildningsanordnaren ska också sörja för elevernas jämlika möjligheter till växelverkan som främjar lärandet samt för att eleverna kan avancera i sina studier. Enligt förslaget är utbildningsanordnaren skyldig att också i undervisning med hjälp av distansförbindelser övervaka elevens frånvaro och underrätta elevens vårdnadshavare om olovlig frånvaro och om hur studierna framskrider.

Det föreslagna 3 mom. motsvarar gällande 20 a § 3 mom. i lagen om grundläggande utbildning (521/2020). Det föreslås att det i 3 mom. föreskrivs om utbildningsanordnarens skyldighet att ordna sådant stöd för inläring som avses i 16, 16 a, 17 och 17 a § i lagen om grundläggande utbildning på de sätt som det med tanke på omständigheterna är möjligt att genomföra. Enligt bestämmelsen har eleven rätt att få stödundervisning och specialundervisning på deltid, intensifierat stöd och särskilt stöd samt undervisning och stöd enligt den individuella planen för anordnande av undervisning på de sätt som det med hänsyn till omständigheterna är möjligt att genomföra. I lagen om grundläggande utbildning följer stödet för inläring en trestegsmodell, och eleven kan få stöd på endast en nivå åt gången. Stöd för inläring innefattar också en bedömning av behovet av stöd för inläring. En övergång till exceptionella undervisningsarrangemang kan öka behovet av stöd för inläring och bedömningen av stödbehovet. Undervisning med hjälp av distansförbindelser kan öka behovet av stöd för lärande också hos elever som inte tidigare har behövt stöd. I 3 mom. föreskrivs att eleven har rätt till sådana tjänster och förmåner som avses i 31 § i lagen om grundläggande utbildning. Enligt 31 § 1 mom. är undervisningen samt läroböcker och andra läromedel samt arbetsredskap och arbetsmaterial som behövs vid undervisningen avgiftsfria för eleverna. Detta innebär exempelvis att de apparater, förbindelser och material som behövs i undervisningen under exceptionella undervisningsarrangemang är avgiftsfria för eleven. Utgångspunkten är att en övergång till exceptionella undervisningsarrangemang inte förutsätter uppdatering av planen för elevens lärande i fråga om en elev med intensifierat stöd enligt 16 a § i lagen om grundläggande utbildning eller av den individuella planen för ordnande av undervisning för en elev som får särskilt stöd enligt 17 § i den lagen.

Däremot ska ändringar som eventuellt orsakas i genomförandet av särskilt eller intensifierat stöd anges i allmänhet i årsplanen och elevhälsoplanen.

Enligt förslaget föreskrivs det i 3 mom. att elever i närundervisning under exceptionella undervisningsarrangemang ska ha rätt att under arbetsdagar avgiftsfritt få en fullvärdig måltid som är ändamålsenligt ordnad och övervakad i enlighet med 31 § 2 mom. i lagen om grundläggande utbildning. Utbildningsanordnaren är skyldig att ge alla elever en avgiftsfri måltid även i undervisning som ges i annan form än som närundervisning. I fråga om elever som deltar i undervisning som ordnas i annan form än som närundervisning skiljer sig rätten till en avgiftsfri måltid från 31 § 2 mom. så att det i samband med att måltiden ges inte förutsätts att det ordnas en gemensam övervakad måltid. Därtill föreslås att kravet på att måltiden ska vara fullvärdig stryks, eftersom det kan vara svårt att erbjuda till exempel färskvaror på ett säkert sätt i annan undervisning än närundervisning.

I undervisning med hjälp av distansförbindelser innebär en avgiftsfri måltid inte exempelvis ett penningbidrag, och behovsprövning kan inte föreläggas för att ge avgiftsfria måltider. Bestämmelsen förpliktar inte utbildningsanordnaren att ordna transport av måltider till elevens hem. Utgångspunkten är att erbjudande av måltider inte innebär att man delar ut matvaror, utan måltiden ska vara färdigt tillredd. Utbildningsanordnarna ska säkerställa att rätten till måltider hos elever i annan undervisning än närundervisning också faktiskt tillgodoses. Utbildningsanordnarna ska till exempel planera hur de elever som har en längre skolväg ska få måltider. För barn och unga som studerar på distans ska skolmaten ordnas så att det är möjligt att äta eller hämta mat inom ramen för skoldagens tider och så att resorna för att hämta den inte blir för långa och svåra. Ett alternativ till att erbjuda måltider kan vara att ge en matvarukasse, om vårdnadshavarna samtycker till detta. Detta framhåller vårdnadshavarens starkare skyldighet att se till att barnet får tillräcklig näring under de skoldagar då barnet inte deltar i närundervisning. Måltiderna ska ordnas med beaktande av specialkost. Eftersom syftet med de exceptionella undervisningsarrangemangen är att begränsa en smittsam sjukdom ska utbildningsanordnaren beakta detta när måltider ordnas. Att ordna måltider på normalt sätt för alla barn skulle leda till en avsevärd ökning i antalet närkontakter. Det är inte möjligt att ge någon allmängiltig regel för hur måltiderna ska ordnas, eftersom situationen i fråga om coronaviruset varierar såväl regionalt som tidsmässigt. Utbildningsanordnaren ska ordna måltiderna i enlighet med de rådande förhållandena och vid provningen utnyttja sin egen medicinska kompetens och kompetens i anslutning till bekämpningen av smittsamma sjukdomar i enlighet med sin uppgift enligt 9 § i lagen om smittsamma sjukdomar. I enlighet med den föreslagna bestämmelsen slopas kravet på att måltiden ska vara fullvärdig i undervisning med hjälp av distansförbindelser, eftersom leverans av exempelvis färskvaror på ett säkert sätt kan vara svårt och äventyra matens säkerhet.

Undervisning som ordnas i annan form än som närundervisning innebär en risk för tillgodoseendet av rätten till grundläggande utbildning hos barn som är mest sårbara. Enligt förslaget föreskrivs i 4 mom. att de exceptionella undervisningsarrangemangen inte gäller de elever som är mest sårbara. Utanför tillämpningsområdet stannar således elever i förskoleundervisning, elever i årskurserna 1—3 i den grundläggande utbildningen, elever som fått ett beslut om särskilt stöd enligt 17 § i lagen om grundläggande utbildning, elever som omfattas av förlängd läroplikt enligt 25 § 2 mom. i lagen om grundläggande utbildning och elever inom förberedande undervisning enligt 5 § i lagen om grundläggande utbildning. Elever som anges i 4 mom. kan övergå till särskilda undervisningsarrangemang av hälsorelaterade skäl med stöd av 18 § 1 mom. 3 punkten i lagen om grundläggande utbildning.

Tillämpningsområdet omfattar inte elever i förskoleundervisning och elever i årskurserna 1—3. Eleverna är under 10 år gamla, och det faktum att de är så unga motiverar ett undantag från tillämpningsområdet för den föreslagna bestämmelsen. De yngsta elevernas inlärningsförmåga

och förmåga till självstyrning är inte nödvändigtvis ännu tillräckligt utvecklad för självständigt lärande. De yngre eleverna har ett stort behov av närundervisning. I praktiken ordnas undervisningen från årskurs 4 till årskurs 9 samt påbyggnadsundervisningen vid behov genom exceptionella undervisningsarrangemang. Dessa elever har i genomsnitt fyllt 10 år och klarar sig vid behov mer självständigt än yngre elever i undervisning med hjälp av distansförbindelser under ledning av läraren. Vid bedömningen från fall till fall ska man beakta enskilda elevers utvecklingsnivå och förmåga till självstyrning. I enlighet med det som nämns ovan kan elever som riskerar utslagning från utbildningen delta i närundervisning under de exceptionella undervisningsarrangemangen. I avgränsningen har beaktats att morgon- och eftermiddagsverksamhet enligt lagen om grundläggande utbildning kan ordnas endast för elever i årskurs 1—2 och för elever med särskilt stöd. Därtill kan föräldrarna enligt bestämmelserna om tillfällig vårdledighet i 4 kap. 6 § i arbetsavtalslagen (55/2001) stanna hemma för att vårda ett barn under 10 år.

I 4 mom. föreskrivs att elever med särskilt stöd enligt 17 § i lagen om grundläggande utbildning och elever med förlängd läroplikt enligt 25 § ska lämnas utanför de exceptionella undervisningsarrangemangen. Elever som omfattas av förlängd läroplikt har i huvudsak alltid också fått ett beslut om särskilt stöd. Det särskilda stödet består av specialundervisning och annat stöd som eleven behöver. Elever med särskilt stöd och förlängt stöd kan behöva multiprofessionellt stöd och samarbete mellan yrkesutbildade personer. Eleverna kan också ha en personlig assistent eller tolk. Elever med särskilt stöd och förlängd läroplikt kan anses vara särskilt sårbara, och därför föreslås det att de elever som anges i momentet inte ska omfattas av tillämpningen av paragrafen och att närundervisning ska ordnas för dem. Genom att ordna närundervisning strävar man efter att säkerställa att eleverna kan nås personligen och att förhindra att eleverna hamnar utanför utbildningen. Den positiva särbehandlingen kan vidare motiveras med denna särställning. Enligt förslaget omfattas elever med allmänt och intensifierat stöd av tillämpningsområdet för 20 a §.

Också sådana elever i förberedande undervisning före den grundläggande utbildningen som avses i 5 § 1 mom. i lagen om grundläggande utbildning hör till den elevgrupp som har rätt till närundervisning. Eleverna i förberedande undervisning är elever med invandrarbakgrund i grundskoleåldern för vilka undervisningen fokuserar framför allt på studier i finska och svenska och på färdigheter för förskoleundervisning eller grundläggande utbildning. Elevernas föräldrar med invandrarbakgrund kan inte alltid stöda sina barn tillräckligt i undervisning med hjälp av distansförbindelser. Eleverna inom den förberedande undervisningen lämnas utanför paragrafens tillämpningsområde, eftersom deras förutsättningar att dra nytta av undervisning med hjälp av distansförbindelser kan vara väsentligt sämre än andra elevers. Således kan dessa elever redan från start vara mer sårbara, varför positiv särbehandling är motiverad. Det är en frivillig uppgift för kommunerna att ordna förberedande undervisning före den grundläggande utbildningen. Den föreslagna regleringen gäller inte sådan grundläggande utbildning för personer som passerat läropliktsåldern som avses i 46 § i lagen om grundläggande utbildning, där man i undervisningen kan övergå till distansundervisning i enlighet med 46 § 9 mom. i den gällande lagen.

