

RP 93/2021 rd

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 hela läsåret 2021—2022. 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 augusti 2021 och gälla till och med den 31 juli 2022.

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.....	5
2.1 Lagstiftning.....	5
2.2 Coronavirussituationen i grundskolorna	6
3 Målsättning.....	9
4 Förslagen och deras konsekvenser.....	9
4.1 De viktigaste förslagen.....	9
4.2 De huvudsakliga konsekvenserna	9
4.2.1 Ekonomiska konsekvenser.....	9
4.2.2 Konsekvenser för likabehandlingen, barn och familjer	10
4.2.3 Konsekvenser för myndigheterna	16
4.2.4 Samhälleliga konsekvenser	19
5 Alternativa handlingsvägar.....	20
5.1 Alternativen och deras konsekvenser.....	20
5.2 Lagstiftning och andra handlingsmodeller i utlandet.....	21
6 Respons från utlåtanden och höranden	23
7 Specialmotivering.....	26
7.1 Lag om grundläggande utbildning	26
7.2 Lag om Europeiska skolan i Helsingfors	32
8 Ikraftträdande.....	35
9 Verkställighet och uppföljning	35
10 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning	37
LAGFÖRSLAG.....	39
1. Lag om temporär ändring av lagen om grundläggande utbildning	39
2. Lag om temporär ändring av lagen om Europeiska skolan i Helsingfors	40
BILAGA	41
PARALLELLEXT	41
1. Lag om temporär ändring av lagen om grundläggande utbildning	41
2. Lag om temporär ändring av lagen om Europeiska skolan i Helsingfors	43

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 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). 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.

RP 93/2021 rd

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 (1227/2016) rätt att stänga t.ex. skolor och läroanstalter och bestämma om begränsningar i samband med sammankomster. En temporär ändring av lagen om smittsamma sjukdomar (147/2021) trädde i kraft den 22 februari 2021. Till lagen fogades paragrafer som gäller nya åtgärder för att förhindra spridning av coronavirusepidemin (58 c—58 h §) samt myndigheternas ansvar för genomförandet och övervakningen av åtgärderna (59 a—59 e §). Ändringarna gäller till och med den 30 juni 2021.

I anslutning till coronaviruspandemin har en temporär bestämmelse om exceptionella undervisningsarrangemang redan i två omgångar fogats till lagen om grundläggande utbildning. 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) gällde 1.8—31.12.2020. Den 12 november 2020 lämnade statsrådet en ny regeringsproposition (RP 218/2020) med förslag till lagar om temporär ändring av lagen om grundläggande utbildning och lagen om Europeiska skolan i Helsingfors De temporära författningsändringarna (1191—1192) gäller 1.1—31.7.2021. 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 utvecklas lokalt. I lagen om grundläggande utbildning föreslås fortfarande en temporär ändring, vilket säkerställer en motsvarande regleringssituation även under läsåret 2021—2022, så att elevens rätt att få undervisning tillgodoses.

1.2 Beredning

Propositionen har beretts vid undervisnings- och kulturministeriet.

Under beredningen ordnade undervisnings- och kulturministeriet ett separat hörande för 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. Utlåtanden om utkastet till regeringsproposition har begärts av centrala intressentgrupper. Utkastet till proposition har varit på remiss under perioden 9—23.4.2021 Resultaten av remissbehandlingen behandlas närmare i avsnitt 6 nedan.

Rådet för bedömning av lagstiftningen valde regeringspropositionen för bedömning, varvid propositionen sändes till rådet för bedömning. Rådets utlåtande behandlas nedan i avsnitt 6.

Den 3 maj 2021 har regeringens proposition behandlats vid en separat förhandling i stället för vid ett sammanträde för delegationen för kommunal ekonomi och kommunalförvaltning.

Beredningsunderlaget till propositionen finns i den offentliga tjänsten på adressen <https://minedu.fi/hanke?tunnus=OKM002:00/2021#lainvalmistelu>.

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. Från början av augusti 2021 finns bestämmelser om läroplikten i läropliktslagen (1214/2020) som träder i kraft vid den tidpunkten. 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 inlärningen 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 § 1 mom. 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 inlärning 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 exempelvis via video eller dator. Enligt 46 § i lagen om grundläggande utbildning kan grundläggande utbildning för vuxna helt eller delvis ordnas såsom distansundervisning.

När tillämpningsförförordningarnas giltighetstid löpte ut kunde undervisningen inte fortsätta som undervisning med hjälp av distansförbindelser. På grund av ovan nämnda inledde undervisnings- och kulturministeriet på våren 2020 beredningen av en temporär ändring av lagstiftningen. Riksdagen godkände lagarna den 26 juni 2020, och de temporära författningsändringarna (521—522) gällde 1.8.—31.12.2020. I och med den fortsatta coronaviruspandemin lämnades en ny regeringsproposition (RP 218/2020 rd) med förslag till temporära lagstiftningsändringar (1191—1192) för tiden 1.1.—31.7.2021.

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. Det finns skäl att förbereda sig på att närundervisningen inom den grundläggande utbildningen också under läsåret 2021—2022 kan behöva begränsas 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 (1191/2020) förlängs.

2.2 Coronavirussituationen i grundskolorna

Uppgifterna om konsekvenserna av verkställigheten av de temporära lagar som trädde i kraft den 1 januari 2021 och om hur coronaviruset framskrider kompletteras kontinuerligt. Därför bör det beaktas att uppföljningsuppgifterna om coronaviruset och uppgifterna om konsekvensbedömningen kompletteras också under riksdagsbehandlingen av regeringspropositionen.

Institutet för hälsa och välfärd samlar information om det aktuella coronaläget. Fram till den 28 april 2021 uppgick antalet anmälda sjukdomsfall i Finland till sammanlagt 86 405 och antalet dödsfall i anslutning till sjukdomen till sammanlagt 911. Fram till det datumet hade inga personer under 19 år dött på grund av sjukdomen.

I januari och februari 2021 hade Institutet för hälsa och välfärd fått meddelande om 466 exponeringssituationer inom den grundläggande utbildningen, och i dessa hade sammanlagt cirka 11 300 personer exponerats. I de fall där de exponerade specificerats som antingen elever eller medlemmar av personalen uppgick antalet exponerade elever till cirka 9 650 och antalet anställda till cirka 1 160. Av dessa var cirka 7 450 i lågstadier och 3 300 i högstadier. I en del av anmälningarna hade ovan nämnda specificering inte gjorts. Fallen med fortsatt smittspridning i skolmiljö uppgick sammanlagt till 192 (1,7 % av de exponerade), varav 111 i lågstadier och 79 i högstadier. Enligt Institutet för hälsa och välfärd är risken för svår coronavirussjukdom låg för

de barn och unga som är friska, vars underliggande sjukdom, såsom astma eller hjärtsjukdom, vårdas rätt eller som har diabetes utan betydande komplikationer.

Undervisnings- och kulturministeriet och regionförvaltningsverket kartlägger läget inom förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen under våren 2021 genom en kommunenkät som genomförs regelbundet och som samlar information från kommunerna och privata utbildningsanordnare. Beroende på tidpunkten för enkäten har 30—43 procent av de utbildningsanordnare som besvarat enkäten meddelat att de under vårterminen 2021 fattat beslut enligt 20 a § i lagen om grundläggande utbildning om övergång till exceptionella undervisningsarrangemang. Cirka 30—43 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. De regionala skillnaderna i antalet beslut är mycket stora. Under vårterminen 2021 har det före den 13 april fattats ca 21 700 beslut, och största delen av dessa (ca 14 500) i landskapet Nyland. I fråga om de övriga landskapen har flest beslut fattats i landskapen Mellersta Finland (ca 2 000) och Egentliga Finland (ca 1 300). I fråga om de anordnare som besvarat enkäten har det beroende på tidpunkten funnits 3 000—11 000 elever i undervisning med hjälp av distansförbindelser före mars månad. Den 25 februari 2021 utfärdade regeringen en rekommendation enligt vilken man i områden som är i accelerations- och samhällsspridningsfasen övergår till undervisning med hjälp av distansförbindelser i högstadiet och på andra stadiet i tre veckor från den 8 mars. Regionförvaltningsverket beslutade med stöd av 58 § 1 mom. i lagen om smittsamma sjukdomar att läroanstalternas lokaler ska stängas fram till den 28 mars i fråga om ordnande av undervisning i årskurs 7—9 och påbyggnadsundervisning enligt lagen om grundläggande utbildning. Lokalerna kunde dock användas för närundervisning i årskurserna 7—9 för elever som fått ett beslut om särskilt stöd, elever med förlängd läroplikt, elever i förberedande och flexibel grundläggande utbildning och på basis av individuell behovsprövning även för nödvändig närundervisning för andra elever. Beslutet gällde verksamhetsområdena för regionförvaltningsverken i Södra Finland och Sydvästra Finland, Birkalands, Vasa, Södra Savolax och Östra Savolax sjukvårdsdistrikt och Punkalaidun kommun. I undervisning med hjälp av distansförbindelser deltog enligt uppgifter från kommunenkäten den 16 mars cirka 82 100 elever, den 30 mars ca 64 200 elever och den 13 april cirka 27 800 elever.

