

Kulturutskottet

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

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om temporär ändring av lagen om grundläggande utbildning och lagen om Europeiska skolan i Helsingfors (RP 86/2020 rd): Ärendet har remitterats till kulturutskottet för betänkande och till grundlagsutskottet för utlåtande.

Utlåtande

Följande utlåtande har lämnats i ärendet

- grundlagsutskottet GrUU 18/2020 rd

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringssekreterare Kirsi Lamberg, undervisnings- och kulturministeriet
- överdirektör Eeva-Riitta Pirhonen, undervisnings- och kulturministeriet
- jurist Laura Francke, Utbildningsstyrelsen
- undervisningsråd, enhetschef Marjo Rissanen, Utbildningsstyrelsen
- utbildningspolitisk chef Nina Lahtinen, Undervisningssektorns Fackorganisation OAJ
- jurist Minna Antila, Finlands Kommunförbund
- specialsakkunnig Mari Sjöström, Finlands Kommunförbund
- direktör Laura Rissanen, Bildningsarbetsgivarna rf.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- Barnombudsmannens byrå
- undervisnings- och kulturministeriet
- Europeiska skolan i Helsingfors
- Finlands Svenska Skolungdomsförbund FSS rf
- Finlands Gymnasistförbund rf
- Finlands Föräldraförbund rf
- Privatskolornas Förbund rf
- Pääkaupunkiseudun ateistit ry
- Leijonaemot ry
- Närståendevårdarnas förbund rf

Betänkande KuUB 8/2020 rd

- Suomen Luokanopettajat ry
- Institutet för hälsa och välfärd (THL)
- professor Jani Erola.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att lagen om grundläggande utbildning och lagen om Europeiska skolan i Helsingfors ändras temporärt. Det föreslås att temporära bestämmelser om exceptionella arrangemang för ordnandet av undervisningen fogas till lagen om grundläggande utbildning och lagen om Europeiska skolan i Helsingfors. Enligt propositionen ska utbildningsanordnaren genom sitt beslut kunna övergå till exceptionella undervisningsarrangemang. Syftet med propositionen är att förebygga spridningen av coronaviruset (covid-19), 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 augusti 2020 och gälla till och med den 31 december 2020.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

Våren 2020 utfärdade statsrådet så kallade ibruktagningsförfordningar med stöd av beredskapslagen (1552/2011). På basis av dem utfärdade statsrådet den 17 mars 2020 och den 6 april 2020 tillämpningsförfordningar om temporära begränsningar av skyldigheten att ordna småbarnspedagogik samt undervisning och utbildning (126/2020 och 191/2020). Den sistnämnda tillämpningsförfordningens begränsningar av skyldigheten att ordna småbarnspedagogik, undervisning och utbildning och möjligheten till distansundervisning gällde till och med den 13 maj 2020.

I enlighet med regeringens principbeslut av den 6 maj 2020 styrs användningen av de lokaler som används för förskoleundervisning och grundläggande utbildning från och med den 14 maj genom åtgärder enligt lagen om smittsamma sjukdomar (1227/2016). Enligt principbeslutet meddelar regionförvaltningsverken med stöd av lagen om smittsamma sjukdomar beslut som syftar till att trygga elevernas lika rätt till undervisning och att trygga hälsan för eleverna och de vuxna som arbetar i skolan. I samband med statsrådets principbeslut bedömde man att undervisningslokalerna kan tas i bruk på det villkor att det vid användningen av lokalerna iakttas den anvisning gällande detta som undervisnings- och kulturministeriet och Institutet för hälsa och välfärd gav den 11 maj 2020. Genom kravet på att iaktta anvisningen strävar man efter att minska risken för smitta i samband med skolgången.

Smittskyddsmyndigheterna har med stöd av lagen om smittsamma sjukdomar rätt att stänga till exempel skolor och läroanstalter och bestämma om begränsningar i samband med sammankomster. Om undervisningen inte kan ordnas som närundervisning på ett tryggt sätt är det nödvändigt att begränsa undervisningen med hänsyn till hur coronavirusepidemin utvecklats lokalt.

