

Kulturutskottet

Övrigt ärende: Statsrådets förordning om temporära begränsningar av skyldigheten att ordna småbarnspedagogik samt undervisning och utbildning

Till grundlagsutskottet

INLEDNING

Remiss

Övrigt ärende: Statsrådets förordning om temporära begränsningar av skyldigheten att ordna småbarnspedagogik samt undervisning och utbildning (Ö 17/2020 rd): Ärendet har remitterats till kulturutskottet för utlåtande till grundlagsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Eerikki Nurmi, undervisnings- och kulturministeriet (distanskontakt)
- direktör Matti Lahtinen, Utbildningsstyrelsen (distanskontakt)
- överläkare Marke Hietanen-Peltola, Institutet för hälsa och välfärd (THL) (distanskontakt)
- överläkare Taneli Puumalainen, Institutet för hälsa och välfärd (THL) (distanskontakt)
- jurist Minna Antila, Finlands Kommunförbund (distanskontakt)
- sakkunnig Mari Sjöström, Finlands Kommunförbund (distanskontakt)
- utbildningsdirektör Heljä Misukka, Undervisningssektorns Fackorganisation OAJ rf (distanskontakt)
- verkställande direktör Veli-Matti Lamppu, Ammattiosaamisen kehittämisyhdistys AMKE ry (distanskontakt).

Skriftligt yttrande har lämnats av

- överdirektör Eeva-Riitta Pirhonen, undervisnings- och kulturministeriet
- Rådet för yrkeshögskolornas rektorer Arene rf
- Bildningsarbetsgivarna rf
- Finlands Svenska Skolungdomsförbund FSS rf
- Alliansen för Finlands Studerande - OSKU rf
- Finlands Yrkesstuderandes Centralförbund - SAKKI rf
- Finlands Gymnasistförbund rf
- Finlands studerandekårens förbund - SAMOK rf
- Finlands universitetsrektorers råd UNIFI rf
- Finlands studentkårens förbund FSF rf
- Fritt Bildningsarbete rf

Utlåtande KuUU 5/2020 rd

- Småbarnspedagogikens Lärarförbund SLF.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

Syftet med den förordning av statsrådet som är under behandling (191/2020, nedan den nya tillämpningsförordningen) är att på grund av coronavirusepidemin fortsätta de begränsningsåtgärder som gäller småbarnspedagogik, undervisning och utbildning omedelbart efter att den tidigare tillämpningsförordningen (126/2020) har upphört att gälla (13.4.2020). Genom begränsningsåtgärder enligt förordningarna vill man bidra till att göra spridningen av coronavirussmitta långsammare genom att minska de nära kontakterna mellan eleverna, studerande, undervisningspersonal och övrig personal. Den nya tillämpningsförordningen gäller till och med den 13 maj 2020.

Enligt den utredning som ingår i motiveringspromemorian till den nya tillämpningsförordningen (Ö 17/2020 rd) är det nödvändigt att förlänga tidsfristen. Därför utfärdade regeringen den 31 mars 2020 med stöd av 8 § i beredskapslagen en förordning om fortsatt utövning av befogenheter i enlighet med 86, 88, 93, 94 och 109 § i beredskapslagen (174/2020, nedan förlängningsförordningen). Enligt 3 § i förlängningsförordningen kan kommunens rätt enligt 88 § i beredskapslagen att avstå från uppgifter som gäller ordnande av dagvård enligt lagen om småbarnspedagogik (540/2018) tillämpas i hela landet. Enligt 6 § i förlängningsförordningen kan dessutom sådan undervisning och annan verksamhet som ordnas av undervisnings- och utbildningsanordnare som avses i 109 § 1 mom. i beredskapslagen avbrytas eller begränsas i hela landet. Undervisnings- och utbildningsanordnarnas skyldighet att ordna undervisning och annan verksamhet samt måltids- och transportförmåner och inkvartering kan i enlighet med 109 § 2 mom. i beredskapslagen begränsas i hela landet. En förutsättning för begränsningen enligt 109 § 2 mom. i förordningen är att begränsningarna är nödvändiga för att trygga undervisning och utbildning. Riksdagen beslutade den 2 april 2020 att förlängningsförordningen får förbli i kraft (RSk 15/2020 rd).