Som orsak till övergången till undervisning med hjälp av distansförbindelser har vanligtvis 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.

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. För karantäntiden har det fattats beslut enligt 18 §. Eleven har övergått till undervisning med hjälp av distansförbindelser också för säkerhets skull i situationer där vårdnadshavaren har exponerats.

I kommunenkäten utreddes i februari 2021 genomförandet av undervisningspraxis vid exceptionella och särskilda undervisningsarrangemang. Nästan alla som besvarade enkäten beskrev att undervisningen i regel skedde i enlighet med elevens läsordning också under de exceptionella undervisningsarrangemangen. Som utmaningar lyftes fram ordnandet av konst- och färdighetsämnen samt samskolornas lärarresurs. Av de utbildningsanordnare som besvarade enkäten (n=265) uppgav endast 38 att de växlar mellan undervisning med hjälp av distansförbindelser och närundervisning under de exceptionella undervisningsarrangemangen. Under exceptionella

RP 93/2021 rd

undervisningsarrangemang ges undervisningen i regel av gruppernas egna lärare. Dessutom ger också resurslärarna undervisning och i många fall ger handledarna stöd för undervisningen. Största delen (61 %) av utbildningsanordnarna svarade att läraren i regel inte ger distansundervisning och närundervisning samtidigt under exceptionella undervisningsarrangemang. Cirka en tredjedel (31 %) meddelade att lärarna vid behov ger distansundervisning och närundervisning samtidigt under exceptionella undervisningsarrangemang.

Även i särskilda undervisningsarrangemang framhävs studier enligt läsordningen och undervisning med hjälp av distansförbindelser. De flesta av de utbildningsanordnare som besvarat enkäten berättar att de elever som under de särskilda undervisningsarrangemangen befinner sig hemma i isolering eller karantän har möjlighet att följa undervisningen i klassrummet med hjälp av olika streaming-, webbsamtals- eller möteslösningar. Samtidigt har det dock konstaterats att det inte nödvändigtvis är möjligt att följa undervisningen med hjälp av en distansförbindelse i fråga om alla lektioner eller ämnen och eleverna anvisas också ofta uppgifter som ska göras självständigt och lämnas in inom utsatt tid. Cirka två femtedelar (41 %) av de utbildningsanordnare som svarade konstaterade att läraren i regel inte ger distansundervisning och närundervisning samtidigt under särskilda undervisningsarrangemang. Ungefär var fjärde (26 %) deltagare meddelade att lärarna vid behov ger distansundervisning och närundervisning samtidigt, oftast genom att streama undervisningen i klassen.

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 under vårterminen 2021 (antalet elever i förskoleundervisning och grundläggande utbildning totalt ca 567 000 under läsåret 2020—2021).

	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
1.1.—19.1.2021 (n=229 kommuner, 38 privata anordnare)	30 % (1 054 beslut)	30 %	3 489 (tidpunkten 19.1)	362
20.1. —2.2.2021 (n=204 kommuner, 42 privata anordnare)	43 % (antalet beslut är okänt)	43 %	10 981 (tidpunkten 2.2)	355
3.2–16.2.2021 (n=219 kommuner, 46 privata anordnare)	42 % (antal beslut kumulativt under vårterminen: 8 812)	42 %	5 725 (tidpunkten 16.2)	384
17.2–16.3.2021 (n=227 kommuner, 49 privata anordnare)	42 % (antal beslut kumulativt under vårterminen: 16 184)	42 %	82 074 (tidpunkten 16.3)	498
17.3–30.3.2021 (n=190 kommuner, 36 privata anordnare)	42 % (antal beslut kumulativt under vårterminen: 16 449)	39 %	64 172 (tidpunkten 30.3)	415
31.3–13.4.2021 (n=199 kommuner, 38 privata anordnare)	32 % (antal beslut kumulativt under vårterminen: 21 664)	32 %	27 772 (tidpunkten 13.4)	448

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 läsåret 2021—2022.

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 ordnas helt eller delvis i form av distansundervisning. Syftet med propositionen är att förlänga rättsläget enligt lagarna (1191—1192/2020) för läsåret 2021—2022 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 och vårterminen 2021. Det bör också beaktas att alla kommuner inte nödvändigtvis kommer att ta 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. I och med att coronavirussituationen fortsätter har användningstiden för understödet förlängts till utgången av 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 fördelades till alla kommuner delvis i förhållande till invånarantalet med ett lika stort belopp och delvis i förhållande till utdelningen av kommunalskatten för 2020, samt 112 miljoner euro till en tidsbunden ökning av tjänsterna för barn, unga och familjer och 50 miljoner euro till en höjning av höjningen efter prövning. I den sjunde tilläggsbudgetpropositionen för 2020 anvisades medel 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 anslogs 400 miljoner euro i tillägg av engångsnatur för att kompensera kostnader och förlorade inkomster till följd av co-

ronavirusläget. Dessutom stöds den kommunala ekonomin år 2021 ytterligare genom att en höjning av engångsnatur på 300 miljoner euro görs i statsandelarna för basservice. Statsandelen som finansministeriet beviljar är i sin helhet en allmän inkomstpost för mottagaren som inte har öronmärkts för ordnandet av vissa tjänster. Således kan mottagaren själv välja till vilka ändamål statsandelsfinansieringen riktas. Det är kommunen som beslutar om detta, och således är det i detta skede omöjligt att presentera en uppskattning av hur stor andel av anslagen som de facto anvisas för undervisning och skolväsendet.

Enligt 31 § 1 mom. i lagen om grundläggande utbildning är undervisningen samt läroböcker och andra läromedel samt arbetsredskap och arbetsmaterial som behövs vid undervisningen avgiftsfria för eleverna. Således är den utrustning, de förbindelser och det material som behövs för undervisningen under de exceptionella undervisningsarrangemangen avgiftsfria för eleven och propositionen har således inga ekonomiska konsekvenser för familjerna.

4.2.2 Konsekvenser för likabehandlingen, 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 temporära lagarna (521—522/2020) och (1191—1192/2020).

Under exceptionella undervisningsarrangemang har eleverna rätt att få undervisning, stöd för inläring och elevvård enligt lagen om grundläggande utbildning och de normer som utfärdats med stöd av den. Detta tryggar att undervisningen fortsätter så jämnt som möjligt och ökar jämlikheten.

Med tanke på likabehandlingen av elever bör det noteras att exceptionella undervisningsarrangemang enligt förslaget inte gäller 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. och inte heller elever inom förberedande undervisning enligt 5 §. För de elever som lämnats utanför tillämpningsområdet motiveras det större behovet av närundervisning av elevernas ålder, utvecklingsnivå samt det stöd för inläring och skolgång som de behöver. Även den faktiska tillgången till stöd för inläring och skolgång kan för deras del äventyras i distansundervisning. I grundlagsutskottets bedömning ansågs det motiverat att elever som behöver särskilt stöd och elever med förlängd läroplikt lämnas utanför tillämpningsområdet för de exceptionella undervisningsarrangemangen (GrUU 18/2020 rd, s. 3).

Elever i förskoleundervisning samt elever i årskurs 1—3 är under 10 år och deras unga ålder motiverar ett stort behov av närundervisning. De yngsta elevernas inlärningsförmåga och förmåga till självstyrning är inte nödvändigtvis ännu tillräckligt utvecklad för självständigt lärande. Eleverna i förberedande undervisning före den grundläggande utbildningen är elever med invandrabakgrund 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 invandrabakgrund kan inte alltid i tillräcklig utsträckning stödja eleverna i undervisning som ordnas som distansundervisning, och dessa elevers förutsättningar att dra nytta av distansundervisningen kan vara väsentligt sämre än övriga elevers. Således kan dessa elever redan från start vara mer sårbara, varför positiv särbehandling i deras fall är motiverad.

Elever med särskilt stöd och elever med förlängd läroplikt kan anses vara särskilt sårbara. Å andra sidan är dessa elever en heterogen grupp, och för en del av dem kan till exempel sensorisk överbelastning, såsom buller eller social belastning, vara en utmaning och de kan också dra nytta av distansundervisning genom att stressen och belastningen minskar. Barn och deras vårdnadshavare kan uppleva det som diskriminerande att de inte kan delta i distansundervisning, även om de själva vill det. Genom att ordna närundervisning strävar man dock efter att säkerställa att eleverna kan nå personligen och att förhindra att eleverna hamnar utanför utbildningen. Den positiva särbehandlingen kan i deras fall motiveras med denna särställning. Elever med särskilt stöd och elever med förlängd läroplikt kan behöva multiprofessionellt stöd och samarbete mellan yrkesutbildade personer. Eleverna kan också ha en personlig assistent eller tolk. Det praktiska ordnandet av tolknings- och assistenttjänster kan visa sig vara utmanande under distansundervisning.