Myndigheten med ansvar för bekämpningen av smittsamma sjukdomar kan med stöd av 57 § i lagen om smittsamma sjukdomar fatta beslut om att en elev ska bli borta från läroanstalten under sammanlagt högst två månader utan avbrott. Med stöd av 60 och 63 § i lagen om smittsamma sjukdomar kan det beslutas att en elev ska hållas i karantän eller isoleras. Enligt 60 § i lagen om smittsamma sjukdomar kan det beslutas att en person ska hållas i karantän i högst en månad, om det finns en uppenbar risk för att en allmänfarlig smittsam sjukdom eller en sjukdom som med fog misstänks vara en allmänfarlig smittsam sjukdom ska spridas och sjukdomsspridningen inte kan förhindras på något annat sätt. Den som förordnats till karantän avskiljs från andra människor i sitt hem eller på någon annan bestämd plats. I 63 § i lagen om smittsamma sjukdomar föreskrivs att det kan beslutas att den som insjuknat eller med fog misstänks ha insjuknat i

en allmänfarlig smittsam sjukdom eller i en sjukdom som med fog misstänks vara en allmänfarlig smittsam sjukdom ska hållas isolerad på en verksamhetsenhet inom hälso- och sjukvården i högst två månader, om risken för att sjukdomen ska spridas är uppenbar och sjukdomsspridning inte kan förhindras med hjälp av andra åtgärder. I dessa situationer förhindras de facto elevens deltagande i närundervisning och eleven blir frånvarande från undervisningen.

I 5 mom. föreslås det att undervisningen i de situationer som avses i 57, 60 och 63 § i lagen om smittsamma sjukdomar kan ordnas med särskilda undervisningsarrangemang enligt 18 § i lagen om grundläggande utbildning. 18 § i lagen om grundläggande utbildning ger inte möjlighet att avvika från elevens förmåner, rättigheter och tjänster enligt lagen om grundläggande utbildning, utan den gör det möjligt att ordna undervisningen delvis på något annat sätt. I ovan nämnda situationer enligt lagen om smittsamma sjukdomar ordnas undervisningen som undervisning 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, och när beslutet förfaller ska eleven övergå till närundervisning om hälsotillståndet tillåter det. Ett beslut enligt 5 mom. förutsätter inte att man övergår till exceptionella undervisningsarrangemang. Ordalydelsen i 5 mom. motsvarar till denna del riksdagens kulturutskotts ändringsförslag (se KuUB 8/2020 rd, RSv 83/2020 rd). I momentet föreslås ett tillägg om att undervisningen vid särskilda undervisningsarrangemang kan ordnas ”*med hjälp av distansförbindelser*”. Ordalydelsen i 18 § i den gällande lagen om grundläggande utbildning möjliggör inte undervisning med hjälp av distansförbindelser, och därför föreslås ett tillägg som förtydligar rättsläget.

I sitt betänkande lyfte kulturutskottet fram att verkställandet av ett beslut som inte har vunnit laga kraft enligt 49 f § i förvaltningslagen (434/2003) förutsätter att det föreskrivs om saken i lag eller om beslutet till sin natur är sådant att det bör verkställas omedelbart eller om ett allmänt intresse kräver att verkställigheten av beslutet inte skjuts upp. På grund av det oklara rättsläget föreslås det att det till momentet fogas en bestämmelse enligt vilken beslutet kan verkställas utan det har vunnit laga kraft. Utskottet ansåg att förutsättningarna för att verkställa ovan nämnda beslut innan det har vunnit laga kraft alltid ska bedömas från fall till fall.

7.2 Lag om Europeiska skolan i Helsingfors

8 a §. Exceptionella undervisningsarrangemang. Det föreslås att det till lagen om Europeiska skolan i Helsingfors fogas en ny 8 a § med bestämmelser om exceptionella undervisningsarrangemang. Enligt förslaget har utbildningsanordnaren rätt att fatta beslut om övergång till exceptionella undervisningsarrangemang. Det föreslagna 1 mom. motsvarar till sitt huvudsakliga innehåll 8 a § 1 mom. i lagen om Europeiska skolan i Helsingfors (522/2020).

Skolan kan övergå till exceptionella undervisningsarrangemang när den myndighet med ansvar för bekämpning av smittsamma sjukdomar som avses i lagen om smittsamma sjukdomar med stöd av 58 § i lagen om smittsamma sjukdomar meddelar ett beslut om att helt eller delvis stänga de lokaler som används för undervisning. En ytterligare förutsättning är att undervisningen inte kan ordnas på ett tryggt sätt och att en övergång till exceptionella undervisningsarrangemang är nödvändig. Övergång till exceptionella undervisningsarrangemang är möjlig endast i en situation med en smittsam sjukdom. Beslut om exceptionella undervisningsarrangemang kan inte fattas för säkerhets skull, utan en förutsättning för beslutet är en epidemiologisk bedömning av den myndighet som ansvarar för bekämpning av smittsamma sjukdomar och en bedömning av utbildningsanordnaren av hur undervisningen kan ordnas tryggt. Enligt förslaget föreskrivs i 1 mom. att om undervisningen på grund av ett beslut om användning av lokaler som meddelas med stöd av 58 § i lagen om smittsamma sjukdomar 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. Den bedömning av tryggheten som avses i 1 mom. ska grunda sig på innehållet i ett beslut av en myndighet med ansvar för bekämpningen av smittsamma sjukdomar och eventuella förutsättningar i beslutet för användningen av undervisningslokalerna.

Enligt 14 § 1 mom. i lagen om Europeiska skolan i Helsingfors har eleven rätt till en trygg studiemiljö. Vid bedömningen av tryggheten ska skolan samarbeta med den lokala eller regionala myndigheten med ansvar för bekämpning av smittsamma sjukdomar. Vid bedömningen av tryggheten och den praktiska planeringen av ordnandet av närundervisning iaktas de förutsättningar som eventuellt ingår i beslut enligt lagen om smittsamma sjukdomar samt utnyttjas skolans hemkommuns egen medicinska kompetens och kompetens i anslutning till bekämpningen av smittsamma sjukdomar i enlighet med kommunens uppgift enligt 9 § i lagen om smittsamma sjukdomar. Även under exceptionella undervisningsarrangemang ska elevens rätt till undervisning tryggas i enlighet med lagen om grundläggande utbildning eller bestämmelser eller föreskrifter som utfärdats med stöd av den. I undervisningen ska således också timfördelningen och grunderna för läroplanen iaktas.

Vid bedömningen av tryggheten kan man utnyttja rekommendationen om ordnande av undervisning under coronavirusepidemin som utfärdats av Institutet för hälsa och välfärd och undervisnings- och kulturministeriet. Vid bedömningen av tryggheten kan utbildningsanordnaren samarbeta med den lokala eller regionala myndighet som ansvarar för bekämpning av smittsamma sjukdomar. Vid bedömningen av tryggheten och den praktiska planeringen av ordnandet av närundervisning iaktas de förutsättningar för användningen av lokaler för undervisning som eventuellt ingår i beslut enligt lagen om smittsamma sjukdomar samt utnyttjas kommunens medicinska kompetens och kompetens i anslutning till bekämpningen av smittsamma sjukdomar i enlighet med kommunens uppgift enligt 9 § i lagen om smittsamma sjukdomar.

I 1 mom. föreslås ett krav på nödvändighet i fråga om övergång till exceptionella undervisningsarrangemang. Vid bedömningen av nödvändigheten bedöms om en övergång till undervisning med hjälp av distansförbindelser är nödvändig för att undervisningen ska kunna ordnas på ett tryggt sätt. Bedömningen ska göras från lokala utgångspunkter och det ska bedömas om undervisningen kan ordnas exempelvis med beaktande av avstånds- och hygienfaktorer eller genom att ordna skolarbetet och skoldagens funktioner i skift så att man utnyttjar tillfälliga lokaler eller andra tillgängliga lokaler i förhållande till relevantalet.

Det föreslagna 2 mom. motsvarar 8 a § 2 mom. i den gällande lagen. Enligt förslaget fattas beslut om övergång till exceptionella undervisningsarrangemang av den direktions som avses i 31 §. Genom den instruktion som avses i 36 § kan behörigheten i ett ärende överföras på skolans rektor eller någon annan tjänsteman. Ett beslut om övergång till exceptionella undervisningsarrangemang får fattas för högst en månad åt gången och det kan förlängas genom skolans beslut, om förutsättningarna för beslutet enligt lagen om smittsamma sjukdomar fortfarande uppfylls. Det föreslås att det till momentet för tydlighetens skull fogas en bestämmelse om att ett beslut om exceptionella undervisningsarrangemang kan verkställas utan att det har vunnit laga kraft. I 42 § och 43 § i lagen om Europeiska skolan i Helsingfors föreskrivs om ändringssökande. Enligt 49 f § 2 mom. i förvaltningslagen får ett beslut verkställas innan det har vunnit laga kraft om så föreskrivs i lag eller om beslutet till sin natur är sådant att det bör verkställas omedelbart eller om ett allmänt intresse kräver att verkställigheten av beslutet inte uppskjuts. Regleringen tryggar rätten att de facto få grundläggande utbildning också i en situation med en smittsam sjukdom.

Enligt förslaget ska skolan också utarbeta allmänna riktlinjer om hur och på vilka sätt undervisning med hjälp av distansförbindelser samt stöd enligt 3 mom. ordnas. Undervisningsarrangemangen och åtgärderna antecknas i skolans årsplan och i elevvårdsplanen. Ändringarna i utbildningsanordnarens årsplan och i den skolspecifika elevvårdsplanen kan enligt förslaget göras på en separat bilaga. I bilagan anges de undervisningsarrangemang och åtgärder som iakttas när undervisningen ordnas med exceptionella undervisningsarrangemang enligt 20 a §. På basis av resultaten var ordnandet av elevvården under vårens tillämpningsförfordning polariserat i förhållande till behovet. Det bör därför bedömas hur elevvårdstjänsternas faktiska tillgänglighet kan förverkligas också i undervisning med hjälp av distansförbindelser. Utgångspunkten är att övergången till exceptionella undervisningsarrangemang inte förutsätter att den lokala läroplanen ändras.