Av orsaker som framgår av motiveringspromemorian till förordningen och av den utredning som utskottet fått vid utfrågningen av sakkunniga anser utskottet att det är motiverat och nödvändigt att de begränsningsåtgärder som föreskrivs i den nya tillämpningsförordningen fortsätter för att förebygga spridningen av coronavirussmitta.

Med upprepning av sina utlåtanden om tidigare tillämpningsförordningar inom ansvarsområdet (KuUU 2/2020 rd — Ö 4/2020 rd och KuUU 3/2020 rd — Ö 6/2020 rd) konstaterar utskottet att det är viktigt att göra allt för att skydda människor mot coronavirussmitta och betonar samtidigt att man i undantagssituationen dock med alla till buds stående medel ska se till att småbarnspedagogiken, undervisningen och utbildningen med beaktande av omständigheterna ordnas så att barnen, eleverna och studerandena stöds på bästa möjliga sätt. Utgångspunkten är fortfarande att småbarnspedagogiken, undervisningen och utbildningen ordnas i enlighet med lagstiftningen, och att det på lokal nivå fattas beslut om att vidta begränsningsåtgärder enligt den nya tillämpningsförordningen.

Utlåtande KuUU 5/2020 rd

Vid ordnandet av undervisning och utbildning under undantagsperioden ska också de föreskrifter som regionförvaltningsverket meddelat med stöd av lagen om smittsamma sjukdomar (1227/2016) beaktas. Enligt regionförvaltningsmyndigheternas nya beslut av den 8 april 2020 ska skolornas, läroanstaltarnas, universitetens och yrkeshögskolornas samt medborgarinstitutens och det övriga fria bildningsarbetets och den grundläggande konstundervisningens lokaler fortfarande hållas stängda, men i det nya beslutet har undantagen från stängningsförordnandet utvidgats jämfört med tidigare beslut, vilket utskottet anser vara behövligt. Tillträde till och användning av lokaler är tillåtet förutom för undervisning för vissa elevgrupper också bland annat för elevvård och måltider för elever i närundervisning och för ordnande av stöd för inläring, vissa tjänster och förmåner såsom måltider samt elevvård för elever i distansundervisning, förutsatt att behövliga skyddsåtgärder vidtas för att begränsa coronavirusepidemin. Regionförvaltningsverkens beslut är i kraft 14.4—13.5.2020.

De preciseringar som ingår i den nya tillämpningsförordningen i förhållande till den tidigare tillämpningsförordningen är enligt utskottet värda att stödjas. I den aktuella förordningen och i motiveringspromemorian till den har bland annat elevens rätt till avgiftsfri skolmåltid förtydligats.

Trots de preciseringar som styr det lokala beslutsfattandet har anordnarna av grundläggande utbildning fortfarande en omfattande prövningsrätt när det gäller hur de ordnar undervisning och annan verksamhet i annan form än närundervisning samt hur de ordnar stöd för lärande, tjänster och förmåner enligt 31 § i lagen om grundläggande utbildning samt elevvård under undantagsförhållanden för andra än dem som deltar i närundervisning. Vid utskottets utfrågning av sakkunniga framgick att det på lokal nivå vid ordnandet av funktioner under undantagsförhållanden har förekommit oklarheter om vilka beslut förändringarna i verksamheten förutsätter i fråga om ordnandet av undervisningen i allmänhet och i fråga om individer. Med hänvisning till sitt tidigare utlåtande (KuUU 2/2020 rd, s. 8) konstaterar utskottet att motiveringspromemorian endast innehåller en knapphändig bedömning av frågan om beslutsfattandet i exceptionella situationer i ljuset av 21 § i grundlagen, med beaktande av att utbildningsanordnarna under undantagsförhållanden har getts stor prövningsrätt när det gäller ordnandet av den grundläggande utbildningen och stödet för den. Utskottet noterar både regionala skillnader och skillnader mellan kommunerna och skolorna.

Utskottet anser att det är mycket viktigt att finna lösningar för att säkerställa utexamineringen av studerande som befinner sig i slutskedet av sina studier, så att den inte uppskjuts oskäligt mycket på grund av den exceptionella situationen. Utexamineringen är en förutsättning för övergång till fortsatta studier eller till arbetslivet.