Betänkande KuUB 8/2020 rd

I propositionen föreslås det att lagen om grundläggande utbildning ändras temporärt, vilket säkerställer elevens rätt att få undervisning även om skolor och andra lokaler som används för undervisningen helt eller delvis stängs med stöd av lagen om smittsamma sjukdomar. Syftet med propositionen är att göra spridningen av coronavirussmitta långsammare genom att minska kontakterna mellan elever, undervisningspersonal och annan personal samt att samtidigt trygga rätten till grundläggande utbildning i en situation med en smittsam sjukdom. Propositionen gör det möjligt att reagera på hur coronaepidemin framskrider separat för varje anordnare.

Kulturutskottet betonar att det inte finns entydig information eller någon säker prognos om coronavirusepidemiens varaktighet och utveckling. Det kan i höst bli aktuellt att begränsa närundervisningen inom den grundläggande utbildningen på grund av epidemiläget, och med stöd av lagen om smittsamma sjukdomar kan man bli tvungen att sätta elever, klasser eller hela skolor i karantän. Även i sådana fall ska undervisningen fortsätta så normalt som möjligt, om än med exceptionella medel, och dessa undantagsarrangemang inom undervisningen ska grunda sig på lag. Kulturutskottet betonar att närundervisningen är primär och att eventuella undantagsarrangemang är beroende av regionala eller lokala beslut om begränsning av verksamheten som fattas med stöd av smittskyddslagen.

I sitt utlåtande om propositionen anser grundlagsutskottet att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Grundlagsutskottet fäster i utlåtandet uppmärksamhet vid att 16 § 1 mom. i grundlagen inte förutsätter ett visst sätt att ordna den grundläggande utbildningen och att övergången från närundervisning till distansundervisning i sig inte nödvändigtvis innebär en begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna. Enligt den föreslagna regleringen ska elevens rätt till undervisning även under exceptionella undervisningsarrangemang tryggas i enlighet med lagen eller de bestämmelser eller föreskrifter som utfärdats med stöd av den.

Sammantaget anser kulturutskottet att propositionen behövs och fyller sitt syfte. Utskottet tillstyrker lagförslagen med ändringar.

Beaktande av barnets perspektiv

Allmänt. Utskottet anser att propositionens bedömning av konsekvenserna för barn och för de grundläggande fri- och rättigheterna är grundlig. I propositionen har det gjorts en inbördes avvägning särskilt av barnets rätt till undervisning respektive till bästa möjliga hälsotillstånd och en trygg inlärningsmiljö. Det är positivt att man i propositionen har granskat utredningar om erfarenheterna och konsekvenserna av undervisningsarrangemangen under undantagsförhållandena. Utskottet anser att det är absolut nödvändigt att undervisnings- och kulturministeriet också i fortsättningen följer upp coronasituationens konsekvenser för barns välfärd och inlärning.

Begränsningar av barnets rättigheter ska vara noggrant avgränsade, ändamålsbundna och så kortvariga som möjligt i förhållande till det mål som ska uppnås. I propositionen har man vägt de olika regleringsalternativen väl och konstaterat att det valda alternativet bäst tryggar barnets rätt till undervisning och hälsa, om coronavirussituationen förvärras på nytt. Utskottet betonar vikten av att se till att de grunder för begränsning som den föreslagna lagen möjliggör inte senare används som grund för andra begränsningar.

Betänkande KuUB 8/2020 rd

Utredning av barnens åsikter. Kulturutskottet betonar vikten av att utreda barnens åsikter och fäster uppmärksamhet vid att det i propositionen inte redogörs för detta. Enligt propositionen har barnens åsikter inte utretts i bedömningen av konsekvenserna för barn på grund av propositionens brådska natur (s. 10). Under beredningen har dock åtskilliga andra aktörer, såsom intresseorganisationer, hörts (s. 4). Således kan det antas att det också skulle ha varit möjligt att höra barn i detta ärende som i väsentlig grad berör deras vardag, och med beaktande av propositionens konsekvenser också mycket viktigt.