Utifrån uppföljningsuppgifter vet man att i synnerhet elever med särskilt stöd löper särskild risk att utebli från utbildningen under perioder med distansundervisning. Stödet för inläring blev ställvis ogenomfört under perioden med distansundervisning våren 2020. Genom författningslösningarna vill man trygga rätten till stöd i synnerhet för dessa sårbara elever. Utmaningarna med att ordna särskilt stöd eller handledande undervisning under distansundervisning beskrivs i en undersökning som gjorts av Neurospectrum Oy och Pedagogiska forskningsinstitutet vid Jyväskylä universitet och vars målgrupp var föräldrar till elever som fått intensifierat eller särskilt stöd. Under den långa distansundervisningsperioden våren 2020 framhövs enligt resultaten självständigt arbete, vilket var förenat med utmaningar. Det särskilda och intensifierade stödet var litet till omfattningen under distansundervisningsperioden. 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. 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. Våren 2020 ordnades den grundläggande utbildningen med stöd av tillämpningsförfordningarna huvudsakligen i form av distansundervisning. Läsåret 2020—2021 har undervisningen kunnat ordnas med exceptionella undervisningsarrangemang. 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.

Enligt olika utredningar och undersökningar har coronaepidemin haft negativa konsekvenser för barns och ungas lärande och välbefinnande och polariseringen har ökat. Perioden med distansundervisning delade eleverna: en del elever bedömde att distansundervisning lämpar sig väl för dem och upplevde att de lärt sig bättre hemma än i skolan. Samtidigt ökade dock inlärningsunderskottet och problemen i anslutning till välbefinnandet. Samtidigt förverkligades stödet för lärande och skolgång enligt rektorer, lärare och vårdnadshavare sämre än normalt och behovet av elevvårdstjänster ökade. Avsaknaden av närundervisning bedöms ha haft den största inverkan på tillgodoseendet av jämlikheten i synnerhet bland elever som behöver särskilt stöd och elever som hör till språkliga minoriteter.

Utbildningsanordnaren ska också i distansundervisning se till att eleven får undervisning enligt läroplanen. Enligt lärarna uppnådde man i huvudsak målen i läroplanen under de avvikande undervisningsarrangemangen våren 2020. Majoriteten av de lärare som besvarade den utredning som Undervisningssektorns Fackorganisation OAJ gjorde våren 2020 meddelade dock också att de under distansundervisningen hade gallrat bort mål och innehåll enligt läroplanen. Cirka tre

av fyra lärare inom den grundläggande utbildningen bedömde att man i utdragen distansundervisning måste göra avkall på läroplanens mål, innehåll och arbetssätt. En fjärdedel av lärarna inom den grundläggande utbildningen meddelade att man till stor del skulle bli tvungen att gallra bland målen och innehållen. Vid utdragen distansundervisning kan det då finnas en risk för att läroplanen inte kan genomföras fullt ut och att målen för den inte kan uppnås.

I Tammerfors och Helsingfors universitets forskningsprojekt genomfördes i maj-juni och november 2020 två riksomfattande enkätundersökningar för elever, vårdnadshavare, lärare, rektorer och övrig personal vid skolan. I enkäten deltog på hösten cirka 900 rektorer, 5 800 lärare, 1 750 personer som hör till elevvärden eller till skolans övriga personal, 72 000 elever och 30 550 vårdnadshavare. Enligt resultaten var elevernas erfarenheter av distansundervisning under undantagsförhållandena våren 2020 kraftigt delade. Cirka hälften av eleverna bedömde att de lärt sig mindre än vanligt i distansundervisning och hälften att de lärt sig mer än vanligt. Många av respondenterna verkade vara nöjda med arrangemangen för distansundervisning under undantagsförhållandena, eftersom de hoppades att distansundervisningen skulle ordnas på samma sätt som tidigare om den måste genomföras på nytt. Å andra sidan hoppades nästan lika många elever att distansundervisningsarrangemang inte längre skulle behövas i fortsättningen. På hösten ombads eleverna bedöma hur de tror sig klara sig med apparaterna och skoluppgifterna, om man blir tvungen att övergå till distansundervisning på nytt. Majoriteten av både lågstadieleverna och högstadieleverna trodde att de skulle kunna arbeta i olika digitala lärandemiljöer. Samtidigt betvivlade dock cirka hälften av eleverna sin förmåga att motivera sig till distansundervisning på nytt.

Det fanns stora skillnader i skolornas praxis för distansundervisning förra våren, vilket återspeglade den belastning som familjerna upplevde och den stress som eleverna upplevde. När läsordningen inte följdes eller läraren inte kunde nås enligt överenskommelse, ökade elevernas stresssymptom. Skillnaderna i praxis mellan högstadierna var mycket stora. Å andra sidan var det dock mer typiskt för lågstadier än högstadier att strukturen på distansundervisningen var lös och eleverna fick uppgiftspaket hem i stället för att undervisningen skedde med interaktiva distansundervisningsmetoder. Den personliga kontakten med läraren till exempel via distansförbindelse hade samband med elevens upplevda stödbehov.

Det ansågs allmänt taget vara bra att den temporära lagstiftningen tryggar rätten till närundervisning för elever i utsatt ställning. Största delen av såväl rektorerna som lärarna ansåg att elever som fick närundervisning på våren hade nytta av närundervisningen och största delen av rektorerna ansåg att de mest utsatta elevernas rätt till närundervisning bör tryggas även i fortsättningen, om man övergår till distansundervisning i skolan. På allmän nivå ansåg också vårdnadshavarna det vara bra att dessa elevers rätt till närundervisning särskilt har tagits in i lagen. Majoriteten (ca 60 %) av vårdnadshavarna till lågstadielever som hör till dessa grupper önskade att deras barn skulle få närundervisning även under perioder med distansundervisning. Av högstadielevernas vårdnadshavare var ungefär en tredjedel (cirka 35 %) av samma åsikt. Enligt forskarna är elever i en sårbar ställning inte en homogen elevgrupp, utan gruppen består av många olika slags elever. I vårdnadshavarnas svar betonades behovet av att undervisningsarrangemangen ska vara flexibla och inte kategoriskt basera sig t.ex. på beslut om särskilt stöd.

I en utvärdering som gjordes av Nationella centret för utbildningsutvärdering (Karvi) utredes vilka konsekvenser undantagsförhållandena under våren 2020 hade för jämställda och jämlika förutsättningar för inläring på olika utbildningsstadier. Information samlades in av utbildningsanordnare, rektorer, undervisnings- och handledningspersonal samt elever under våren och hösten 2020. Enligt utvärderingsresultaten hade eleverna tudelade erfarenheter av de exceptionella undervisningsarrangemangen. För en del av dem hade distansstudierna lämpat sig väl och de hade nytta av till exempel studier som inte var beroende av tid och plats och sökte aktivt stöd

och handledning. Betoningen på självstyrning satte dock eleverna i en ojämlik ställning sinsemellan. En betydande del hade upplevt psykisk belastning i samband med studierna och oförståelse i fråga om studiefärdigheterna under undantagsförhållandena. Det fanns utmaningar i fråga om elevernas självstyrning och tillräckliga studiefärdigheter. Eleverna ansåg att det svåraste under distansundervisningen var att motivera sig själv. Ungefär en tredjedel av eleverna ansåg att distansstudier är svårare i många läroämnen och att deras studier inte framskridit på önskat sätt.

Undervisnings- och handledningspersonalen upplevde att växelverkan med eleverna var klart svårare under undantagsförhållandena än under normala förhållanden. Stödet till eleverna under distansstudierna var inte till alla delar tillräckligt. Det har också delvis förekommit svårigheter i ordnandet av elevvården. Under distansstudierna ökade betydelsen av stödet från hemmet. Variationen i stödet från hemmet ledde till ojämlikhet mellan eleverna. Avsaknaden av närundervisning ökade behovet av stöd i synnerhet bland elever som har fler problem än andra med hur studierna framskrider. I den exceptionella situationen stärkte problem med livshantering, svårigheter i samband med inläringen och varierande möjligheter att studera hemma skillnaderna mellan eleverna.