Utskottet har regelbundet följt och kommer även i fortsättningen att följa anordnandet av småbarns pedagogik, undervisning och utbildning under de aktuella undantagsförhållandena bland annat genom att höra undervisnings- och kulturministeriet och Utbildningsstyrelsen.

Stöd till barn, unga och familjer

Utskottet hänvisar till sina tidigare utlåtanden (KuUU 2/2020 rd och KuUU 3/2020 rd) och fäster fortfarande särskild uppmärksamhet vid bland annat tillgodoseendet av rättigheterna för barn och unga som fullgör sin läroplikt. Utskottet framhåller i sammanhanget att det är angeläget att av-

Utlåtande KuUU 5/2020 rd

giftsfri grundläggande utbildning samt stöd för inläring och skolgång förverkligas i tillräcklig utsträckning och på lika villkor för alla läropliktiga.

Under den pågående undantagssituationen studerar en stor del av eleverna hemma på distans, varvid läraren har betydligt färre möjligheter att följa inlärningsförhållanden och framsteg. Distansundervisningen har gett upphov till oro för barn som inte deltar i att utföra uppgifter på distans och för familjer som skolan inte får kontakt med. Det är mycket viktigt att skolorna snabbt tar itu med dessa barns och familjers situation. En situation som kan jämföras med oanmäld skolfrånvaro kräver att elevens situation och ordnandet av stödåtgärder bedöms ur elevhälsosynpunkt.

Det är viktigt att yrkesutbildade personer inom undervisningen och elevhälsan allt noggrannare observerar välbefinnandet hos alla elever, både dem som deltar i närundervisning och dem som deltar i distansundervisning. För att säkerställa psykosocialt stöd betonas i exceptionella situationer samarbetet mellan elevvården och tjänsterna utanför skolan, i synnerhet de sociala tjänsterna och barnskyddet samt ungdomsarbetet.

Enligt ett sakkunnigt yttrande till utskottet finns det tecken på att antalet barnskyddsanmälningar har minskat efter att distansundervisningen inleddes. Det kan tyda på att en del barn inte får den hjälp de behöver. Särskild oro inger barn och familjer i sårbar ställning och kritiska förhållanden, som till exempel har haft svårigheter med livshantering redan innan begränsningsåtgärderna inleddes. Cirka 73 000 barn omfattas av barnskyddet. För många av dem är skolan och den hjälp som ordnas inom den en del av skydds nätet. Avbrott i skolgången, om än endast tillfälligt, och en allmänt försvagad trygghetskänsla försämrar möjligheterna för många barn och familjer att klara sig i vardagen.

Både i den tidigare och den nya tillämpningsförfordningen har man beaktat bland annat elever som fått beslut om särskilt stöd så att deras rätt att få närundervisning inte begränsas i någon årskurs. Utskottet anser att en undantagsbestämmelse om elever med särskilt stöd är motiverad, men påpekar samtidigt att alla barn i utsatt ställning i läropliktsåldern inte omfattas av särskilt stöd och således inte enligt förordningen hör till dem som har rätt till närundervisning, om de inte hör till de minsta barnen i de lägre årskurserna.

Vid utskottets utfrågning av sakkunniga framhölls betydelsen av stöd från skolan när det finns hot mot välbefinnandet i uppväxtmiljön i hemmet eller om barn eller unga av någon annan orsak har svårt att klara av distansstudier hemma till exempel på grund av neuropsykologiska problem. Dessa problem kan förebyggas genom att ge rätt till närundervisning bland annat av sociala skäl också för andra än de som nämns i 3 § 4 mom. i den aktuella förordningen. Utskottet betonar rätten för alla barn och unga att få allt tänkbart stöd för inläringen. Utskottet uttrycker också sin oro över permitteringar och hot om permitteringar för kommunernas personal inom elev- och studerandevården.