I 2 mom. föreskrivs enligt förslaget att undervisningen under exceptionella undervisningsarrangemang med hjälp av distansförbindelser helt eller delvis kan ordnas på annat sätt än som närundervisning. En myndighet med ansvar för bekämpningen av smittsamma sjukdomar kan helt eller delvis stänga skolan eller någon annan plats där undervisning ordnas med beaktande av tillgodoseendet av även andra grundläggande fri- och rättigheter. Skolans beslut om övergång till exceptionella undervisningsarrangemang kan på motsvarande sätt gälla exempelvis enskilda klasser eller undervisningsgrupper. För att undvika fysisk kontakt mellan eleverna och mellan undervisningspersonalen och den övriga personalen kan undervisningen genomföras exempelvis enligt en modell som kombinerar distansundervisning och närundervisning, så att man växlar mellan undervisning med hjälp av distansförbindelser och närundervisning veckovis eller med någon annan rytm som utbildningsanordnaren bedömer lämplig. Undervisningen ska ordnas så att eleven i regel får närundervisning, och så att de undervisningsperioder som utnyttjar distansförbindelser är så korta som möjligt. Elever i en sårbar ställning som avses i 4 mom. ska dock hela tiden delta i närundervisning.

Det föreslagna 3 mom. motsvarar 8 a § 3 mom. i den gällande lagen. Enligt förslaget föreskrivs i 3 mom. om skolans skyldighet att ordna sådant effektiviserat stöd för lärandet som avses i 21 § på de sätt som det med tanke på omständigheterna är möjligt att genomföra. Om undervisningen ordnas med hjälp av distansförbindelser ska behovet av stöd för lärandet vid behov bedömas för alla elevers del. En övergång till exceptionella undervisningsarrangemang kan öka behovet av stöd för inlärnin och bedömningen av stödbehovet.

I paragrafen används termen *undervisning med hjälp av distansförbindelser*. Ordande av grundläggande utbildning med hjälp av distansförbindelser innebär ett temporärt undervisningsarrangemang i anslutning till exceptionella undervisningsarrangemang enligt den föreslagna paragrafen. I detta undervisningsarrangemang befinner sig eleven och läraren inte fysiskt i samma rum, utan undervisningen och växelverkan mellan eleverna och läraren sker vid olika tidpunkter eller samtidigt till exempel med hjälp av digitala verktyg, såsom distansförbindelser, webbaseerade lärandemiljöer, elektroniska plattformar eller digitala kommunikationsmedel. Undervisning med hjälp av distansförbindelser kan utöver exempelvis undervisning som ges under ledning av en lärare också vara flerformsundervisning. I undervisning med hjälp av distansförbindelser iakttas skolornas arbetstider samt utbildningsanordnarens årsplan.

Enligt förslaget ska undervisning med hjälp av distansförbindelser ordnas enligt elevens ålder och förutsättningar. I fråga om yngre elever och elever som behöver stöd ska man sträva efter att använda självständiga studier i begränsad omfattning. Enligt förslaget har eleven rätt att få undervisning som ges av en lärare under exceptionella undervisningsarrangemang. Enligt förslaget är undervisning med hjälp av distansförbindelser sådan undervisning som avses i lagen om grundläggande utbildning. Även i undervisning med hjälp av distansförbindelser ska utbildningsanordnaren se till att eleven får undervisning enligt läroplanen och elevhandledning samt

tillräckligt stöd för inläring och skolgång genast när stödbehovet uppstår. Skolan ska också sörja för elevernas jämlika möjligheter till växelverkan som främjar lärandet samt för att eleverna kan avancera i sina studier. Enligt förslaget är utbildningsanordnaren skyldig att också i undervisning med hjälp av distansförbindelser övervaka elevens frånvaro och underrätta elevens vårdnadshavare om olovlig frånvaro och om hur studierna framskrider.

Enligt 15 § får avgifter för material och måltider tas ut hos elever i Europeiska skolan i Helsingfors. Eftersom eleverna i skolan inte heller under normala förhållanden har rätt till en avgiftsfri måltid såsom elever i den grundläggande utbildningen, föreslås det inte någon bestämmelse om rätt till en avgiftsfri måltid som motsvarar förslaget i lagen om grundläggande utbildning.

Undervisning som ordnas i annan form än som närundervisning innebär en risk för tillgodoseendet av rättigheterna hos barn som är mest sårbara. Enligt förslaget föreskrivs i 4 mom. att de exceptionella undervisningsarrangemangen inte gäller de yngsta eleverna eller de elever som är mest sårbara. Således lämnas elever i förskolan, elever i årskurs 1—4 och elever som får effektiviserat stöd för inläring enligt 21 § utanför tillämpningsområdet. Den föreslagna regleringen motsvarar till denna del 8 a § 4 mom. i den gällande lagen. De yngsta elevernas inlärningsförmåga och förmåga till självstyrning är inte nödvändigtvis ännu tillräckligt utvecklad för självständigt lärande. De yngre eleverna har ett stort behov av närundervisning. Vid bedömningen från fall till fall ska man beakta enskilda elevers utvecklingsnivå och förmåga till självstyrning. I enlighet med det som nämns ovan kan elever som riskerar utslagning från utbildningen delta i närundervisning under de exceptionella undervisningsarrangemangen. I praktiken kan undervisningen från årskurs 5 uppåt ordnas genom exceptionella undervisningsarrangemang, med hjälp av distansförbindelser. Dessa elever har i genomsnitt fyllt 10 år och klarar sig vid behov mer självständigt än yngre elever vid undervisning med hjälp av distansförbindelser under ledning av läraren. I avgränsningen har det beaktats att föräldrarna enligt bestämmelserna om tillfällig vårdledning i 4 kap. 6 § i arbetsavtalslagen (55/2001) kan stanna hemma för att vårda ett barn under 10 år.

8 Ikraftträdande

Det föreslås att lagarna träder i kraft den 1 januari 2021 och att de gäller till och med den 31 juli 2021. Den föreslagna giltighetstiden omfattar hela vårterminen 2021 för den grundläggande utbildningen.

Under lagberedningens tid kan man inte förutse det framtida smittläget, vilket ökar osäkerheten i fråga om giltighetstiden. Undervisnings- och kulturministeriet följer hur coronavirusepidemin framskrider och bereder sig på att lämna en regeringsproposition genom vilken lagens giltighetstid vid behov kan förlängas, om smittläget beräknas fortsätta under läsåret 2021—2022.

9 Verkställighet och uppföljning

Vid grundlagsbedömningen av de tillämpningsförfordningar som utfärdades våren 2020 (GrUB 14/2020 rd) lade grundlagsutskottet vikt vid behovet att också genom tillbörliga anvisningar se till att de grundläggande rättigheterna tillgodoses. Undervisnings- och kulturministeriet har noggrant följt upp verkställandet av lagarna (521-522/2020) i kommunerna och uppdaterat anvisningarna om tillämpningen av bestämmelserna. Verkställigheten av de föreslagna lagarna stöds genom informationsstyrning. Under sommaren 2020 utarbetade undervisnings- och kulturministeriet och Utbildningsstyrelsen anvisningar till utbildningsanordnarna om hur bestämmelsen ska tillämpas i praktiken samt behövligt stödmaterial. Anvisningarna uppdateras regelbundet. Undervisnings- och kulturministeriet fortsätter att bedriva nära samarbete med bildningsled-

ningen i de största städerna och hör regelbundet erfarenheter av och respons gällande verkställigheten. Undervisnings- och kulturministeriet och regionförvaltningsverket kartlägger läget inom förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen under slutet av 2020 genom en kommunenkät som genomförs regelbundet och som samlar information från kommunerna och privata utbildningsanordnare. Med hjälp av enkäten följer man också upp hur de studiesociala förmånerna, inklusive skolmåltiderna, förverkligas under lagens giltighetstid.

Undervisnings- och kulturministeriet följer upp konsekvenserna av tillämpningsförfordningarna från våren 2020, lagarna (521—522/2020) och de föreslagna lagarna. I enlighet med regeringsprogrammet för statsminister Sanna Marins regering har ministeriet startat utvecklingsprogram för kvaliteten och jämlikheten inom småbarnspedagogiken, förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen för åren 2020—2022. Inom utvecklingsprogrammet Utbildning för alla främjas jämlikhet inom utbildningen samt stöd och inklusion för barn och skolgång samt reformeras lagstiftningen, stärks effekterna av finansieringssystemen för småbarnspedagogiken, förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen och eftersträvas verkningsfulla förändringen och verksamhetssätt som stärker jämlikheten. Våren 2020 har undervisnings- och kulturministeriet uppdaterat målen och åtgärdsområdena inom programmet Utbildning för alla så att man via utvecklingsprogrammet kan följa upp coronavirusepidemiens effekter på genomförandet av den grundläggande utbildningen, på elevernas inlärning och välbefinnande och bland annat på genomförandet av elevvården och stödet, på den samhälleliga jämlikheten och på hur ojämlikheten utvecklas. Vid sidan av övergången till exceptionella undervisningsarrangemang följer man upp vilka effekter den ekonomiska recessionen till följd av coronavirus-epidemin har för hur ojämlikheten i samhället utvecklas. Syftet med uppföljningen och utvärderingen av effekterna är att säkerställa att de åtgärder som bereds inom ramen för programmet Utbildning för alla är effektiva och aktuella. Ett särskilt ansvar för uppföljningen och för beredningen av de politiska åtgärderna för bekämpning av ojämlikhet har den arbetsgrupp inom programmet Utbildning för alla som bereder åtgärder för att främja jämlikhet och positiv särbehandling inom utbildningen. Arbetsgruppen har bland annat till uppgift att bereda ett förslag till åtgärder för förebyggande av ojämlikhetsutvecklingen fram till juni 2021. Till arbetsgruppens uppgifter hör också att följa upp och analysera de följder som coronavirusepidemin har inom småbarnspedagogiken och den grundläggande utbildningen, särskilt med tanke på jämlikheten och ojämlikhetsutvecklingen, samt att bereda åtgärdsförslag i fråga om dessa.