I Tammerfors och Helsingfors universitets undersökning tillfrågades vårdnadshavarna om upplevelsen av stress. Både lågstadielärovernas och högstadielärovernas vårdnadshavare rapporterade mer stresssymptom under våren 2020 än under hösten. På våren meddelade ungefär 20 procent eller något under att de upplevt ganska mycket eller väldigt mycket stress på grund av barnets skolgång, medan motsvarande siffror på hösten var cirka 10 procent eller under. Barnets skolgång hade ökat vårdnadshavarens stress mer på våren än på hösten: 57 procent av lågstadielärovernas och 42 procent av högstadielärovernas vårdnadshavare upplevde att skolgången ökat stressen något eller mycket på våren, medan motsvarande andelar på hösten var 25 procent och 27 procent.

Distansundervisningens inverkan på spridningen av coronaviruset

I och med att vaccinationstäckningen ökar i befolkningen under läsåret 2021—2022 kommer det sannolikt att förekomma färre exponeringssituationer i skolan än för närvarande. Antagligen blir man tvungen att övergå till distansundervisningsarrangemang i mindre utsträckning än under innevarande läsår. Om undervisningen ändå inte kan ordnas på ett tryggt sätt, är det dock fortfarande nödvändigt att övergå till exceptionella undervisningsarrangemang och på detta sätt kan risken för coronainfektion i skolmiljön förebyggas.

Fördelarna med närundervisning är i allmänhet större än den faktiska smittrisen som coronaviruset medför. Risken för coronainfektion efter exponering i skolan är klart mindre än risken för smitta i andra coronaexponeringssituationer. Hittills har antalet fortsatta infektioner i skolmiljön varit litet trots många exponeringssituationer i skolorna. Fram till den 30 mars 2021 hade kommunerna rapporterat uppgifter om sammanlagt 62 584 personer som hade exponerats i den småbarnspedagogiska miljön eller skolmiljön. Av dem hade 926 (1,5 %) smittats. Bland vuxna har infektionen till största delen härstammat från en annan vuxen inom småbarnspedagogiken eller skolgemenskapen. Enligt sammanställningar av forskning som utförts av både Institutet för hälsa och välfärd och Förenta staternas folkhälsomyndighet är risken för svår coronavirussjukdom låg hos barn och unga. Enligt resultaten av forskningssammanställningarna finns det bevis för att coronainfektioner hos barn och ungdomar är mer sällsynta än hos vuxna. Coronainfektioner har samband med coronaläget i omgivningen och infektioner i skolorna kan begränsas t.ex. genom att man undviker fysiska kontakter och använder munskydd.

Helsinki GSE Tilannehuone undersökte med hjälp av registermaterial sambandet mellan övergången till distansundervisning på andra stadiet och coronavirusinfektioner i Finland i slutet av 2020. Enligt preliminära resultat kan man inte dra några starka slutsatser om distansundervisningens inverkan på förekomsten av coronainfektioner, men incidensen bland unga och deras familjemedlemmar verkar ha minskat betydligt efter distansundervisningen och eventuella andra begränsningsåtgärder. I de kommuner som övergått till distansundervisning konstaterades det dock att infektionerna bland 16—18-åringar inte hade minskat mer än bland 13—15-åringar, som inte omfattades av distansundervisning. Därtill verkar förekomsten av infektioner ha minskat på rätt samma sätt bland föräldrar till barn i åldern 13—15 år som bland föräldrar till barn i åldern 16—18 år. Resultaten ger inte några tydliga bevis på att uttryckligen övergången till distansundervisning på andra stadiet i betydlig grad skulle ha minskat coronainfektionerna bland unga. Å andra sidan är det också möjligt att distansundervisningen hade en indirekt inverkan på infektionerna hos 13—15-åringar, och man kunde inte direkt dra några slutsatser om distansundervisningens konsekvenser genom en jämförelse av grupperna.

Stöd för inläring och skolgång och elevvård

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

Under exceptionella undervisningsarrangemang har eleverna rätt till elevvårdstjänster och stöd för inläring och skolgång enligt lagen. Möten med exempelvis en psykolog eller kurator kan ordnas tryggt också på distans.

Undantagsförhållandena har enligt olika utredningar och undersökningar haft konsekvenser för barns och ungas välbefinnande och psykiska hälsa. Enligt Åbo universitets undersökning om skolelevernas coronavår upplevde en betydligt större andel av de unga i årskurs 8—9 måttlig eller svår ångest under våren jämfört med enkäten om skolhälsa 2019 (20,5 %, ett år tidigare 12,9 %). De som upplevde att det var svårt att kontakta läraren under perioden med distansundervisning upplevde ännu mer ångest än vad som beskrivits ovan (33,5 %). Också yrkespersoner är oroliga för barns, ungas och familjers välbefinnande. En femtedel av de skolhälsovårdare och skolläkare som deltog i Institutet för hälsa och välfärds utredning bedömde att deras oro för barns och ungas välbefinnande är betydligt större än ett år tidigare. Av rådgivningspersonalen bedömde 59—90 % att familjernas ekonomiska svårigheter, ensamheten och otryggheten, svårigheterna i föräldraskapet samt parrelationsproblemen och problemen med den psykiska hälsan hade ökat betydligt jämfört med 2019. Oron över barnens, de ungas och familjernas situation har ökat också inom socialservicen för barnfamiljer och inom barnskyddet. Av aktörerna bedömde 44—65 % att familjernas ekonomiska svårigheter, psykiska problem, svårigheter i föräldraskapet, symtom bland barn och unga samt ensamheten och otryggheten ökat betydligt jämfört med hösten 2019.

Under distansstudierna förstärktes problem som redan tidigare identifierats, såsom tillgången till elev- och studerandevård och kvaliteten på den. Enligt resultaten från den riksomfattande uppföljningsenkät om elevvårdstjänster som Institutet för hälsa och välfärd och Utbildningsstyrelsen genomförde ansåg alla yrkesgrupper att tillgången till hjälp och stöd från elevvårdstjänsterna försämrades klart under distansundervisningsperioden våren 2020. Samtidigt försvagades elevhälsans samarbete inom skolan och med tjänster utanför skolan. På våren fanns det allt mindre stöd och hjälp för elevernas och familjernas ökande behov, vilket sannolikt har lett till att problemen för en del har blivit värre och mer långvariga. Epidemin förändrade snabbt arbetet

RP 93/2021 rd

inom hälso- och sjukvården och skolhälsovårdare och skolläkare överfördes till andra arbetsuppgifter och utbildning. När höstterminen inleddes var resurserna inom elevvårdstjänsterna klart bättre än på våren och sommaren. Ändå rapporterade var tionde hälsovårdare fortfarande att de gjort en mindre arbetsinsats än vanligt inom skolhälsovården. För en del barn och unga är problemen allvarigare än tidigare och kräver en större arbetsinsats från tjänsterna.

I regionförvaltningsverkets och undervisnings- och kulturministeriets kommunenkät utreddes i oktober 2020 behovet av och tillgången till elevvårdstjänster. Enkäten besvarades av sammanlagt 206 kommuner och 28 privata utbildningsanordnare. Av enkäten framgick att behovet av elevvårdstjänster i synnerhet i fråga om kuratorstjänster hade ökat i en stor del av kommunerna under coronavirusepidemin. 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. När man frågade om elevvårdstjänsterna var tillräckliga i förhållande till behovet var tillgången till läkar- och psykologtjänster 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.

Enligt Karvis utvärdering måste särskild uppmärksamhet fästas vid elevernas välbefinnande och psykiska belastning. En del elever upplever belastning och oförmåga att studera under exceptionella undervisningsarrangemang. Under distansundervisningen är tröskeln för att begära hjälp högre för vissa elever eller så upplevs det som svårt. Samtidigt har undervisnings- och handledningspersonalen upplevt att växelverkan med eleverna är klart svårare under undantagsförhållandena än under normala förhållanden, vilket försvagar personalens möjligheter att stödja elevernas samhörighet och välbefinnande.

Coronaarbetsgruppen för barnstrategin har granskat barns rättigheter och välbefinnande i eftervården av coronaepidemin. Arbetsgruppen anser att det är oroande hur djupt den långdragna krisen påverkar välbefinnandet hos de barn, unga och familjer som redan före krisen var i en svagare ställning. Därtill kan krisens konsekvenser vara mycket långvariga. Enligt arbetsgruppen bör konsekvenserna av krisen följas upp långsiktigt och man bör se till att det finns tillräckliga resurser för att trygga barns, ungas och familjers välfärd.