Utskottet anser att brådska inte är en grundad anledning att ignorera utredandet av barns åsikter och lämna dem i skuggan av vuxnas åsikter. Barnets rätt att få sin syn beaktad är en av de allmänna principerna i FN-konventionen om barnets rättigheter (artikel 12). FN:s kommitté för barnets rättigheter har i sin allmänna kommentar nr. 23 (Allmän kommentar 12, punkt 111) särskilt konstaterat att konventionsstaterna på lokal och nationell nivå bör inhämta barnens åsikt om alla aspekter av utbildningspolitiken.

I detta sammanhang fäster utskottet uppmärksamhet vid bestämmelsen om elevernas delaktighet i lagen om grundläggande utbildning (47 a §), vars tillämpning ska beaktas vid beredningen av eventuella beslut som fattas för varje utbildningsanordnare. Enligt den bestämmelsen ska utbildningsanordnaren bland annat höra skolans elevkår innan beslut som väsentligt inverkar på elevernas ställning.

Stöd till eleverna under distansundervisningen. I propositionen (s. 9) redogörs det för resultaten av en utredning gjord av Åbo universitet, enligt vilken elevernas erfarenheter av undervisningen under undantagsperioden i huvudsak var goda. Enligt utredningen upplevde eleverna att kontakten med läraren hade den största inverkan på inläringen och välbefinnandet under distansundervisningen våren 2020. Det stöder uppfattningen att skolans sociala relationer har stor betydelse för elevens inläring, inlärningsmotivation och välbefinnande. Även enligt en enkät till föräldrarna har i synnerhet lärarens kontakter med eleven och föräldrarna påverkat erfarenheterna av distansundervisningen. Enligt utredningen hade många elever upplevt att de fått bristfälligt stöd för sitt välbefinnande.

En stark genomgående skyldighet enligt konventionen om barnets rättigheter är att behandla barn jämlikt sinsemellan. Den föreslagna lagändringen kan leda till en situation där barnens rätt att få undervisning inte tillgodoses på lika villkor. Ett sakkunnigyttrande hänvisar till uppgifter om vårens undantagsförhållanden och menar att undervisningen i själva verket inte genomfördes på lika villkor, utan att det förekom skillnader i undervisningsarrangemangen beroende på kommun, skola och till och med lärare.

Grundlagsutskottet betonar i sitt utlåtande de särskilda krav som följer av konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (FördrS 27/2016). Bestämmelserna om tillgänglighet i artikel 9 i konventionen tillämpas också på ordnande av undervisning med hjälp av fjärrförbindelser. Tillgänglighet innebär att personer med funktionsnedsättning ska garanteras tillgång på lika villkor som andra bland annat till den fysiska miljön, till transporter och till information och kommunikation. Enligt artikel 9 i konventionen ska hinder mot tillgänglighet identifieras och undanröjas i skolorna. Undervisningen ska således vara tillgänglig även för elever med funktionsnedsättning på det sätt som avses i konventionen.

Betänkande KuUB 8/2020 rd

Grundlagsutskottet betonar också skyldigheten enligt konventionen att göra skäliga anpassningar när undervisningen ordnas med hjälp av fjärrförbindelser. Med skälig anpassning avses enligt artikel 2 i konventionen sådana nödvändiga och ändamålsenliga ändringar och anpassningar, som inte innebär en oproportionerlig eller omotiverad börda när så behövs i ett enskilt fall för att säkerställa att personer med funktionsnedsättning på lika villkor som andra kan åtnjuta eller utöva alla mänskliga rättigheter och grundläggande friheter. Bestämmelser om skäliga (rimliga) anpassningar finns också i diskrimineringslagen (1325/2014). Skyldigheten att göra skäliga anpassningar gäller också rätten till undervisning och utbildning.