Undervisnings- och kulturministeriet har i samarbete med Tammerfors universitet och Helsingfors universitet inlett en riksomfattande uppföljningsundersökning med målet att följa upp och utreda vilka konsekvenser de begränsande åtgärder inom undervisningen som vidtagits med anledning av undantagsförhållandena har för barnens och familjernas välfärd, för den genomförda undervisningen och för skolornas undervisnings- och ledarskapspraxis. I undersökningen kartläggs elevernas, vårdnadshavarnas, lärarnas, elevvårdens och skollädares synpunkter. Den första enkäten i forskningsprojektet genomfördes i månadsskiftet maj-juni 2020 och svaren kom från cirka 900 rektorer, 5 400 lärare, 1 300 medlemmar av elevvårdspersonalen och den övriga personalen, 57 000 elever och 36 000 vårdnadshavare. Enkäten i undersökningens andra skede genomförs hösten 2020. Undersökningen omfattar internationellt samarbete och en jämförelse med Norge, som befinner sig i en jämförbar situation sett till befolkningsunderlaget och epidemiläget och där de utbildningspolitiska lösningarna under undantagsförhållandena i stor utsträckning har varit motsvarande som de i Finland. Samarbetet inom och målsättningarna för uppföljningsundersökningen uppdateras under 2020.

Tammerfors universitets forskningscentral TRIM och Suomen eOppimiskeskus ry genomför i samarbete med undervisnings- och kulturministeriet ett forskningsprojekt som syftar till att utreda hur lärdomarna och erfarenheterna från våren har förändrat kommunernas och skolornas strategier, planer och praxis i skolornas pedagogiska verksamhet, för att man i fortsättningen

bättre ska kunna förbereda sig på föränderliga förhållanden i skolarbetet och säkerställa att alla erbjuds jämlik undervisning under olika förhållanden. Samtidigt utreds undervisningspersonalens framtida behov av fortbildning i användningen av digitala verktyg för pedagogiska ändamål. Målgruppen för undersökningen är tutorlärare, varav det finns sammanlagt cirka 2 200 i Finland. Av dem samlas information genom enkäter och intervjuer. Tutorlärarna står i nära kontakt med lärarna i sin skola och kommun och stöder lärarna både pedagogiskt och tekniskt. I det första skedet av utredningen genomfördes på uppdrag av projektet Digikilta i maj-juni 2020 en enkät till tutorlärare om konsekvenserna och erfarenheterna av undantagsförhållandena.

I ett utvärderingsprojekt som genomförs av Nationella centret för utbildningsutvärdering utreds undantagsförhållandenas inverkan på förverkligandet av jämställdheten och likabehandlingen i utbildningen. Utvärderingen omfattar hela utbildningssystemet från småbarnspedagogik till högskoleutbildning och fritt bildningsarbete. I utvärderingen lyfter man fram de starka sidor i den finländska utbildningen som stöder möjligheterna att klara sig genom undantagsförhållandena, men också de faktorer som kan försvaga förutsättningarna till jämlikhet och likabehandling i lärandet. Syftet med utvärderingen är att producera information om konsekvenserna för inlärnigen, utvärderingen, stödet och handledningen och för barnens och de ungas välbefinnande. I det första skedet i maj-juni 2020 publicerades en bakgrundsrapport, en syntes och en lägesbedömning utifrån det färdiga materialet samt de första resultaten av den nationella utvärderingen. Resultaten och slutsatserna från den nationella utvärderingen publiceras i slutet av 2020. Inom ramen för utvärderingen hörs utbildningsanordnare, lärare, elever och studerande på olika stadier. Dessutom kommer Nationella centret för utbildningsutvärdering framöver att utvärdera konsekvenserna av undantagsförhållandena inom ramen för de projekt som ingår i utvärderingsplanen för utbildningen 2020—2023.

10 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

Genom de föreslagna lagarna förlängs giltighetstiden för de exceptionella undervisningsarrangemangen till utgången av vårterminen 2021. Lagförslagen motsvarar till sitt innehåll i huvudsak de gällande lagarna om temporär ändring av lagen om grundläggande utbildning och lagen om Europeiska skolan i Helsingfors (521—522/2020), som upphör att gälla den 31 december 2020. Skillnaden mellan de föreliggande lagförslagen och de gällande lagarna är att det föreslås att det till 20 § 2 och 5 mom. i lagförslag 1 samt till 8 a § 2 mom. i lagförslag 2 fogas bestämmelser som förtydligar rättsläget, så att beslut om exceptionella undervisningsarrangemang kan verkställas utan att de har vunnit laga kraft. Dessutom föreslås några lagtekniska ändringar. Eftersom de föreslagna lagarna i huvudsak inte skiljer sig från innehållet i lagarna (521—522/2020), upprepas inte den grundlagsenliga bedömningen i regeringens proposition (RP 86/2020 rd) i detta avsnitt om förhållandet till grundlagen och lagstiftningsordningen. På grund av ovan nämnda bedöms propositionen i detta avsnitt i huvudsak i förhållande till såväl grundlagsutskottets som kulturutskottets (GrUU 20/2020 rd och KuUB 8/2020 rd) iakttagelser om regeringens proposition (RP 86/2020 rd) samt i förhållande till frågor om de grundläggande fri- och rättigheterna som kommit fram vid verkställigheten av lagarna.

De gällande lagarna har stiftats i vanlig lagstiftningsordning med riksdagens grundlagsutskotts medverkan (GrUU 18/2020 rd). Lagförslagen i regeringens proposition (RP 86/2020 rd) ändrades inte utifrån grundlagsutskottets utlåtande. Den reglering som föreslogs i regeringspropositionen ändrades i mycket begränsad omfattning utifrån kulturutskottets betänkande (KuUB 8/2020 rd). Kulturutskottet föreslog i slutet av 20 a § 5 mom. i lagen om grundläggande utbildning ett omnämnande av att tillämpningen av momentet hänför sig till de situationer som avses i 18 § 1 mom. 3 punkten i lagen om grundläggande utbildning och att tillämpningen av 5 mom. tidsmässigt är bunden till giltigheten av de beslut som avses i momentet och som meddelats med stöd av lagen om smittsamma sjukdomar.

Det föreslås inte att lagförslagen i propositionen ska utgöra sådana tillfälliga undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna som kan utfärdas med stöd av 23 § i grundlagen. Grundlagsutskottet (GrUU 18/2020 rd) ansåg det motiverat att den grundläggande lösningen i regeringspropositionen (RP 86/2020 rd) var att lagförslagen inte med stöd av 23 § i grundlagen föreslogs som tillfälliga undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna, utan att det är fråga om en vanlig lag, där det föreslås att den grundläggande rätt till grundläggande utbildning som föreskrivs i grundlagen begränsas i enlighet med de doktriner om begränsning och exakthet som gäller de grundläggande fri- och rättigheterna.

Rätt till avgiftsfri grundläggande utbildning

Enligt 16 § 1 mom. i grundlagen har alla rätt till avgiftsfri grundläggande utbildning. Denna rättighet är subjektiv till sin natur (RP 309/1993 rd, s. 21), vilket innebär att det är fråga om en individuell rättighet som omedelbart kan förverkligas. Denna subjektiva rättighet innebär rätten att få grundläggande utbildning och rätten att få undervisning avgiftsfritt. Den avgiftsfria undervisningen har samband med läroplikten, som det föreskrivs om genom lag. Sådan grundläggande utbildning som avses i grundlagen avser den undervisning som ingår i läroplikten (se t.ex. RP 309/1993 rd, s. 68 och GrUU 20/2007 rd).

De grundläggande fri- och rättigheterna har inte rent allmänt ansetts vara ovillkorliga så att de inte under några förhållanden och i någon utsträckning får begränsas (RP 309/1993 rd, s. 31). Den grundläggande rätten till avgiftsfri grundläggande utbildning har genom ett regleringsförbehåll kopplats till reglering i vanlig lag. Det exakta innehållet i en grundläggande fri- eller rättighet bestäms först utifrån den helhet som utgörs av bestämmelsen om den grundläggande fri- eller rättigheten och den vanliga lagstiftningen. Regleringsförbehåll har ansetts ge lagstiftaren mer handlingsutrymme i lagstiftningen om rättigheterna än i fråga om de grundläggande fri- och rättigheter som tryggas utan regleringsförbehåll. Lagförbehållet i 16 § 1 mom. i grundlagen anger att bestämmelser om läroplikten utfärdas genom lag. Lagförbehållet gör det möjligt att utfärda mer detaljerade bestämmelser om saken genom lag, eftersom det annars blir luckor inom de grundläggande fri- och rättigheterna (GrUB 10/1998 rd).

Vid lagberedningen har man också beaktat att lagstiftningen inte på ett uttömmande sätt kan definiera den grundläggande rättighet som avses i 16 § 1 mom. i grundlagen. Innehållet i en grundläggande rättighet är autonomt och självständigt. Innehållet i den avgiftsfria grundläggande utbildning som tryggas som en grundläggande rättighet i grundlagen kan alltså anses vara självständigt i förhållande till lagen om grundläggande utbildning, genom vilken det inte är möjligt att på ett bindande sätt fastställa vad som avses med avgiftsfri grundläggande utbildning i 16 § 1 mom. i grundlagen. Enligt förarbetena till reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna tryggas rätten till avgiftsfri grundläggande utbildning i den dåvarande grundskolelagen. I förarbetena konstateras det också att bestämmelsen i 16 § 1 mom. i grundlagen dock inte hindrar att man ändrar t.ex. grundundervisningssystemet, så länge man bibehåller vars och ens rätt till avgiftsfri grundläggande utbildning (RP 309/1993 rd, s. 68). I enlighet med reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna har den grundläggande utgångspunkten för lagberedningen varit att sättet att ordna grundläggande utbildning kan ändras temporärt, om det är påkallat av ett behov som föranleds av samhällelig utveckling.