Ett klart behov av att stärka åtgärderna för stöd för inläring och elevvård för att säkerställa lärandet och välbefinnandet samt jämlikheten har lyfts fram som de viktigaste konsekvenserna av undantagsförhållandena under våren 2020 i regionförvaltningsverkets och undervisnings- och kulturministeriets kommunenkät. Enligt uppgifter från kommunerna hade distansundervisningen visat sig vara svårast för elever som också i närundervisningen behöver mycket handledning. I oktober 2020 och april 2021 gjordes en utredning riktad till utbildningsanordnare om tillgången till olika former av stöd för inläring i förhållande till behovet. Resultaten visar att stöd för inläring i huvudsak kunde ordnas bra eller måttligt i förhållande till behovet under hösten 2020. En stor del (89 %) av anordnarna bedömde att stödundervisningens tillräcklighet var bra eller mycket bra med tanke på behovet. Däremot bedömde över hälften av respondenterna (52 %) att stödet från parallellärare under lektionen fanns att tillgå högst måttligt i förhållande till behovet. I många av svaren uttrycktes uppskattning för de coronaunderstödet för förskoleundervisning och grundläggande utbildning som undervisnings- och kulturministeriet delade ut i juli 2020. Genom understödet hade skolan fått nya resurser som kunde riktas till dem

som behövde stöd. Å andra sidan finns det inte tillräckligt med resurser överallt trots understöden. Enligt uppgifter från april 2021 verkar tillgången till stöd för inläring delvis ha försvagats. Nu bedömer endast cirka en tredjedel av respondenterna att stödundervisningens tillräcklighet är åtminstone bra. Andelen minskade betydligt från oktober 2020. Behovet av stöd har ökat också bland annat på grund av psykiska symptom. Följande tabell beskriver tillgången till olika former av stöd för lärande för att fylla luckor i lärandet till följd av coronaepidemin.

Tabell 2. Utbildningsanordnarnas bedömning av tillgången till olika former av stöd för inläring i april 2021 (n=199 kommuner, 38 privata utbildningsanordnare)

	Mycket bra i förhållande till behovet	Bra i förhållande till behovet	Måttligt i förhållande till behovet	Dåligt i förhållande till behovet	Mycket dåligt i förhållande till behovet	Vi erbjuder inte tjänsten i fråga
Stödundervisning	5 %	26 %	47 %	10 %		12 %
Stöd från en parallelllärare under lektionen	10 %	42 %	44 %	3 %		1 %
Stöd från en handledare under lektionen	4 %	39 %	46 %	7 %	2 %	2 %
Stöd från en speciallärare med bred kompetens under lektionen	8 %	46 %	34 %	8 %	2 %	2 %
Smågruppsundervisning eller individuell undervisning på deltid som ges av en speciallärare med bred kompetens	5 %	20 %	30 %	14 %	3 %	28 %
Stöd från ungdomsarbetare eller andra vuxna som inte är lärare under lektionen	29 %	56 %	14 %			1 %

4.2.3 Konsekvenser för myndigheterna

Propositionen inverkar på kommunernas ordnande och planering av undervisningen inom undervisningsförvaltningen under läsåret 2021—2022. Vid planeringen av läsåret ska utbildningsanordnaren bedöma olika verksamhetsmodeller för det fall att man 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 distansundervisning, närundervisning, stöd för inläring 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.

Exceptionella undervisningsarrangemang genomförs i praktiken alltid som distansundervisning. Detta minskar behovet av skoltransporter. Å andra sidan kan extra arbete orsakas av transport av måltider hem till eleverna samt exempelvis av tillredning och packning av luncher för hela veckan. Rektorerens arbetsbörda ökas av behovet att fatta elevspecifika beslut enligt 18 § i lagen om grundläggande utbildning. I och med att vaccinationstäckningen ökar under läsåret

2021—2022 kan det dock antas att man i mindre utsträckning än under innevarande läsår blir tvungen att använda sig av distansundervisningsarrangemang.

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 inläring 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.

I en undersökning som gjordes av forskningsenheten TRIM vid Tammerfors universitet och Suomen eOppimiskeskus granskades hur skolgången framskred under coronaepidemin ur tutorlärarnas synvinkel. I undersökningen deltog cirka 340 tutorlärare i november-december 2020. Enligt resultaten gav distansundervisningsperioden våren 2020 upphov till ett stort kliv i lärarnas och elevernas digitala färdigheter. Både lärarnas och elevernas digitala kompetens hade ökat betydligt. Aktivt utnyttjande av elektroniska plattformar som en del av undervisningen hade ökat klart efter undantagsförhållandena våren 2020. Även digitala material hade börjat utnyttjas i högre grad i undervisningen. Digitaliseringen utnyttjades mer än tidigare och upplevdes som ett bra tillvägagångssätt. Lärarna hade lärt sig att dela med sig av sina egna material med hjälp av elektroniska plattformar och att utnyttja befintliga material. Enligt uppskattning används digitala inlärningsmiljöer minst dagligen i nästan 90 procent av skolorna. Av tutorernas svar framgick dock också behovet av att stärka lärarnas tekniska färdigheter och utveckla den digitala pedagogiken. Lärarnas färdigheter är fortfarande mycket varierande. En del lärare kan utnyttja digitala resurser smidigt som en del av den egna undervisningen, men en del behöver fortfarande övning även i fråga om grundläggande färdigheter.

I fråga om olika läroämnen hade distansundervisningen enligt resultaten lyckats bäst i matematiken under våren 2020. 88 procent av de tutorlärare som besvarade enkäten ansåg att matematiken var åtminstone ganska lyckad. 86 procent ansåg att modersmålet och litteraturen var åtminstone ganska lyckade och 85 procent hade samma bedömning i fråga om biologi, geografi och miljökunskap. Enligt bedömningen var de ämnen som var svårast att undervisa på distans konst- och färdighetsämnen, varav de tre svåraste var handarbete (50 % av svaren ganska eller mycket dåligt), musik (38 % ganska eller mycket dåligt) och gymnastik (35 % ganska eller mycket dåligt). Enligt Karvis bedömning upplevde eleverna att distansstudier var lättare än normal närundervisning i fråga om gymnastik, engelska eller något annat främmande språk samt historia och samhällslära. Distansstudierna upplevdes som svårast i det andra inhemska språket (svenska eller finska) samt i matematik. Över hälften av respondenterna ansåg att det var mycket eller något svårare att studera matematik under distansundervisningsperioden. Enligt eleverna fanns det minst skillnader mellan distansundervisning och normal undervisning i fråga om studier i engelska eller andra språk, bildkonst samt modersmål och litteratur.

I en undersökning som leddes av professor Salmela-Aro granskades lärarnas och rektorernas välbefinnande i arbetet under våren 2020. Jämfört med tidigare undersökningar av samma yrkesgrupper upplevde rektorerna mindre entusiasm och lärarna mer trötthet än under tidigare år. Drygt en tredjedel av lärarna och en tredjedel av rektorerna upplevde högt engagemang i arbetet och en låg nivå av utbrändhet även under specialarrangemangen under våren 2020, men coronavåren och specialarrangemangen inom undervisningen hade ökat risken för utbrändhet särskilt bland lärare och minskat rektorernas entusiasm i arbetet. Enligt resultaten var 42 procent av lärarna entusiastiska, 11 procent entusiastiska men utmattade, 37 procent riskerade utmattning och 10 procent var svårt utmattade. Av rektorerna var 36 procent entusiastiska, 46 procent riskerade utmattning och 18 procent var utmattade. Sannolikheten för att höra till de utmattade grupperna ökades bland annat av stress till följd av covid-19-pandemin, erfarenhet av en mindre

RP 93/2021 rd

lyckad övergång till distansundervisning i hemmen, erfarenhet av egna svaga digitala färdigheter samt lärarnas erfarenhet av en mindre lyckad övergång till distansundervisning i hela skolan och av att eleverna har sämre digitala färdigheter.

I en undersökning som gjordes av Vasa universitet utreddes hur yrkespersoner inom undervisningssektorn upplevde distansarbetet under våren 2020. I undersökningen deltog cirka 1 350 personer, av vilka de flesta var från grundskolor. Många rapporterade att samhörigheten ökat under coronakrisen och upplevde att de på många sätt klarat av sitt arbete väl. Å andra sidan betonades också bristen på människokontakter och ensamheten. Yrkespersoner inom undervisningssektorn uppskattade det förtroende för deras yrkesskicklighet och omdöme som visades under de föränderliga förhållandena. Organisationerna och i synnerhet de närmaste cheferna hade enligt respondenternas bedömningar klarat sig bra också när det gällde snabba förändringar och ledningen av dem. Trots den ökade arbetsbördan, de nya kompetenskraven och de utmanande förhållandena våren 2020 upplevde yrkespersoner inom undervisningssektorn att de har klarat sig bra på många sätt. Respondenterna bedömde att de har klarat sina arbetsuppgifter bra och att de har uppfyllt de krav och förväntningar som ställts på dem.