Kulturutskottet instämmer i grundlagsutskottets iakttagelser. Kulturutskottet betonar att konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning gäller också under undantagsförhållanden.

Enligt de uppgifter som inkommit gjordes det under undantagsarrangemangen betydligt färre besök hos elevhälsan, det vill säga skolpsykologer och skolkuratorer, samt hos studerandehälsovården än under normala förhållanden. Även tillgången till tjänster varierade. Utskottet betonar att behovet av elevhälsotjänster accentueras under distansundervisningen bland annat i fråga om elever i utsatt ställning, och att tjänster inte ska dras in eller tillgången till dem försvåras när beslut fattas om övergång till distansundervisning. Med hjälp av elevhälsan kan man minska den psykiska belastning som distansundervisningen orsakar, stödja en regelbunden vardag och fasta strukturer, förebygga skolavhopp och på så sätt minska risken för utslagning.

Skolmåltider. Utskottet ser det som välkommet och nödvändigt att man i lagstiftningen tydligt anger elevens rätt till en avgiftsfri daglig skolmåltid. Av tvingande skäl kan det anses godtagbart att övervakade måltider på grund av smittorisken inte kan ordnas för dem som deltar i distansundervisningen. Däremot har avvikelser från en fullvärdig måltid i fråga om dem som deltar i distansundervisningen inte motiverats tillräckligt i propositionen. En situation där alla kommuner inte erbjuder skolmåltider kan inte anses godtagbar. Under undantagsarrangemangen våren 2020 förverkligades inte elevernas jämlika rätt till skolmåltider, och en sådan situation får inte uppstå på nytt.

Grundlagsutskottet konstaterar i sitt utlåtande att utbildningsanordnaren är skyldig att ge alla elever en avgiftsfri måltid i annan undervisning än sådan som ges i form av närundervisning. Kulturutskottet anser det vara 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.

Elever som inte omfattas av tillämpningsområdet. I propositionen föreslås det att de exceptionella undervisningsarrangemang som avses i den inte ska tillämpas på elever i förskoleundervisningen och årskurs 1—3 inom den grundläggande utbildningen och inte heller på elever i årskurs 1—4 i Europeiska skolan i Helsingfors. I propositionen motiveras åldersavgränsningen med att de äldre eleverna i regel är minst tio år gamla och vid behov klarar sig mer självständigt än yngre elever vid undervisning med hjälp av distansförbindelser under ledning av läraren. Avgränsningen motiveras också med att föräldrarna enligt bestämmelserna om tillfällig vårdledighet i 4 kap. 6 § i arbetsavtalslagen (55/2001) kan stanna hemma för att vårda ett barn under tio år.

Betänkande KuUB 8/2020 rd

Med hänvisning till ett sakkunnigyttrande påpekar utskottet att det inte finns forskningsbelägg för att barn som fyllt tio år skulle klara sig bättre i distansundervisningen än yngre barn. Ett tioårigt och äldre barn behöver fortfarande mycket stöd av sina vårdnadshavare, och många barn är inte heller i högstadiet redo att självständigt bära ansvaret för sina studier eller för en regelbunden vardag. Enligt undersökningar utvecklas barnen individuellt, och deras behov bör också bedömas individuellt i stället för att det skapas kategoriska åldersgränser. Utskottet anser dock att den föreslagna avgränsningen på basis av barnets ålder kan anses godtagbar i denna situation, med beaktande av regleringens syfte och tidsbundenhet samt det faktum att förslaget till bestämmelse gör det möjligt för alla de yngsta eleverna att delta i närundervisningen utan provning.

Utsatta barn. I propositionen framförs (s. 12) att betydelsen av elevens familjebakgrund framhävs i undervisning där distansförbindelser utnyttjas. Familjebakgrunden inverkar på vilken beredskap eleven har för distansundervisning och vilket stöd eleven kan få i hemmet. I propositionens motivering konstateras det att rätten för barn i särskilt utsatt ställning att få närundervisning har beaktats genom att de yngsta eleverna och vissa andra specialgrupper inte omfattas av begränsningarna (det föreslagna 20 a § 4 mom. i lagen om grundläggande utbildning och 8 a § 4 mom. i lagen om Europeiska skolan i Helsingfors).