Grundlagsutskottet ansåg i sitt utlåtande (GrUU 18/2020 rd) att det var motiverat att den grundläggande lösningen i den dåvarande regeringspropositionen var att propositionen föreslog att det stiftas en vanlig lag där *”det föreslås att den grundläggande rätt till grundläggande utbildning som föreskrivs i grundlagen begränsas i enlighet med de doktriner om begränsning och exakthet som gäller de grundläggande fri- och rättigheterna.”* Den föreslagna lagstiftningen

begränsar rätten till närundervisning, vilket från fall till fall också kan visa sig som en inskränkning av en grundläggande rättighet. Såsom framgår av ovan nämnda konsekvensbedömningar har övergången från närundervisning till distansundervisning försämrat genomförandet av den avgiftsfria grundläggande utbildning som tryggas för var och en i 16 § 1 mom. i grundlagen och orsakat till exempel polarisering av stödet för lärande. Därför har man vid beredningen stannat för att bedöma lagförslaget i enlighet med doktrinerna om begränsning och exakthet.

Coronaviruset framskrider i olika takt på olika håll i landet. Om en skola helt eller delvis stängs med stöd av 58 § i lagen om smittsamma sjukdomar, är det i praktiken omöjligt att ordna undervisning i form av närundervisning. Utan ändring av lagstiftningen kan utbildningsanordnaren inte i en situation med en allvarlig smittsam sjukdom besluta att övergå till undervisning med hjälp av distansförbindelser, varvid även rätten att få grundläggande utbildning och att fullfölja läroplikten genom att gå i skola i praktiken förhindras. Den föreslagna regleringen gör det möjligt att övergå till exceptionella undervisningsarrangemang genom beslut av utbildningsanordnaren. Syftet med de föreslagna bestämmelserna är i första hand att trygga ordnandet av den grundläggande utbildningen och det faktiska tillgodoseendet av den grundläggande rättighet som avses i 16 § 1 mom. i grundlagen i det rådande smittläget.

Sättet att genomföra den grundläggande utbildningen

En utbildningsanordnare kan inte med stöd av den gällande lagen besluta att i undervisningen helt och hållet övergå till undervisning med hjälp av distansförbindelser. Den grundläggande utbildningen för läropliktiga ges i första hand som närundervisning. I den grundläggande utbildningen för läropliktiga ges undervisning i första hand som närundervisning (RP 86/1997 rd, s. 52), även om en ordagrann läsning av bestämmelsen i lagen om grundläggande utbildning inte definierar ordnandet av den grundläggande utbildningen enbart som närundervisning. Också grundlagsutskottets utlåtande (GrUU 18/2020 rd) innehåller ett ställningstagande enligt vilket ”16 § 1 mom. i grundlagen inte förutsätter ett visst sätt att ordna den grundläggande utbildningen.” Lagen om grundläggande utbildning trädde i kraft 1999, då teknik för distansförbindelser inte fanns eller kunde utnyttjas i undervisningen på samma sätt som i nuläget. Därför kan det anses motiverat att lagstiftarens avsikt har varit att undervisningen i första hand ges i form av närundervisning. Om avsikten hade varit att möjliggöra omfattande distansundervisning i den grundläggande utbildning som är avsedd för läropliktiga, hade det uttryckligen föreskrivits om detta på motsvarande sätt som det särskilt i 46 § i lagen om grundläggande utbildning föreskrivs om möjligheten till distansundervisning i grundläggande utbildning för personer som passerat läropliktsåldern.

Närundervisningen anses de facto tillgodose elevens subjektiva grundläggande rätt till grundläggande utbildning. Detta motiveras dels också av 30 § 1 mom. i lagen om grundläggande utbildning, enligt vilket den som deltar i utbildning under arbetsdagar har rätt att få undervisning enligt läroplanen, elevhandledning och tillräckligt stöd för inläring och skolgång genast när behov uppstår. Rätten till undervisning och andra rättigheter enligt lagen om grundläggande utbildning kan äventyras i distansundervisning, där upptäckandet av elevens stödbehov och tillgängligheten kan försämrats. Utbildningsanordnarens skyldighet är att trygga den rätt till en trygg studiemiljö som eleven har enligt 29 § i lagen om grundläggande utbildning, vilket också motiverar att undervisningen ges i form av närundervisning.

Rätten till liv och det allmännas skyldighet att främja befolkningens hälsa

Finland har ratificerat FN:s konvention om barnets rättigheter. Kravet på icke-diskriminering enligt artikel 2 i konventionen om barnets rättigheter och prioriteringen av barnets bästa enligt

artikel 3 i den konventionen accentueras under den tid som begränsningsåtgärder mot smittsamma sjukdomar pågår. Barnets rätt till välfärd och 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 förutsätter också effektiva åtgärder för att begränsa smittsamma sjukdomar. I den rådande situationen med en smittsam sjukdom är lagstiftaren och de verkställande myndigheterna skyldiga att bedöma hur barnets rätt till liv i enlighet med artikel 6 och till bästa möjliga hälsa i enlighet med artikel 24 och rätt till utbildning i enlighet med artiklarna 28 och 29 kan tillgodoses så fullt som möjligt.

Grundlagens 7 § garanterar alla rätt till liv. Detta kan anses vara den mest fundamentala grundläggande rättigheten och det rådande smittläget utgör ett allvarligt hot mot tillgodoseendet av den. Enligt 19 § 3 mom. i grundlagen ska det allmänna främja befolkningens hälsa. Främjandet av befolkningens hälsa kan tolkas som en sådan primär grundläggande rättighet som garanterar att också andra grundläggande fri- och rättigheter, såsom de kulturella rättigheterna, faktiskt tillgodoses (GrUB 14/2020 rd och GrUU 12/2015 rd). Den grundläggande utbildningen för läropliktiga gäller barn. Enligt det allmänna antagandet utgör coronaviruset en hälsorisk särskilt för vuxna, såsom vårdnadshavare till barn och vuxna som arbetar i skolan. Vuxnas hälsa och funktionsförmåga möjliggör att barnets grundläggande fri- och rättigheter de facto kan tillgodoses. Barnets rätt till hälsa är inte viktigt enbart i sig själv, eftersom tillgodoseendet av denna mänskliga rättighet är nödvändigt också för att barnet ska kunna åtnjuta alla de andra rättigheterna i konventionen (CRC/C/GC/15, punkt 7). Genom att trygga hela befolkningens hälsa och rätt till liv tryggas också tillgodoseendet av barnets rättigheter, eftersom barnets föräldrar eller andra som enligt lag ansvarar för vårdnaden om barnet har huvudansvaret för barnets utveckling och fostran. Det allmänna ska enligt 19 § 3 mom. i grundlagen stödja familjerna och andra som svarar för omsorgen om barn så att de har möjligheter att trygga barnens välfärd och individuella uppväxt. Grundlagsutskottet har ansett att kravet i 19 § 3 mom. i grundlagen också gäller den rätt till grundläggande utbildning som tryggas i 16 § 1 mom. i grundlagen (GrUB 14/2020 rd och GrUU 12/2015 rd).

De grundläggande fri- och rättigheterna förpliktar i första hand det allmänna (RP 309/1993 rd, s. 27—31). I 22 § i grundlagen föreskrivs en allmän skyldighet för det allmänna att se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. I bestämmelsen definieras inte med vilka metoder det allmänna ska förverkliga sin förpliktelse. Valet av metod bör övervägas från fall till fall. I motiveringen till regeringens proposition om reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna betonades det att skyldigheten att trygga tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna förutsätter att de tryggas materiellt. Det allmänna förverkligar sin förpliktelse exempelvis genom att stifta lagar som tryggar utövningen av de grundläggande fri- och rättigheterna (RP 309/1993 rd, s. 79—80). I det rådande smittläget strävar man efter att samtidigt trygga flera grundläggande fri- och rättigheter. I denna proposition föreslås det att den grundläggande rätten att få grundläggande utbildning enligt 16 § 1 mom. i grundlagen i ett allvarligt smittläge ska tryggas genom temporär lagstiftning. Regleringen tryggar också hälsan enligt 7 § i grundlagen och skyldigheten att trygga befolkningens hälsa enligt 19 § i grundlagen.

För att alla grundläggande fri- och rättigheter de facto ska kunna tillgodoses i det rådande smittläget, måste de ovan nämnda grundläggande fri- och rättigheterna vägas vid lagberedningen, men också i enskilda tillämpningsfall. Åtnjutandet av en grundläggande fri- och rättighet kan inskränkas av andras grundläggande fri- och rättigheter eller av vägande samhällsintressen. Inte heller i fråga om barn kan man kräva ett så absolut skydd för en grundläggande fri- och rättighet att det skulle leda till att andras liv och hälsa kränks. Även om den föreslagna regleringen i första hand tryggar rätten till grundläggande utbildning, tryggar den också tillgodoseendet av andra grundläggande fri- och rättigheter. Genom den föreslagna regleringen har man

strävat efter en regleringslösning som så väl som möjligt tryggar att alla grundläggande fri- och rättigheter tillgodoses samtidigt.

Elever i en sårbar ställning

Enligt artikel 7 i konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (FördrS 27/2016) ska det i alla rådande situationer säkerställas att barn med funktionsnedsättning fullt åtnjuter alla mänskliga rättigheter och grundläggande friheter på lika villkor som andra barn. Artikel 3 i konventionen om barnets rättigheter förpliktar att det i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa vid alla åtgärder som rör barn, vare sig de vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ. De föreslagna lagarna har också en tydlig koppling till artikel 19 i konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning, som förutsätter att man stöder ett självständigt liv och deltagande i samhället. Med propositionen strävar man efter att stöda självständigt skolarbete och delaktighet i skolgemenskapen i fråga om elever med funktionsnedsättning.