Utskottet betonar att elevernas välbefinnande ska tryggas också under exceptionella undervisningsarrangemang. Skolorna har fortfarande en nyckelroll när det gäller att identifiera barns, ungas och familjers behov av stöd och hjälp. Utskottet anser att elevhälsotjänsterna, psykolog-, kurators- och hälsovårdstjänsterna, även under undantagsförhållanden ska ordnas som lågröskel-tjänster som är lättillgängliga för eleverna och föräldrarna. Utskottet känner till oron över att man

Utlåtande KuUU 5/2020 rd

i undantagssituationen alltför tidigt har övergått från hjälp i nära kontakt till tjänster som tillhandahålls på distans. Man bör tänka på detta och se till att tjänsterna ordnas på ett sådant sätt att de som behöver hjälp kan ta emot dem. När det gäller tjänster som kräver djup tillit är det inte alltid en fungerande lösning att ge stöd via fjärranslutning, eftersom det ofta kräver nära kontakt. Uppmärksamhet ska också fästas vid dataskyddet och datasäkerheten.

Utskottet konstaterar att det inte krävs nya stödformer för att stödja elevernas inläring och välbefinnande under undantagsförhållanden, eftersom det redan nu finns lagstiftning om behandling av problem som gäller enskilda elever i lagen om elev- och studerandevård (1287/2013), där det bland annat föreskrivs om individuellt sektorsövergripande stöd för elevhälsa. För att stödja familjerna finns det också olika verksamhetssätt för sektorsövergripande samarbete, såsom familjecentrum.

Möjligheterna att begränsa ordnandet av grundläggande utbildning

Jämfört med den tidigare motsvarande bestämmelsen har det till 3 § 2 mom. i den nya tillämpningsförfordningen fogats en möjlighet att i fråga om undervisningens omfattning avvika från den timfördelning som föreskrivs i 6 § i statsrådets förordning om riksomfattande mål för utbildningen enligt lagen om grundläggande utbildning och om timfördelning i den grundläggande utbildningen (422/2012). Möjligheten att avvika från den undervisningsmängd som avses i 3 och 4 § i förordningen om grundläggande utbildning (852/1998) kvarstår i enlighet med den gällande förordningen. Enligt bestämmelsen får undervisningsmängden minskas endast i den utsträckning som är nödvändig.

Enligt motiveringspromemorian innebär avvikelser från undervisningens årliga, veckovisa och dagliga omfattning också avvikelser från timfördelningen. Utskottet anser att begränsningsmöjligheterna enligt förordningen är nödvändiga i denna situation med beaktande av den avgränsningen att undervisningsmängden kan minskas endast i den utsträckning som är nödvändig.

Utskottet anser att de ovan konstaterade preciseringarna är befogade. Utskottet understöder också preciseringen att förberedande undervisning för invandrare före den grundläggande utbildningen ska ges som närundervisning, eftersom dessa elevers språkliga och övriga färdigheter och möjligheter till distansundervisning i praktiken är begränsade.

Utskottet konstaterar att även om undantagsarrangemangen kräver att många elever gör nya insatser för att lära sig, kan det å andra sidan vara möjligt att få annat slags erfarenheter av situationen: en del elever kan till och med dra nytta av möjligheten att lära sig för sig själva, men under handledning.

Möjligheterna att begränsa anordnandet av yrkesutbildning

Den nya tillämpningsförfordningens 6 § om yrkesutbildning har preciserats jämfört med den tidigare motsvarande bestämmelsen så att den förpliktar utbildningsanordnaren att ge den studerande sådana tjänster och förmåner som framgår av bestämmelsen endast på de sätt som det under undantagsförhållanden är möjligt att genomföra. I bestämmelsen ingår fortfarande en begräns-

Utlåtande KuUU 5/2020 rd

ning enligt vilken tjänsten eller förmånen ska ges endast i den omfattning det är möjligt att genomföra den.

I 6 § i förordningen togs inte in en bestämmelse som fanns i den tidigare motsvarande paragrafen, som gav utbildningsanordnaren möjlighet att avvika från de studerandes skyldighet att utarbeta och uppdatera individuella utvecklingsplaner för kunnandet. Denna möjlighet till undantag behövdes tidigare för att utbildningsanordnarna tillräckligt snabbt skulle kunna reagera på uppkomna förändringar. Nu finns det behovet inte längre, och därför behövs inte heller bestämmelsen i fråga.

Utskottet anser att de ändringar som gjorts i 6 § i förordningen jämfört med den tidigare motsvarande bestämmelsen är ändamålsenliga och behövliga.