Det att begränsningen görs på basis av en avgränsning av en viss elevgrupp kan enligt utskottet vara tydligt på författningsnivå och undanröja tolkningssvårigheter, men konstaterar att begränsningen inte är problemfri. Enligt Nationella centret för utbildningsutvärdering (Karvi, 2020: Poikkeuksellisten opetusjärjestelyjen vaikutukset tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden toteutumiseen. Osa I: Kansallisen arvioinnin taustaraportti, synteesi ja tilannearvio valmiiden aineistojen pohjalta) är elevens kunskaper svagare inom den grundläggande utbildningen om eleven har behov av särskilt stöd, har språkliga svårigheter eller inlärningssvårigheter eller om eleven har fötts i slutet av året (jämfört med den som föddes i början av året kan skillnaden i utveckling vara ett år) eller om barnet med tanke på föräldrarnas utbildning hör till en svagare socioekonomisk grupp. Enligt inkommet utlåtande har barn som är klienter inom barnskyddet avsevärda skolgångssvårigheter, vilket också är den vanligaste belastningsfaktorn när barn omhändertas. Över hälften av de barn som får vård utom hemmet enligt barnskyddet har svårt att hålla fast vid en stabil utbildningsväg.

Utskottet fäster uppmärksamhet vid att ett betydande antal barn faller utanför den grupp av barn som i propositionen definieras som utsatta och för vilka undantagsarrangemangen kan utgöra en utslagningsrisk. Enligt ett sakkunnigyttrande vet man utifrån undersökningar att även en kort frånvaro från undervisningen kan leda till att ett barn klarar sig sämre i studierna och senare får det svårare att hitta jobb. Vid distansundervisningen kan man inte heller trygga det sociala stödet eller den vardagsstruktur som är nödvändig för barnet. Deltagande i skolans närundervisning kan vara en kritisk faktor när det gäller att stödja barnets välfärd och förebygga behovet av större interventioner, såsom barnskydd.

Utskottet betonar att om utbildningsanordnaren är tvungen att fatta beslut om exceptionella undervisningsarrangemang med stöd av den föreslagna bestämmelsen, ska elevernas individuella behov — med beaktande av elevernas och vårdnadshavarnas synpunkter — beaktas i beslutsfattandet så långt det är möjligt.

Betänkande KuUB 8/2020 rd

Begränsningar och undervisningsarrangemang som gäller en enskild elev

Syftet med det föreslagna 20 a § 5 mom. är enligt propositionsmotiven att förbättra elevens rätt att få undervisning också när eleven med stöd av lagen om smittsamma sjukdomar har meddelats ett beslut som innebär att han eller hon inte kan delta i undervisningen i skolan eller på andra undervisningsplatser. Enligt motiven syftar bestämmelsen till att eliminera de tolkningssvårigheter som hänför sig till skyldigheten att ordna utbildning i situationer där en elev inte får komma till skolan med stöd av en bestämmelse i 57, 60 eller 63 § i lagen om smittsamma sjukdomar.

Enligt 57 § i lagen om smittsamma sjukdomar har en kommunal läkare i tjänsteförhållande befogenhet att bestämma att en elev ska utebli från skolan, om spridningen av en allmänfarlig smittsam sjukdom inte kan förhindras med hjälp av andra åtgärder. Beslutet kan meddelas för sammanlagt högst två månader utan avbrott.

Enligt 60 § i lagen om smittsamma sjukdomar kan en läkare i tjänsteförhållande som avses i bestämmelsen besluta om karantän för en person för 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 satts i karantän avskiljs från andra människor i sitt hem eller på någon annan bestämd plats.