Arbetsmängden och kompetenskraven för yrkespersoner inom undervisningssektorn ökade dock under våren 2020, vilket också återspeglades i ett ökat antal arbetstimmar per vecka. Arbetstiden ökade i genomsnitt med nästan sex och en halv timme i veckan. Majoriteten av respondenterna (69 %) rapporterade att antalet veckotimmar i anslutning till olika undervisningsuppgifter hade ökat och hos nästan en fjärdedel hade arbetsmängden ökat med över 10 timmar. Av dem som utför undervisningsarbete rapporterade 23 procent att veckotimmarna var oförändrade och färre än 9 procent uppgav att de hade minskat. Vid jämförelse av konsekvenserna av coronakrisen och distansundervisningen för olika yrkesgrupper utgjorde i synnerhet klasslärarna samt ämneslärarna i grundskolan och gymnasiet en egen grupp, vars svar visade hur belastande arbetet var. De upplevde sitt arbete som mer belastande och utmanande samt mindre självständigt än genomsnittet. Detta återspeglades som erfarenheter av stress och utmattning samt i ett lågt engagemang i arbetet. De rapporterade också den svagaste balansen mellan arbete och privatliv samt över huvud taget det största missnöjet med distansarbete. På skalan 1—5 var stressen bland yrkespersoner inom undervisningssektorn i sin helhet något högre än medelnivån (mv 3,16). Mest stress upplevdes på basis av medelvärdet av grundskolans ämneslärare (mv 3,32) och klasslärare (mv 3,29). Beträktat enligt elevantalet ökade stressnivån när antalet elever ökade.

Enligt Tammerfors universitets och Helsingfors universitets undersökning avvek stressnivån hos lärare och rektorer under hösten inte väsentligt från situationen under undantagsförhållandena våren 2020. Cirka tio procent av respondenterna upplevde ingen stress alls eller upplevde väldigt mycket stress. Ungefär en tredjedel upplevde ganska mycket eller väldigt mycket stress. Hösten 2020 tillfrågades lärarna om hur stressnivån har förändrats jämfört med vårens undantagsperiod. En tredjedel av respondenterna uppgav att stressnivån har ökat, en fjärdedel att den har hållit sig på ungefär samma nivå och 40 procent att stressnivån har sjunkit. När det frågades om återhämtningen efter arbetsdagen från den belastning som arbetet orsakar upplevde cirka tio procent av respondenterna att de återhämtat sig dåligt och motsvarande andel hade återhämtat sig bra. Ungefär en tredjedel upplevde att de återhämtat sig dåligt eller ganska dåligt från den belastning som arbetet orsakar.

Över hälften av undervisnings- och handledningspersonalen inom den grundläggande utbildningen som deltog i Karvis utvärdering upplevde att de fått stöd i anslutning till sitt eget välbefinnande samt till distansundervisningen och -handledningen av arbetsgivaren under undantagsförhållandena. En del av respondenterna hade dock inte fått stöd och anvisningar för användningen av utrustning och programvara eller anvisningar för ordnande av lektioner på distans.

4.2.4 Samhälleliga konsekvenser

Rätten till utbildning ses som en mycket viktig metod för att stärka barnens delaktighet och integration i samhället. Detta gäller särskilt 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 samhällsdelaktighet. 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 kunskapskillnaderna 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 för i synnerhet de elever som man oroade sig för redan före undantagsförhållandena hade ökat. Därför kan den ökande samhälleliga ojämlikheten och utslagningen från utbildningen ytterligare stärkas. I distansundervisning 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.

I och med att vaccinationstäckningen ökar under läsåret 2021—2022 kommer det sannolikt att förekomma färre exponeringssituationer i skolan än för närvarande. Antagligen blir man tvungen att övergå till distansundervisningsarrangemang i mindre utsträckning än under innevarande läsår.

5 Alternativa handlingsvägar

5.1 Alternativen 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) utvärderades regleringsalternativ i anslutning till ordnandet av den grundläggande utbildningen i det rådande smittläget. Som alternativa lösningar lyftes fram 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) liksom också i regeringens proposition (RP 218/2020 rd) som lämnades i november 2020 föreslogs som regleringslösningar alternativet 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 ibruktagning förordning 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 har statsrådet i juni 2020 lämnat en regeringsproposition (RP 86/2020 rd) och på nytt i november 2020 en regeringsproposition (RP 218/2020) 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 distansundervisning, 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. 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.

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 de gällande lagarna om temporär ändring av lagen om grundläggande utbildning och lagen om Europeiska skolan i Helsingfors (1191—1192/2020), som upphör att gälla den 31 juli 2021. De gällande lagarna har stiftats i vanlig lagstiftningsordning med riksdagens grundlagsutskotts medverkan (GrUU 18/2020 rd och 41/2020 rd). Lagförslagen i regeringens proposition (RP 218/2020 rd) ändrades inte utifrån grundlagsutskottets utlåtande.

I samband med beredningen övervägdes också ett alternativ som skulle göra det möjligt att ordna undervisningen som distansundervisning också för utsatta barn i en situation där en myndighet för smittsamma sjukdomar med stöd av 58 § i lagen om smittsamma sjukdomar stänger undervisningslokalerna i sin helhet. Detta alternativ frångicks dock, eftersom målet inte är att öka distansundervisningen för denna elevgrupp. I praktiken styr 20 a § i lagen om grundläggande utbildning beslutsfattandet vid myndigheten för smittsamma sjukdomar. Detta alternativ hade kunnat öka stängandet av undervisningslokaler i sin helhet för säkerhets skull.

5.2 Lagstiftning och andra handlingsmodeller i utlandet

Enligt internationella organisationers bedömningar är coronavirusets konsekvenser för utbildningen globala. I hela världen omfattades 1,6 miljarder elever våren 2020 av de skolstängningar

som följt av pandemin. Den globala situationen för barn och unga har försämrats särskilt i och med att skolorna stängts. Ännu i oktober 2020 var utbildningssystemet helt stängt i 34 länder, vilket drabbade 580 miljoner elever, och i många länder var skolorna delvis stängda. 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. På global nivå har ojämlikheten i distansundervisningsfärdigheter och distansundervisningsinfrastruktur, lärarnas distansundervisningsfärdigheter samt att skolans sociala uppgifter inte uppfylls vid distansundervisning blivit ett problem. De mest sårbara barnen har också utmaningar när det gäller en trygg studiemiljö. Enligt OECD:s bedömning har den pågående nedgången i lärandet direkta ekonomiska konsekvenser för individen och samhället, men också mer omfattande negativa sociala konsekvenser, särskilt för barn från fattiga förhållanden. Den undervisningstid som går förlorad på grund av stängningar kommer på lång sikt också att leda till en minskning av produktiviteten. Coronapandemin fördjupar befintliga globala problem bland barn och unga samt i utbildningsstrukturerna. Problemen kan bli transgenerationella, dvs. så att en dåligt skött stängning av skolor också syns i levnadsstandarden och utvecklingen hos kommande generationer. Enligt OECD:s syn är det ytterst viktigt för utvecklingen och sysselsättningen att skolgången möjliggörs.

Världsbanken har uppskattat att en stängning av skolorna i fem månader motsvarar sex månaders underskott i lärandet och som ackumulerat inkomstbortfall under livstiden upp till tio procent av den globala bruttonationalprodukten eller tio miljarder US-dollar i takt med att inlärningsfattigdomen ökar. OECD har också uppskattat att de globala skolstängningarna under pandemin leder till att elevernas inkomster under hela livstiden blir tre procent lägre. Enligt Unicef kommer en US-dollar som investeras i förskoleundervisning, särskilt nu under coronapandemin, att återbetalas till samhället niofalt genom att behovet av att repetera och skolavhoppet minskar.

EU-länderna har strävat efter att garantera undervisningen för elever inom den grundläggande utbildningen genom olika förfaranden också under coronaviruset. Erfarenheter och praxis har utbytts 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. Rektorerne ansvarar för coronasäkerheten i skolorna, och runt om 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. För skolorna sker detta genom att åtgärderna indelas på olika nivåer i en trafikljusmodell som är grön, gul och röd. Åtgärderna varierar från nästan normal organisering av skolvardagen (grön nivå) till omfattande åtgärder med mindre, fasta grupper och avstånd mellan de studerande och personalen (röd nivå). Tillsynsmyndigheterna för smittsamma sjukdomar (lokala eller nationella) beslutar på vilken nivå åtgärderna ska tillämpas. 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* har man i fråga om den grundläggande utbildningen iakttagit den normala lagstiftningen från den 1 augusti. Man kan övergå till s.k. 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 föreskrevs det att nödundervisningen ska vara så kortvarig som möjligt, högst fyra veckor med en möjlighet till förlängning på två veckor. Under hösten var skolorna delvis stängda i landet. I december övergick eleverna i årskurs 5 och de äldre eleverna till distansundervisning. Den 25 december inleddes en riksomfattande nedstängning fram till den 7 februari och alla årskurser övergick till distansundervisning. Årskurserna 0—4 återvände till närundervisning den 8 februari 2021. I början av mars konstaterade regeringen att en förutsättning för att skolorna ska kunna öppnas är att både personalen och eleverna testas två gånger i veckan. Från den 15 mars 2021 kan elever i hela landet från årskurs 5 uppåt delta i utomhusundervisning en gång i veckan. Landets regering har kommit överens om att gradvis ytterligare öppna skolorna under april 2021.