Utgångspunkten för beredningen av propositionen är att barnets bästa ska beaktas i första hand i det rådande smittläget. Vid beredningen av propositionen har man strävat efter att säkerställa att de föreslagna temporära lagarna så väl som möjligt förverkligar målen och föreskrifterna i FN:s konvention om barnets rättigheter (FördrS 59 och 60/1991) samt konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Denna skyldighet framhävs särskilt i de fall då lagarna tillämpas. Också grundlagsutskottet lyfte till följd av jämlikhetsbestämmelsen i 6 § i grundlagen, konventionen om barnets rättigheter och konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning fram behovet att sörja för faktisk jämlikhet i synnerhet mellan de barn och unga som har läroplikt (se även GrUB 14/2020 rd, s. 5). I anknytning till detta påpekade utskottet även att utbildningsanordnarna under undantagsförhållandena gavs stor prövningsrätt när det gäller ordnandet av den grundläggande utbildningen och stödet för den, vilket ledde till både regionala skillnader och skillnader mellan kommunerna och skolorna (se även GrUB 14/2020 rd, s. 5). Behovet att trygga rätten till liv och befolkningens hälsa kan också inskränka rätten till grundläggande utbildning för de barn som avses i 20 a § 4 mom. i lagförslaget. Enligt grundlagsutskottets bedömningspraxis ska barnets bästa beaktas med avseende på enskilda barn i varje förekommande fall eller situation också när bestämmelserna tillämpas (GrUB 14/2020 rd, s. 2, GrUB 6/2020 rd, s. 3, se GrUU 18/2018 rd, s. 3, GrUU 17/2018 rd, s. 3, GrUU 18/2020 rd, s. 3). Detta krav omfattar också tillämpningen av de begränsningar som anges i 20 a § 4 mom. i lagförslaget.

Genom propositionen och dess verkställighetsåtgärder strävar man efter att barn så fullt som möjligt ska kunna åtnjuta de rättigheter som föreskrivits för dem även i en situation med en smittsam sjukdom. Under våren 2020 framhövdes enligt forskningsresultat en polarisering av behovet av stöd för lärande och skolgång samt rätten för barn i en sårbar ställning att få grundläggande utbildning. Finland har ratificerat FN:s konvention om barnets rättigheter. Kravet på icke-diskriminering enligt artikel 2 i konventionen om barnets rättigheter och prioriteringen av barnets bästa enligt artikel 3 i den konventionen accentueras under den tid som begränsningsåtgärder mot smittsamma sjukdomar pågår. Barnets rätt till välfärd och 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 förutsätter också effektiva åtgärder för att begränsa smittsamma sjukdomar. I det rådande smittläget har lagstiftaren och de verkställande myndigheterna varit tvungna att bedöma hur barnets rätt till liv i enlighet med artikel 6 i konventionen och till bästa möjliga hälsa i enlighet med artikel 24 och rätt till utbildning i enlighet med artiklarna 28 och 29 kan tillgodoses så fullt som möjligt.

I lagstiftningslösningen har man försökt att rätten till grundläggande utbildning de facto tryggas för de elever som avses i 20 a § 4 mom. i lagförslaget. 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. I enlighet med det föreslagna 20 a § 4 mom. har dessa elever rätt att få närundervisning också i en situation där utbildningsanordnaren beslutar att övergå till exceptionella undervisningsarrangemang. De elevgrupper som man valt att lämna utanför tillämpningsområdet är desamma som under tillämpningsförordningarnas giltighetstid våren (126/2020, 131/2020 och 191/2020) och hösten 2020 (lagarna 521—522/2020). Utanför tillämpningsområdet stannar enligt förslaget elever i förskoleundervisning, elever i årskurserna 1—3 i den grundläggande utbildningen, elever som fått ett beslut om särskilt stöd enligt 17 § i lagen om grundläggande utbildning, elever som omfattas av förlängd läroplikt enligt 25 § 2 mom. i lagen om grundläggande utbildning och elever inom förberedande undervisning enligt 5 § i lagen om grundläggande utbildning. För dessa elever är behovet av närundervisning uppenbart för att rätten till grundläggande utbildning de facto ska kunna tillgodoses. I grundlagsutskottets bedömning ansågs det motiverat att elever som behöver stöd för inlärn timer enligt 17 och 25 § i lagen om grundläggande utbildning lämnas utanför tillämpningsområdet för de exceptionella undervisningsarrangemangen (GrUU 18/2020 rd, s. 3). Elever som behöver stöd för inlärn timer kan anses vara särskilt sårbara, och närundervisning bör ordnas för dem.

I samband med lagberedningen har man identifierat att den föreslagna regleringen kan lämna utanför tillämpningsområdet elever som är i en mer sårbar ställning under exceptionella undervisningsarrangemang, t.ex. elever som omfattas av åtgärder enligt barnskyddslagen eller elever som riskerar utslagning från utbildningen. Den föreslagna regleringen ger omfattande prövningsrätt i fråga om att ordna undervisning så att ingen elev deltar enbart i undervisning med hjälp av distansförbindelser under exceptionella undervisningsarrangemang, utan man kan alternatera mellan närundervisning och undervisning med hjälp av distansförbindelser enligt en rytm som utbildningsanordnaren fastställer. Lagstiftningen gör det möjligt för elever som löper risk för utslagning att fortsätta i närundervisning även under exceptionella undervisningsarrangemang. Detta motiveras också av den konsekvensbedömning som lyfts fram i avsnitt 4.2 *Huvudsakliga konsekvenser*, enligt vilken perioderna med distansundervisning har försvårat det faktiska erhållandet av stöd för inlärn timer.

Den 13 maj 2020 har diskrimineringsombudsmannen i ett utlåtande (VVTDno-2020-393) fäst uppmärksamhet vid att möjligheten till särskilda undervisningsarrangemang bör erbjudas på lika villkor också till barn som av grundad anledning är frånvarande från undervisningen på grund av en familjemedlems hälsotillstånd, om särskilda undervisningsarrangemang ordnas för barn som hör till riskgrupper. Vid behov kan de elever som anges i 20 § 4 mom. övergå till särskilda undervisningsarrangemang enligt 18 § 3 punkten i lagen om grundläggande utbildning. Enligt 18 § 3 punkten i lagen om grundläggande utbildning kan undervisningen för en elev ordnas med särskilda undervisningsarrangemang, om det är motiverat av skäl som har samband med elevens hälsotillstånd. Om en elev t.ex. av skäl som hänför sig till hans eller hennes hälsotillstånd inte kan delta i närundervisning, kan ett individuellt beslut om särskilda undervisningsarrangemang enligt 18 § i lagen om grundläggande utbildning fattas för eleven. Undervisningen kan då undantagsvis ges t.ex. som distansundervisning, varvid eleven tryggt kan studera hemifrån. Ett sådant arrangemang kan komma i fråga när det gäller elever som hör till riskgrupper och som stannar hemma. Arrangemanget är möjligt för elever av hälsoskäl. Vid beslutsfattandet kan en läkares bedömning utnyttjas. 18 § i lagen om grundläggande utbildning och de särskilda undervisningsarrangemangen har varit en del av lagen om grundläggande utbildning redan före coronavirusepidemin. I samband med remissbehandlingen ansåg diskrimineringsombudsmannen att den tolkning av tillämpningen av 18 § i lagen om grundläggande utbildning som presenterades i propositionsutkastet indirekt var diskriminerande. Diskrimineringsombudsmannen har rekommenderat att möjligheten till särskilda undervisningsarrangemang bör erbjudas på lika

villkor också till barn som av grundad anledning är frånvarande från undervisningen på grund av en familjemedlems hälsotillstånd, om särskilda undervisningsarrangemang ordnas för barn som hör till riskgrupper. Regeringspropositionen har efter remissbehandlingen korrigerats på basis av remissresponsen och den gällande anvisningen från undervisnings- och kulturministeriet och Utbildningsstyrelsen. Undervisnings- och kulturministeriet och Utbildningsstyrelsen rekommenderar att detta görs temporärt under den akuta coronavirusepidemin. Utbildningsanordnaren ska följa upp frånvaron när det gäller elever i grundläggande utbildning och underrätta vårdnadshavaren om olovlig frånvaro. Vårdnadshavaren ansvarar för att läroplikten fullgörs. Olovlig frånvaro åtgärdas i enlighet med skolornas normala praxis. Behövliga stödåtgärder och åtgärder inom elevvården inkluderas i situationer där eleven av en eller annan orsak har mycket frånvaro. 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.

Grundlagsutskottet och kulturutskottet förutsatte att de särskilda krav som följer av konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning beaktas. Bestämmelserna om tillgänglighet i artikel 9 i konventionen lämpar sig också för ordnande av undervisning med hjälp av distansförbindelser. I olika inlärningsmiljöer ska tillgängligheten beaktas så att personer med funktionsnedsättning faktiskt har jämlik tillgång till service. I lagberedningen har man identifierat den särskilda ställningen för barn med funktionsnedsättning. Undervisningen för barn med funktionsnedsättning ska i första hand ordnas som närundervisning. Om det av skäl som hänför sig till elevens hälsotillstånd inte är möjligt att ordna undervisningen som närundervisning, ska det i de praktiska lösningarna inom undervisningen beaktas att eleven de facto har möjlighet att få undervisning, stöd för inläring och skolgång, avancera i sina studier och möjligheter till växelverkan som främjar lärandet. Vad skäliga anpassningar innebär bestäms från fall till fall. Barnets bästa ska beaktas med avseende på enskilda barn i varje förekommande fall eller situation också när bestämmelserna tillämpas (GrUB 14/2020 rd, s. 2, GrUB 6/2020 rd, s. 3, se GrUU 18/2018 rd, s. 3, GrUU 17/2018 rd, s. 3, GrUU 18/2020 rd, s. 3). Bestämmelser om skäliga anpassningar finns också i 15 § i diskrimineringslagen (1325/2014). Bestämmelsen förpliktar utbildningsanordnaren att göra sådana ändamålsenliga och rimliga anpassningar som behövs i det enskilda fallet för att göra det möjligt för personer med funktionsnedsättning att på lika villkor som andra utträta ärenden hos myndigheter och få utbildning och arbete samt varor och tjänster som tillhandahålls allmänheten och att klara av sina arbetsuppgifter och avancera i arbetet.