I 63 § i lagen om smittsamma sjukdomar föreskrivs att den läkare som avses där kan besluta 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 sjukdomsspridningen inte kan förhindras med hjälp av andra åtgärder. Isolering innebär att en person som insjuknat eller som med fog misstänks ha insjuknat vårdas separat från andra vid en verksamhetsenhet inom hälso- och sjukvården så att smittspridningen förhindras.

Under sakkunnigutfrågningen framfördes det reservationer mot tillämpningen av 18 § i lagen om grundläggande utbildning som en del av tillämpningen av den nu föreslagna lagen. Enligt 18 § i lagen om grundläggande utbildning har utbildningsanordnaren möjlighet att i fråga om en enskild elev avvika från lagstiftningen också i annan undervisning än specialundervisningen. Det anges inte strikt vilka situationer bestämmelsen kan tillämpas på, eftersom det är svårt att i bestämmelsen uttömmande definiera behovet av särskilda undervisningsarrangemang. Enligt förarbetena till lagen kan undantag på grund av hälsotillstånd (med stöd av 3 punkten) beviljas till exempel för ordnande av studier för en elev med funktionsnedsättning som deltar i allmän undervisning (RP 86/1997 rd).

Enligt det föreslagna 5 mom. kan en elevs undervisning ordnas genom specialarrangemang enligt 18 §, om eleven inte kan delta i närundervisningen på grund av ett beslut som meddelats eleven med stöd av lagen om smittsamma sjukdomar. Enligt ordalydelsen i och motiveringen till det föreslagna momentet innebär undervisningsarrangemang enligt 18 § vid tillämpningen av den föreslagna bestämmelsen ett alternativ till närundervisning, det vill säga i praktiken distansundervisning.

Betänkande KuUB 8/2020 rd

Utskottet konstaterar att enligt gällande lagstiftning kan utbildningsanordnaren ge eleven tillstånd att utebli från skolan av särskilda skäl, såsom sjukdom. Om en elev i ovan nämnda situation blir efter i studierna, har han eller hon rätt till stödundervisning. Genom den nu föreslagna bestämmelsen avviker man från det sedvanliga förfarandet, varvid utbildningsanordnaren kan ordna distansundervisning för elever som meddelats ett frånvarobeslut av en läkare som avses i bestämmelsen. Den föreslagna bestämmelsen gäller inte andra elever som är frånvarande från skolan på grund av sjukdom eller av någon annan särskild orsak, utan de ska ansöka om frånvarotillstånd.

Lagförslaget har uttryckligen getts i syfte att skapa beredskap för en eventuell försämring av coronavirussituationen, men detta har inte beaktats i bestämmelsens ordalydelse. Således kan ordnandet av undervisningen delvis på annat sätt med stöd av 18 § i lagen om grundläggande utbildning bli föremål för bedömning också vid en eventuell annan smittsam sjukdom.

Utskottet noterar att 18 § i lagen om grundläggande utbildning inte ger möjlighet att avvika från elevens förmåner, rättigheter och tjänster enligt samma lag, utan den möjliggör att undervisningen delvis ordnas på något annat sätt. Ordnandet av elevens undervisning i enlighet med den nämnda bestämmelsen förutsätter att eleven meddelas ett förvaltningsbeslut, i vilket ändring kan sökas med stöd av 42 § i lagen om grundläggande utbildning. Enligt 49 f § i förvaltningslagen (434/2003) förutsätter verkställighet av ett beslut att beslutet har vunnit laga kraft. Enligt den bestämmelsen kan ett beslut dock 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. Förutsättningarna för att verkställa ett beslut som avses i den föreslagna bestämmelsen innan det har vunnit laga kraft ska bedömas från fall till fall.