I *Estland* inledde grundskolorna höstterminen med närundervisning. Kommunerna, som är de huvudsakliga anordnarna av undervisningen, hade möjlighet att ställa egna begränsningar och försiktighetsåtgärder för skolgången. I skolorna ordnades bland annat elevernas lunchtider i skift och i mån av möjlighet placerades eleverna utspridda i klassrummen och därtill användes hybridmodeller där en del elever deltog i distansundervisning och en del i närundervisning med ett roterande schema. Under vårterminen övergick skolorna den 1 mars 2021 till distansundervisning med undantag för elever i årskurs 1—4 och elever som behöver särskilt stöd. Från den 11 mars övergick även elever i årskurs 1—4 till distansundervisning. Elever som behöver särskilt stöd har möjlighet till närundervisning enligt vårdnadshavarnas önskemål. Elever i årskurs 1—4 i skolor i Tallinn har möjlighet att få omsorg och delta i olika slags aktiviteter 4 timmar per dag, om deras vårdnadshavare inte har möjlighet att vara hemma på dagen.

6 Respons från utlåtanden och höranden

Remissbehandling

Utkastet till proposition var på remiss på webbplatsen Utlåtande.fi under perioden 9—23.4.2021. 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 Finlands Kommunförbund, Utbildningsstyrelsen, Kommunarbetsgivarna, Undervisningssektorns Fackorganisation OAJ och Bildningsarbetsgivarna.

RP 93/2021 rd

Yttranden begärdes av 28 remissinstanser. Inom den utsatta tiden kom det in sammanlagt 15 remissvar. Därtill meddelade riksdagens biträdande justitieombudsman att den inte avger något yttrande i ärendet. Yttranden lämnades av justitieministeriet, Utbildningsstyrelsen, Barnombudsmannen, Diskrimineringsombudsmannen, Kuhmo stad, Helsingfors stad, Åbo stad, Vanda stad, KT Kommunarbetsgivarna, Huvudstadsregionens ateister rf, Undervisningssektorns Fackorganisation OAJ rf, Suomen Vanhempainliitto ry, Finlands Föräldraförbund rf, Bildningsarbetsgivarna rf, Finlands Kommunförbund rf och Institutet för hälsa och välfärd THL.

Remissinstanserna ansåg att den föreslagna förlängningen av rättsläget enligt de temporära lagarna är motiverad på grund av osäkerheten kring coronaläget och ansåg det vara viktigt att man gör det möjligt att fortsätta undervisningen vid behov genom exceptionella undervisningsarrangemang, så att inte undervisningen för barn och unga avbryts på grund av coronapandemin. Propositionen ansågs ge utbildningsanordnarna verktyg för att reagera på smittläget uttryckligen med beaktande av lokala förhållanden.

Riktlinjerna om att närundervisningen ska vara primär och om att barn i en mer utsatt ställning ska ha rätt till närundervisning också under exceptionella undervisningsarrangemang ansågs också i huvudsak vara bra. Vissa remissinstanser önskade dock att möjligheten till distansundervisning på vårdnadshavarens begäran också kunde ges elever som hör till dessa grupper. En del av vårdnadshavarna till elever med särskilt stöd hade upplevt att den temporära 20 a § i lagen om grundläggande utbildning var orättvis.

I sitt yttrande framförde Finlands Kommunförbund en oro över att många på grund av den utdragna coronavirusepidemin och de förfaranden som uppstått i samband med den har fått en uppfattning om att det skulle vara möjligt att få distansundervisning i stället för att vara frånvarande. Kommunförbundet ansåg att det finns en risk för att denna verksamhetsmodell etableras utan lagstiftningsmässig bakgrund och önskade permanent lagstiftning för undantags- och störningssituationer under normala förhållanden. Också många andra remissinstanser önskade permanent lagstiftning för undantags- och störningssituationer under normala förhållanden. Nuvarande 20 a § i lagen om grundläggande utbildning ansågs inte vara en fungerande permanent lösning, utan en sådan måste skapas med beaktande av de grundlagsenliga ramvillkoren.

Det önskades att bestämmelsen om särskilda undervisningsarrangemang i 18 § i lagen om grundläggande utbildning skulle kunna användas mer flexibelt än för närvarande. Det upplevdes som tungt för utbildningsanordnaren att fatta elevspecifika beslut. Det önskades anvisningar om att man vid behov kan fatta ett beslut som gäller alla de elever som inte kan delta i närundervisning med stöd av 57, 60 eller 63 § i lagen om smittsamma sjukdomar. Det framfördes också en tanke om att ett karantänbeslut av en myndighet för smittsamma sjukdomar i sig skulle vara ett tillräckligt administrativt beslut och berättiga till distansundervisning, eller att beslut enligt 18 § skulle betraktas som s.k. faktisk förvaltningsverksamhet, varvid förvaltningsbeslut inte alls skulle behöva fattas.

I utlåtandena framfördes det att utkastet till regeringsproposition på ett förtjänstfullt sätt beskriver den polarisering som den utdragna coronakrisen orsakar i inlärningsresultaten och i de studerandes, personalens och ledningens välbefinnande. Coronatiden har påverkat barns och ungas välbefinnande, i synnerhet den psykiska hälsan. Uppgifterna om det underskott i lärandet som uppstått under coronaepidemin är oroväckande och att underskottet fördelas ojämnt, exempelvis beroende på familjebakgrund, leder till ojämlikhet bland barnen.

Många remissinstanser ansåg det vara viktigt att information samlas in om kvaliteten på de exceptionella undervisningsarrangemangen och om deras inverkan på barns och ungas välbefinnande. Man bör söka lösningar för att åtgärda underskottet i lärande och uppmärksamhet ska

RP 93/2021 rd

fästas vid stödet till utbildningsanordnarna. I yttrandena betonades att även under exceptionella undervisningsarrangemang ska stöd för inläring och skolgång samt elevvårdstjänster tillhandahållas med låg tröskel, och eleverna ska aktivt erbjudas sådana även under distansundervisning. Det framfördes också oro för att överföringen av psykolog- och kuratorstjänsterna inom elev- och studerandevården till välfärdsområdena inom social- och hälsovården kommer att öka problemen. Det ansågs viktigt att noggrant följa upp följderna av coronakrisen.

Uppmärksamhet fästes också vid den ökade belastningen på utbildningsanordnarna samt rektorer och undervisningspersonal. Kommunförbundet betonade att kommunen och anordnaren av grundläggande utbildning förutsätts bedriva verksamhet enligt lagstiftningen också under coronavirusepidemin. De anvisningar och rekommendationer som myndigheterna gett kommunerna i egenskap av utbildningsanordnare får inte styra verksamheten så att den avviker från detta i fråga om enskilda elever eller familjer. Detta gäller t.ex. situationer där det hänvisas till elever som löper risk för utslagning eller elever i en utsatt ställning, vårdnadshavare som hör till en riskgrupp, vårdnadshavares exponeringar eller frivillig karantän. Därför framfördes också en önskan om gemensam informationsstyrning från undervisnings- och kulturministeriet och social- och hälsovårdsministeriet till utbildningsanordnarna.

Det lyftes också fram att det har förekommit utmaningar i beslutsprocessen med myndigheterna för smittsamma sjukdomar och att kunskapen i fråga om lagen om grundläggande utbildning har varit bristfällig. Det önskades ett intensivare samarbete och en utökad dialog mellan myndigheterna för smittsamma sjukdomar och utbildningsanordnarna.

Diskrimineringsombudsmannen påpekade att när begränsningsåtgärder riktas på olika sätt till olika grupper, är särbehandling tillåten om den är proportionerlig, rättidig och effektiv. Ombudsmannen framförde samtidigt oro över att de begränsningsåtgärder som vidtagits åtminstone indirekt diskriminerar unga. Diskrimineringsombudsmannen konstaterade att när de exceptionella undervisningsarrangemangen delvis fortgår redan för andra året, bör man i propositionen fästa allt större uppmärksamhet vid konsekvenserna för likabehandlingen.

I fråga om Europeiska skolan i Helsingfors fästes uppmärksamhet vid att de två högsta årskurserna i högstadie-gymnasiet ger undervisning som motsvarar gymnasieutbildningen, varför det för enhetlighetens skull är skäl att lämna dessa årskurser utanför lagens tillämpningsområde.