Bestämmelser om yrkeshögskolor och universitet

På basis av ett erhållet sakkunnigttrande fäster utskottet uppmärksamhet vid 8 § i den nya tillämpningsförfordningen, enligt vilken fördröjningar i studiernas framskridande som beror på ändringar i universitetets undervisningsarrangemang beaktas som extra tid vid beslut om fortsatt studierätt enligt 42 § i universitetslagen (558/2009). I motiveringspromemorian konstateras det i fråga om bestämmelsen att ändringarna i undantagsarrangemangen automatiskt beaktas som extra tid när beslut om fortsatt studierätt fattas. Bestämmelsen jämte motiveringen motsvarar motsvarande bestämmelser i den tidigare tillämpningsförfordningen (126/2020 — Ö 4/2020 rd).

Enligt sakkunnigttrandet är det oklart huruvida universitetet fattar beslut om extra tid för en studerande utan ansökan eller på ansökan, men så att ett positivt beslut inte förutsätter andra grunder än coronavirussituationen. Utskottet konstaterar att samma fråga också gäller 7 § i tillämpningsförfordningen som gäller yrkeshögskolor.

På grundval av erhållen utredning konstaterar utskottet att hänvisningen i 7 och 8 § i tillämpningsförfordningen till beslutet om fortsatt studierätt är entydig och att beslut om fortsatt studierätt alltid förutsätter en sådan ansökan av en studerande som avses i 42 § i universitetslagen och 30 a § i yrkeshögskolelagen. När beslutet om ansökan fattas beaktas de förseningar i framskridandet av studierna som beror på ändringar i universitetets eller yrkeshögskolans undervisningsarrangemang automatiskt som extra tid enligt 7 och 8 § i tillämpningsförfordningen.

Avslutningsvis

Under rådande exceptionella förhållanden har utbildningsanordnarna och deras personal övergått till att ordna undervisning på distans utan stöd av lagstiftningen, eftersom de gällande bestämmelserna om förskoleundervisning och grundläggande utbildning inte har möjliggjort detta. Kommunerna och andra undervisnings- och utbildningsanordnare har således varit tvungna att ta till sig ett nytt sätt att ordna undervisningen. Därmed har man också tvingats se till att alla elever har tillgång till den utrustning som behövs i hemmet och fungerande datakommunikationsförbindelser.

I en undantagssituation utfärdas föreskrifter och anvisningar för anordnare av småbarnspedagogik, undervisning och utbildning från olika håll inom statsförvaltningen. Stöd och rådgivning be-

Utlåtande KuUU 5/2020 rd

hövs, men utskottet betonar att anvisningarna ska vara tydliga, enhetliga och konsekventa och att man ska se till att kommunerna och andra anordnare av verksamheten inte i onödan belastas av kraven under undantagsförhållanden genom att den administrativa bördan ökar.

Den exceptionella situationen har krävt och kräver fortfarande insatser och anpassning från olika håll. Utskottet konstaterar att kommunerna behöver god omsorg om barn, elever, studerande och barnfamiljer, en omsorg som baserar sig på ett förvaltningsövergripande och smidigt samarbete mellan olika specialister. Det måste också ses till att personalen mår bra. Allt detta kräver gott kristidsledarskap. En fungerande ledning och tydliga anvisningar behövs också framöver vid återgång till normalläge. Utskottet betonar vikten av framförhållning och planering vid övergången till det normala.

Även om tillämpningsförfordningen inte omfattar förfarandet för antagning av studerande till högskolor och universitet konstaterar utskottet att undantagssituationen inverkar särskilt på möjligheterna att ordna antagningsprov. Utskottet påpekar att rättsskyddet och jämlikheten för dem som söker till studier måste tillgodoses.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Kulturutskottet föreslår

att grundlagsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 14.4.2020

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 Emma Kari gröna
medlem Hilikka Kemppi cent
medlem Anneli Kiljunen sd
medlem Mikko Kinnunen cent
medlem Pasi Kivisaari cent
medlem Ari Koponen saf
medlem Mikko Ollikainen sv
medlem Sari Sarkomaa saml
ersättare Noora Koponen gröna
ersättare Johan Kvarnström sd
ersättare Mia Laiho saml.

Utlåtande KuUU 5/2020 rd

Sekreterare var

utskottsråd Marja Lahtinen.