Tillämpningen av 18 § i lagen om grundläggande utbildning i en sådan situation som avses i det aktuella lagförslaget är inte nödvändigtvis tydlig, eftersom bestämmelserna i lagen om smittsamma sjukdomar tillämpas samtidigt. I lagen om smittsamma sjukdomar föreskrivs det om omständigheter som hänför sig till rättigheterna för personer som försatts i karantän eller isolering. Till exempel ska enligt 68 § i den lagen karantän och isolering genomföras så att rättigheterna för personen i fråga inte inskränks i onödan, och kommunen ska vid behov ordna en lämplig karantänsp plats för den som ska hållas i karantän och även svara för hans eller hennes mathållning. Samordningen av dessa bestämmelser kan med hänsyn till elevens rättigheter enligt lagen om grundläggande utbildning ge anledning till bedömningar angående lämplig inlärningsmiljö och ansvaret för att ordna måltider.

Utskottet anser att hänvisningsbestämmelsen till 18 § och de särskilda undervisningsarrangemang som avses i den inte i detta sammanhang är oproblematisks med tanke på bland annat systematiken i lagen om grundläggande utbildning och lagstiftningens tydlighet. Det är dock fråga om en bestämmelse som ska vara i kraft endast en kortare tid. Utskottet anser att det är absolut nödvändigt att statsrådet noga bevakar det eventuella genomförandet av bestämmelsen och bedömer dess konsekvenser också med tanke på lagstiftningens konsekvens och tydlighet.

Betänkande KuUB 8/2020 rd

Vissa iakttagelser om de exceptionella undervisningsarrangemangen

Ett centralt problem under vårens undantagsperiod har varit att en del av eleverna har varit mycket svåra att nå och att lärandestödet har varit svagare än under normala förhållanden. Experterna har ansett det vara ytterst viktigt att det i den aktuella propositionen tydligt fastställs att närundervisningen utgör det primära alternativet, och att undantagsarrangemangen begränsas till att gälla endast situationer där närundervisningen begränsas.

Kulturutskottet betonar att syftet med den temporära lagändringen är att svara på undantagsförhållandena och inte att ändra ordnandet av den grundläggande utbildningen i allmänhet. Det är inte frågan om ett försök, utan om undantagsarrangemang som förhoppningsvis måste tillgripas i så liten utsträckning som möjligt. Även vid undantagsarrangemang ska elevens rätt till undervisningen tryggas bland annat enligt timfördelningen och grunderna för läroplanen. Kulturutskottet anser att det som i propositionen sägs om ordnande av stöd för lärandet är mycket behövligt. Stödet för lärande (bl.a. handledare, biträde, specialundervisning) får inte minskas, även om sätten att genomföra det måste anpassas. Eleven har rätt till det stöd han eller hon behöver också under undantagsarrangemangen.

Enligt ett sakkunnigyttrande har distansundervisningsperioden varit mycket belastande för lärarna. Belastningen har i synnerhet orsakats av elevernas ökade individuella behov av handledning. De sakkunniga har lyft fram den faktiska pedagogiska interaktionen mellan lärare och elever. Enligt uppföljningsuppgifterna för distansundervisningsperioden bedömde var femte lärare att distansundervisning i realtid med en majoritet av eleverna inte kunde genomföras med de medel som stod till förfogande.

I undervisning som utnyttjar distansförbindelser följs schemat samt skolans arbetstider och årsplan, och bland annat frånvaro från undervisningen följs på normalt sätt. De redskap som används i undervisningen ska vara avgiftsfria för eleven i den grundläggande utbildningen. Utbildningsanordnaren ska således säkerställa att eleverna i den undervisning som utnyttjar distansförbindelser har de redskap som behövs för verksamheten. Lämpligheten av denna undervisningsform ska enligt propositionen bedömas utifrån elevens ålder och förutsättningar. Enligt en experts bedömning uppfylls inte elevens rätt att få undervisning genom undervisningsarrangemang där elevens undervisning reduceras till skriftliga uppgifter som utförs självständigt.