Det har ansetts typiskt för lagstiftningen att den på grund av ett visst godtagbart samhälleligt intresse behandlar människor olika bland annat för att främja faktisk jämlikhet (RP 309/1993 rd, s. 46, se även GrUU 31/2014 rd, s. 3/I). Den positiva särbehandling som den föreslagna regleringen ger upphov till kan vidare motiveras med att den beror på en särställning. Detta ligger också i linje med artiklarna 7, 11 och 24 i konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (FördrS 27/2016). Enligt artikel 7 i konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning ska konventionsstaterna vidta alla nödvändiga åtgärder som behövs för att säkerställa att barn med funktionsnedsättning fullt åtnjuter alla mänskliga rättigheter och grundläggande friheter på lika villkor som andra barn. Detta gäller även rätten till utbildning enligt artikel 24. I artikeln konstateras det att konventionsstaterna erkänner rätten till utbildning för personer med funktionsnedsättning. I enlighet med konventionen ska skälig anpassning erbjudas personer med funktionsnedsättning utifrån deras personliga behov. Personer med funktionsnedsättning ska ges nödvändigt stöd inom det allmänna utbildningssystemet för att underlätta deras ändamålsenliga utbildning, och ändamålsenliga individanpassade stödåtgärder ska erbjudas i miljöer som erbjuder största möjliga akademiska och sociala utveckling som är förenlig med målet fullständig inkludering.

Studiesociala förmåner

I denna proposition föreslås det att utbildningsanordnaren ska vara skyldig att under exceptionella undervisningsarrangemang ordna sådant stöd för lärande som avses i 16, 16 a, 17 och 17 a § i lagen om grundläggande utbildning samt sådana tjänster och förmåner som avses i 31 § i den lagen på de sätt som det med tanke på omständigheterna är möjligt att genomföra. I sina utlåtanden har kulturutskottet och grundlagsutskottet påpekat att utbildningsanordnarna under undantagsförhållandena har getts stor prövningsrätt när det gäller ordnandet av den grundläggande utbildningen och stödet för den, vilket har lett till både regionala skillnader och skillnader mellan kommunerna och skolorna (KuUU 5/2020 rd och GrUB 14/2020 rd). Den föreslagna regleringen gör det inte möjligt att avvika från stödets omfattning. I stället kan sättet för genomförande av stödet anpassas så att det med tanke på omständigheterna är möjligt och tryggt att genomföra stödet under exceptionella undervisningsarrangemang. På basis av resultaten var ordnandet av elevvården under vårens tillämpningsförordning polariserat i förhållande till behovet. Det föreslås att rätten till elevvård vid exceptionella undervisningsarrangemang tryggas genom en uttrycklig bestämmelse.

Avgiftsfri grundläggande utbildning avser i enlighet med grundlagsutskottets ståndpunkt i samband med reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna också tillräcklig föda, alltså *inte* nödvändigtvis ordnande av skolmåltider eller andra måltider (GrUB 25/1994 rd, s. 9/II). I fråga om de tillämpningsförordningar som utfärdades med stöd av beredskapslagen har grundlagsutskottet påpekat att tillämpningsförordningarna inte innehöll några explicita bestämmelser om skolmåltider (GrUB 14/2020 rd, GrUB 6/2020 rd, se även KuUU 5/2020 rd). Den föreslagna regleringen motsvarar den gällande regleringen om skolmåltider i lagen om grundläggande utbildning (521/2020). I fråga om elever i annan undervisning än närundervisning skiljer sig rätten till en avgiftsfri måltid från 31 § 2 mom. i lagen om grundläggande utbildning genom att det inte krävs att måltiden övervakas och att måltiden är fullvärdig. Syftet med begränsningen är att minska de sociala kontakterna och främja hälsan. Grundlagsutskottet ansåg att den föreslagna regleringen till denna del är motiverad med tanke på målen med regleringen (GrUU 18/2020 rd). Det föreslås att man avviker från kravet på att måltiden ska vara fullvärdig i enlighet med lagen (521/2020), eftersom det i annan undervisning än närundervisning kan vara svårt att erbjuda t.ex. färskvaror på ett säkert sätt, vilket kan äventyra matens säkerhet. Detta motiveras med att grundlagsutskottet i samband med reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna har intagit en ståndpunkt enligt vilken avgiftsfri grundläggande utbildning också innebär *tillräcklig kost* (GrUB 25/1994 rd s. 9/II).

Enligt grundlagsutskottet (GrUU 18/2020 rd) ska statsrådet noga följa eventuella problem vid tillämpningen också i fråga om skolmåltider (se även GrUB 14/2020 rd, GrUB 6/2020 rd, KuUU 5/2020 rd). Även kulturutskottet (KuUB 8/2020 rd, s. 5) konstaterade vid behandlingen av ärendet att det av tvingande skäl kan anses godtagbart att övervakade måltider på grund av smittrisken inte kan ordnas för dem som deltar i distansundervisning. Kulturutskottet betonade att en situation där alla kommuner inte erbjuder skolmåltider inte kan anses godtagbar. I sitt utlåtande om beredskapslagen (KuUU 5/2008 rd) fäste kulturutskottet uppmärksamhet vid att även skolmåltider och elevvård ska ordnas så heltäckande som möjligt under undantagsförhållanden, vilket stärker barnens och de ungas trygghetskänsla och skapar förtroende för framtiden efter krisen. Trots att det är fråga om lagstiftning under normala förhållanden har rätten till skolmåltider i det rådande smittläget stärkts genom en temporär bestämmelse.

I kulturutskottets betänkande (KuUB 8/2020 rd) ansåg utskottet att det är *”viktigt att utbildningsanordnaren enligt sin egen övergripande ändamålsenlighetsprövning beslutar på vilket sätt avgiftsfria måltider enligt lagen om grundläggande utbildning ska genomföras för eleverna i praktiken.”* Den föreslagna regleringen i 20 a § 3 mom. i lagen om grundläggande utbildning

uppfyller kravet i 16 § 1 mom. i grundlagen på att den grundläggande utbildningen ska vara avgiftsfri, eftersom den tryggar elevens rätt till en avgiftsfri daglig skolmåltid, som hör till den grundläggande utbildningens avgiftsfrihet, genom att utbildningsanordnaren åläggs att ”i undervisning som ges i annan form än som närundervisning [...] ge alla elever en avgiftsfri måltid”. Utbildningsanordnaren har således inte prövningsrätt i fråga om det slutresultat som beordrats med tanke på 16 § 1 mom. i grundlagen. Prövningsrätten kvarstår endast i viss mån i fråga om hur denna rättighet för varje elev förverkligas i praktiken.

Också riksdagens justitieombudsman ansåg i sitt avgörande om tillämpningsförfordningarna (EOAK/2393/2020) att den temporära 20 a § i lagen om grundläggande utbildning tryggar rätten till avgiftsfri grundläggande utbildning och måltider som hör till den bättre än de tillämpningsförfordningar till beredskapslagen som utfärdades våren 2020. Justitieombudsmannen föreslog att skolmaten skulle delas ut till exempel genom att utnyttja skoltransportrutter och skoltransportmateriel för att lösa de problem som beror på avståndet för avhämtningen av den. Den föreslagna regleringen förutsätter dock inte transport av skolmat. Däremot lämnar regleringen handlingsutrymme för att ordna skolmåltider utifrån lokala utgångspunkter. I avsnitt 7.1 presenteras närmare de ramvillkor som hänför sig till ordnandet av skolmåltider. När skolmåltider granskas ska det beaktas att kommunen i enlighet med 68 § 2 mom. i lagen om smittsamma sjukdomar vid behov ska ordna en lämplig karantänsplats för den som ska hållas i karantän och även svara för hans eller hennes mathållning, om eleven eller elevens vårdnadshavare inte kan hämta måltiden på grund av karantänen.

Den föreslagna regleringen kan anses godtagbar med tanke på systemet med de grundläggande fri- och rättigheterna som helhet. Rätten till avgiftsfri måltid för elever som deltar i undervisning som ordnas i annan form än närundervisning anses inte försätta eleverna i en ojämlik ställning. Ordalydelsen i 6 § 2 mom. i grundlagen anger att ingen får särbehandlas ”utan godtagbart skäl”. Den allmänna jämlikhetsklausulen innebär ett förbud mot godtycke och ett krav på enahanda bemötande i likadana fall (RP 309/1993 rd, s. 46). Grundlagsutskottet har i sin praxis framhållit att jämlikhetsprincipen inte kan sätta stränga gränser för lagstiftarens prövning när lagstiftningen ska anpassas efter samhällsutvecklingen vid en viss tidpunkt (GrUU 11/2012 rd, s. 2, GrUU 1/2006 rd, s. 2 och GrUU 15/2001 rd, s. 2). Rätten till en avgiftsfri måltid kvarstår både i närundervisningen och i den undervisning som utnyttjar distansförbindelser. Ändringarna beror på att man strävar efter att minska närkontakterna i en situation med en smittsam sjukdom. De föreslagna skillnaderna i sättet att ordna avgiftsfria måltider beror på tryggandet av rätten till liv enligt 7 § 1 mom. i grundlagen och det allmännas skyldighet enligt 19 § 3 mom. i grundlagen att främja befolkningens hälsa.

Den föreslagna giltighetstiden för regleringen

Enligt förslaget ska lagarna gälla temporärt, under den grundläggande utbildningens vårtermin 2021, dvs. 1.1.—31.7.2021.

Grundlagsutskottet anser det motiverat att under normala förhållanden föreskriva om permanenta ändringar som eventuellt visar sig nödvändiga, men då efter en omsorgsfull beredning (GrUU 14/2020 rd, s. 2, se även GrUB 11/2020 rd, s. 6). Kulturutskottet har ansett (KuUB 8/2020 rd) att begränsningar av barnets rättigheter och grundläggande fri- och rättigheter ska vara noggrant avgränsade, ändamålsbundna och så kortvariga som möjligt i förhållande till det mål som ska uppnås, och därför föreslås det att giltighetstiden begränsas till utgången av läsåret 2020—2021.