På basis av ett sakkunnigyttrande påpekar kulturutskottet att lagen om grundläggande utbildning inte känner till begreppet självständiga studier. Därför är det viktigt att Utbildningsstyrelsen inom ramen för sin behörighet genom anvisningar preciserar det som nämns i propositionen om att växelverkan mellan en lärare och en elev i undervisning som utnyttjar distansförbindelser kan ske vid olika tidpunkter och att undervisningen kan ha formen av självständiga studier. Kulturutskottet anser det vara viktigt att man vid eventuella framtida undantagsarrangemang på alla sätt tryggar elevernas lika rätt till sådan växelverkan med läraren som främjar inläringen.

Enligt propositionen har det vid undervisnings- och kulturministeriet identifierats ett behov av att i större utsträckning bedöma behovet av bestämmelser som gäller tills vidare och som lämpar sig för krissituationer och störningar och exceptionella situationer under normala förhållanden. En ändring av lagstiftningen förutsätter samarbete mellan flera förvaltningsområden och en mer om-

Betänkande KuUB 8/2020 rd

fattande bedömning av behovet av lagändringen. Kulturutskottet understöder genomförandet av den bedömning som avses i regeringspropositionen.

DETALJMOTIVERING

Lagförslag 1

20 a §. Exceptionella undervisningsarrangemang. I 5 mom. hänvisas det till 18 § i lagen om grundläggande utbildning i dess helhet, men i motiveringen till bestämmelsen (s. 22) konstateras det dels att det som avses är 18 § 1 mom. 3 punkten, dels att det som avses är hela paragrafen. Utskottet anser att det med beaktande av bestämmelsens syfte och sammanhang endast är fråga om 1 mom. 3 punkten, enligt vilken en elevs undervisning delvis kan ordnas på något annat sätt, om det är motiverat av skäl som har samband med elevens hälsotillstånd. Utskottet föreslår att hänvisningen i momentet preciseras så att den hänvisar till 18 § 1 mom. 3 punkten i lagen om grundläggande utbildning. Bestämmelsen i 2 mom. om beslutsförfarandet ska tillämpas också i de situationer som avses i lagen.

Tillämpningen av 5 mom. är beroende av ett beslut om begränsning av en enskild elevs närvaro som fattats med stöd av de paragrafer i lagen om smittsamma sjukdomar som nämns i momentet. Bestämmelser om begränsningsbeslutets varaktighet finns i lagen om smittsamma sjukdomar. Utskottet betonar att tillämpningen av momentet tidsmässigt är bunden till giltigheten av de beslut som avses i momentet och som meddelats med stöd av lagen om smittsamma sjukdomar. Kulturutskottet ser det som behövligt att i slutet av momentet lägga till en mening som betonar detta.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Kulturutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner lagförslag 2 i proposition RP 86/2020 rd utan ändringar.

Riksdagen godkänner lagförslag 1 i proposition RP 86/2020 rd med ändringar. (Utskottets ändringsförslag)

Utskottets ändringsförslag

1.

Lag

om temporär ändring av lagen om grundläggande utbildning

I enlighet med riksdagens beslut
fögas 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 eller föreskrifter som utfärdats 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, 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—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. Ett beslut om sådana arrangemang får

Betänkande KuUB 8/2020 rd

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

Denna lag träder i kraft den 20 och gäller till och med den 31 december 2020.

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

Betänkande KuUB 8/2020 rd

Denna lag träder i kraft den 20 och gäller till och med den 31 december 2020.

Helsingfors 16.6.2020

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Paula Risikko saml
vice ordförande Eeva-Johanna Eloranta sd
medlem Marko Asell sd
medlem Veronika Honkasalo vänst
medlem Kaisa Juuso saf
medlem Hilikka Kemppi cent
medlem Anneli Kiljunen sd
medlem Mikko Kinnunen cent
medlem Pasi Kivisaari cent
medlem Noora Koponen gröna
medlem Ari Koponen saf
medlem Sari Multala saml
medlem Mikko Ollikainen sv
medlem Sari Sarkomaa saml
ersättare Inka Hopsu gröna
ersättare Jenna Simula saf.

Sekreterare var

utskottsråd Marja Lahtinen
utskottsråd Kaj Laine.