Syftet med den temporära lagändringen är att svara på de rådande undantagsförhållandena, inte att ändra ordnandet av den grundläggande utbildningen tills vidare. I förslaget är det fråga om

ett undantagsarrangemang som kan tillgripas endast vid behov. Regleringens tidsbundna giltighetstid motiveras starkt av att utbildningsanordnarna har tills vidare varierande beredskap att ordna undervisning med hjälp av distansförbindelser, vilket ökar ojämlikheten mellan eleverna. Därför är den föreslagna regleringen temporär. Den temporära karaktären motiveras också av den konsekvensbedömning som lyfts fram i avsnitt 4.2 *Huvudsakliga konsekvenser* i regeringspropositionen, enligt vilken perioderna med distansundervisning har försvårat det faktiska erhållandet av stöd för inläring och ökat polariseringen. Uppföljning av verkställigheten av de föreslagna lagarna gör det möjligt att få information om lagarnas konsekvenser för bedömningen av temporära lagstiftningslösningar.

Lagstiftningsordning

Genom de föreslagna lagarna förlängs i praktiken giltighetstiden för de exceptionella undervisningsarrangemangen till slutet av vårterminen 2021. Grundlagsutskottet ansåg det vara motiverat och ändamålsenligt att den grundläggande lösningen i regeringspropositionen (RP 86/2020 rd) var att lagförslagen inte med stöd av 23 § i grundlagen föreslogs som tillfälliga undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna, utan att det var fråga om en vanlig lag, där det föreslogs att den grundläggande rätt till grundläggande utbildning som föreskrivs i grundlagen begränsas i enlighet med de doktriner om begränsning och exakthet som gäller de grundläggande fri- och rättigheterna. I samband med reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna formulerade grundlagsutskottet att inskränkningar i de grundläggande fri- och rättigheterna alltid ska grunda sig på en lag som stiftats av riksdagen (GrUB 25/1994 rd, s. 5). Den föreslagna regleringen hör till området för lagstiftning.

De grundläggande fri- och rättigheterna har inte rent allmänt ansetts vara ovillkorliga så att de inte under några förhållanden och i någon utsträckning får begränsas (RP 309/1993 rd, s. 31). Rätten till grundläggande utbildning får endast begränsas i rätt proportion till skyddet av liv och hälsa. Den föreslagna regleringen står i ett godtagbart förhållande till det eftersträlvade målet, eftersom åtgärderna säkerställer rätten till grundläggande utbildning samtidigt som den skyddar rätten till liv och trygghet både för barnet och för de vuxna som svarar för omsorgen om barnet. Vid avvägningen av de olika grundläggande fri- och rättigheterna väger 7 § 1 mom. i grundlagen tungt, och mindre inskränkningar i andra grundläggande fri- och rättigheter är således godtagbara, om de skyddar rätten till liv (GrUU 6/1998 rd). I denna proposition föreslås ingen allmän inskränkning av barnets rättigheter, utan vid behov prioriteras temporärt rätten till hälsa och skyddet av den. Strävan efter att genom en inskränkning av en grundläggande fri- eller rättighet främja ett bättre tillgodoseende av en annan grundläggande fri- eller rättighet har ansetts uppfylla kravet på godtagbarhet (GrUU 35/2014 rd, s. 3).

Dessutom är den föreslagna regleringen också påkallad av ett vägande samhälleligt behov. Grundlagsutskottet har ansett att det är tillåtet att inskränka en grundläggande fri- eller rättighet endast, om målet inte kan nås med metoder som gör ett mindre ingrepp i fri- eller rättigheten. Inskränkningen får inte sträcka sig längre än vad som är motiverat med beaktande av ett vägande samhällsintresse (GrUB 25/1994 rd, 5.). Det samhälleliga syftet med den föreslagna regleringen är att göra spridningen av coronavirussmitta långsammare genom att minska kontakterna mellan elever och mellan undervisningspersonal och annan personal samt att trygga den grundläggande rätten till grundläggande utbildning i en situation med en smittsam sjukdom.

I förslaget motiveras proportionaliteten av att de exceptionella undervisningsarrangemangen gäller en viss tid för högst en månad åt gången. Därtill ska den föreslagna regleringen gälla i sju månader. De exceptionella undervisningsarrangemangen är bundna vid tillämpningen av beslut

som meddelats med stöd av 58 § i lagen om smittsamma sjukdomar, vilket gör att rätten till grundläggande utbildning inte begränsas mer än vad som behövs i en situation med en smittsam sjukdom. Åtgärdernas proportionalitet stöds också av att eleven kan delta i närundervisning under exceptionella undervisningsarrangemang och undervisning kan ordnas enligt en hybridmodell. Regleringen förpliktar inte heller utbildningsanordnaren att övergå till exceptionella undervisningsarrangemang, utan ger möjlighet att ordna undervisningen temporärt på något annat sätt, om smittläget kräver det. De föreslagna åtgärderna tillämpas dock inte direkt med stöd av lagen för en viss tid, utan de grundar sig på ett beslut av myndigheten med ansvar för bekämpningen av smittsamma sjukdomar och utbildningsanordnaren, som kan meddelas för högst en månad åt gången.

Övergången till exceptionella undervisningsarrangemang är inte en begränsning av skyldigheten att ordna utbildning eller en allmän inskränkning av barnets rättigheter. Propositionen innebär dock en inskränkning av elevens rätt till närundervisning. Inskränkningar bör vara nödvändiga och proportionella i förhållande till den eftersträlvade nyttan. Det har enligt grundlagsutskottet också varit uppenbart att en inskränkning i de grundläggande fri- och rättigheterna inte kan vara relevant för sitt syfte och därmed nödvändig, om den inte ens i princip kan nå upp till det godtagbara mål som den bygger på (se t.ex. GrUB 11/2020 rd; se även GrUU 40/2017 rd, s. 4, GrUU 55/2016 rd, s. 4—5 och GrUU 5/2009 rd, s. 3). Den föreslagna regleringen är nödvändig med tanke på det eftersträlvade målet, eftersom det inte under vårterminen 2021 är möjligt att övergå till undervisning med hjälp av distansförbindelser utan att lagen om grundläggande utbildning ändras. Den föreslagna regleringen syftar till att trygga både individens rätt till liv och avgiftsfri grundläggande utbildning så fullt ut som möjligt. Propositionen tryggar dessutom jämlikheten enligt 6 § i grundlagen genom att garantera de mest sårbara eleverna rätten till närundervisning. Den föreslagna regleringen hänför sig till ett vägande samhälleligt intresse, nämligen att fördröja spridningen av en smittsam sjukdom. Den nationella säkerheten har ansetts uppfylla kravet på godtagbarhet (GrUU 21/1997 rd). Vid bedömningen av inskränkningarnas grundlagsenlighet bör det därtill beaktas att läroplikten och rätten till avgiftsfri undervisning kvarstår hos elever inom den grundläggande utbildningen trots de exceptionella undervisningsarrangemangen.

Grundlagen uttrycker dock huvudregeln, det vill säga kärnan i rättigheten, som inte kan försvagas med stöd av ett regleringsförbehåll (RP 309/1993 rd, s. 5—6). Det kan inte genom vanlig lag föreskrivas om en inskränkning av kärnan i en grundläggande fri- eller rättighet. Förslaget kan inte anses utgöra en inskränkning av kärnan i barnets rätt att få grundläggande utbildning, eftersom rätten till grundläggande utbildning och till tjänster och förmåner enligt lagen om grundläggande utbildning kvarstår också under de exceptionella undervisningsarrangemangen. Eftersom kärnan i den grundläggande rättigheten kvarstår orörd, kan propositionen anses överensstämma också med de internationella människorättsförpliktelser som är bindande för Finland.

Enligt 120 § i grundlagen har landskapet Åland självstyrelse enligt vad som särskilt bestäms i självstyrelselagen för Åland (1144/1991). Den föreslagna ändringen i lagen om grundläggande utbildning som möjliggör exceptionella undervisningsarrangemang gäller inte dem som bor på Åland, eftersom landskapet Åland enligt 18 § 14 punkten i självstyrelselagen för Åland har lagstiftningsbehörighet bl.a. i fråga om undervisning och läroavtal.

På de grunder som anges ovan kan lagförslagen behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Regeringen anser det dock önskvärt att grundlagsutskottet ger ett utlåtande i frågan.

Kläm

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs riksdagen följande lagförslag:

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 meddelas 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 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 §.

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 meddelas 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 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 den 12 november 2020

Statsminister

Sanna Marin

Undervisningsminister Li Andersson

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:

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap.

4 kap.

Undervisning

Undervisning

20 a §

20 a §

Exceptionella undervisningsarrangemang

Exceptionella undervisningsarrangemang

Om undervisningen till följd av ett beslut som meddelas 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. Under exceptionella undervisningsarrangemang ordnas undervisningen helt eller delvis på något annat sätt än som närundervisning *med hjälp av distansförbindelser*.

Utbildningsanordnaren är skyldig att ordna sådant stöd för inläring som avses i 16, 16 a,

Om undervisningen till följd av ett beslut som meddelas 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 ordna sådant stöd för inläring som avses i 16, 16 a,

Gällande lydelse

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 §.

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. Ett beslut om sådana arrangemang får vara i kraft under högst giltighetstiden för ett *ovan avsett* beslut om en elev som meddelats med stöd av lagen om smittsamma sjukdomar.

Föreslagen lydelse

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 §.

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
fögas temporärt till lagen om Europeiska skolan i Helsingfors (1463/2007) en ny 8 a § som följer:

Gällande lydelse

2 kap.

Undervisning

8 a §

Exceptionella undervisningsarrangemang

Om undervisningen till följd av ett beslut som meddelas 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. Under exceptionella undervisningsarrangemang ordnas undervisningen helt eller delvis på något annat sätt än som närundervisning med hjälp av distansförbindelser.

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

Föreslagen lydelse

2 kap.

Undervisning

8 a §

Exceptionella undervisningsarrangemang

Om undervisningen *på grund* av ett beslut som meddelas 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 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

RP 218/2020 rd

Gällande lydelse

1—4 och inte heller elever som behöver effektiviserat stöd enligt 21 §.

Föreslagen lydelse

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.