Utlåtande av rådet för bedömning av lagstiftningen

Rådet för bedömning av lagstiftningen konstaterar i sitt utlåtande av den 4 maj 2021 bland annat att utkastet till proposition är en smidigt formulerad helhet. I fråga om de centrala bristerna konstaterade rådet att konsekvensbedömningen närmast beskriver erfarenheter som redan fått, men att konsekvenserna av denna proposition inte bedöms. I konsekvensbedömningen behandlas inte heller de hälsoeffekter som ett mindre antal infektioner medför, trots att propositionens syfte är att bromsa spridningen av infektioner. Enligt utvärderingsrådet bör utkastet till proposition också behandla konsekvenserna för elevernas jämlikhet och rätt att få grundläggande utbildning samt hur jämlikheten kan främjas. Rådet konstaterar också att närundervisningens positiva effekter på inläringen och å andra sidan riskerna med att coronaviruset sprids inte har samordnats i propositionen. Enligt rådet bör man i propositionen åtminstone på allmän nivå analysera fördelarna med närundervisning, nackdelarna med distansundervisning och å andra sidan riskerna med att viruset sprids. I propositionen bör man också i form av exempel behandla den administrativa bördan, behovet av personalresurser och förändringarna för olika personalgrupper, om man till exempel blir tvungen att ordna skolarbetet i skift eller övergå till distansskola.

Rådet anser att propositionsutkastet i viss utsträckning följer anvisningarna om konsekvensbedömning i lagförslag. Rådet rekommenderar att regeringens proposition korrigeras i enlighet med rådets yttrande.

I utkastet till regeringsproposition har gjorts vissa tillägg och preciseringar med anledning av utlåtandet från rådet för bedömning av lagstiftningen. Rådet konstaterar i sitt yttrande att elevens skolgång kan avbrytas också på grund av karantän, varvid utbildningsanordnaren inte är skyldig att ordna distansundervisning. I enlighet med 20 a § 5 mom. i utkastet till proposition ordnas dock elevens undervisning i sådana situationer i praktiken alltid som distansundervisning i form av särskilda undervisningsarrangemang enligt 18 § 1 mom. 3 punkten i lagen om grundläggande utbildning. Eleverna har under karantänen samma rättigheter och förmåner som de som deltar i distansundervisning på grund av exceptionella undervisningsarrangemang. Även till denna del ska barnen behandlas jämlikt.

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. Hösten 2020 genomförde undervisnings- och kulturministeriet som en del av beredningen av regeringens proposition (RP 218/2020 rd) 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.

Resultaten gav lagberedarna värdefull bakgrundsinformation, och utifrån resultaten preciseras i motiveringen till regeringspropositionen vad undervisning med hjälp av distansförbindelser är och kontakten med eleverna betonades. På grund av att tidtabellen för beredning av regeringspropositionen var brådskande kunde hörandet av barn inte göras på nytt våren 2021.

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 gällande 20 a § 1 mom. i lagen om grundläggande utbildning (1191/2020). 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 har fattat ett 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

RP 93/2021 rd

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 iakttas 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 relevantet.

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 sammanslutning 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 iakttas.

Det föreslagna 2 mom. motsvarar till innehållet gällande 20 a § 2 mom. i lagen om grundläggande utbildning (521/2020). Ett beslut som gäller exceptionella undervisningsarrangemang kan verkställas utan att det har vunnit laga kraft. I lagen om grundläggande utbildning föreskrivs det inte om sökande av ändring i ett beslut om exceptionella arrangemang inom undervisningen som utbildningsanordnaren fattat med stöd av 20 a § i lagen om grundläggande utbildning. På sökande av ändring i beslut av kommuner och samkommuner tillämpas kommunallagen. På sökande av ändring i beslut av privata sammanslutningar och stiftelser samt statliga läroanstalter 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

RP 93/2021 rd

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 helt eller delvis kan ordnas distansundervisning. I den gällande lagen talas det om undervisning med hjälp av distansförbindelser. I praktiken har undervisningen dock ordnats som distansundervisning. Begreppet undervisning med hjälp av fjärruppkoppling används dessutom i den riksomfattande föreskriften Grunderna för läroplanen för den grundläggande utbildningen 2014 om undervisning där eleverna är i skolan, men läraren befinner sig på distans. För att undvika missförstånd föreslås det i propositionen att paragrafens ordalydelse ändras så att termen distansundervisning används.

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 distansundervisning och närundervisning veckovis eller med någon annan rytm som utbildningsanordnaren bedömer lämplig. I detta fall kan till exempel en del av undervisningsgrupperna få distansundervisning och en del närundervisning. Som kulturutskottet konstaterar i sitt betänkande KuUB 16/2020 rd ska man dock se till att systemet inte leder till att läraren blir tvungen att arbeta dubbelt för att ge samma undervisning när distansundervisning och närundervisning ordnas växelvis. 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 undervisningsperioderna med distansundervisning är så korta som möjligt. Elever som riskerar 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 distansundervisningen och stöd, tjänster och förmåner enligt 3 mom. ordnas. Undervisningsarrangemangen och åtgärderna antecknas i utbildningsanordnarens årsplan och i den skolspecifika elevvårdsplanen. Ändringar i utbildningsanordnarens årsplan och den skolspecifika elevvårdsplanen kan göras med en separat bilaga. I bilagorna ska nämnas de undervisningsarrangemang och åtgärder som iakttas när undervisningen ordnas med exceptionella undervisningsarrangemang enligt 20 a §. På basis av resultaten var ordnandet av elevvården under tillämpningsförordningen våren 2020 polariserat i förhållande till behovet. Enligt förslaget ska det därför bedömas hur elevvårdstjänsterna de facto kan göras tillgängliga också i undervisning med hjälp av distansförbindelser. Utgångspunkten är att övergången till exceptionella undervisningsarrangemang inte förutsätter att den lokala läroplanen ändras.

Ordande av undervisningen som distansundervisning 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. Distansundervisning kan vara exempelvis flerformsundervisning som ges under ledning av en lärare. I distansundervisning iakttas enligt förslaget skolans arbetstider och arbetstiden och utbildningsanordnarens årsplan enligt förordningen om grundläggande utbildning (852/1998). Växelverkan i realtid är viktig och för att den ska kunna genomföras är det bra att planera en läsordning som förutsätter regelbunden växelverkan och kontakt med eleverna flera gånger per dag.

Enligt förslaget ska distansundervisning 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. Distansundervisning är sådan undervisning som definieras i lagen om grundläggande utbildning. Även i distansundervisning 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 distansundervisning 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 (1191/2020). Det föreslås att det i 3 mom. föreskrivs om utbildningsanordnarens skyldighet att i undervisningsarrangemang enligt paragraf 1 och 5 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. Distansundervisning kan öka behovet av stöd för inläring 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. En övergång till exceptionella undervisningsarrangemang förutsätter i princip inte uppdatering av planen för elevens lärande i fråga om en elev med intensifierat stöd som avses i 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.

I 3 mom. föreslås att utbildningsanordnaren är skyldig att ge alla elever en avgiftsfri måltid också 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 distansundervisning 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 prövningen 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.

Undervisning som ordnas som distansundervisning 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 vid distansundervisning 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 som ordnas som distansundervisning. Eleverna inom den förberedande undervisningen lämnas utanför paragrafens tillämpningsområde, eftersom deras förutsättningar att dra nytta av undervisning som ordnas som distansundervisning 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 som distansundervisning 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

RP 93/2021 rd

undervisningen som distansundervisning. 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. Beslut om särskilda undervisningsarrangemang är alltid individuella. Om det finns flera elever, kan utbildningsanordnaren förbereda sig på beslutsprocessen genom att utarbeta en standardiserad beslutsmall och använda den som grund för beslutsfattandet. Detta kan underlätta utbildningsanordnarens administrativa arbete i en situation där ett stort antal beslut måste fattas, exempelvis i karantänsituationer. 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 sitt betänkande (KuUB 8/2020 rd) 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 att beslutet till sin natur är sådant att det bör verkställas omedelbart eller att ett allmänt intresse kräver att verkställigheten av beslutet inte skjuts upp. Därför föreslås det i momentet att beslutet ska kunna verkställas utan att det har vunnit laga kraft. Bestämmelsen har till denna del samma innehåll som gällande 20 a § 5 mom.

Diskrimineringslagen (1325/2014) förpliktar utbildningsanordnarna och skolorna bl.a. att utvärdera hur likabehandlingen förverkligas i verksamheten och att vidta behövliga åtgärder för att främja likabehandlingen. Diskrimineringsombudsmannen har i ett utlåtande (13.5.2020, VVTDno-2020-393) rekommenderat att möjlighet till särskilda undervisningsarrangemang ska 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.

I enlighet med diskrimineringsombudsmannens riktlinjer rekommenderar undervisnings- och kulturministeriet och Utbildningsstyrelsen att man under den akuta coronakrisen ordnar undervisningen i form av distansundervisning också för en elev som stannar hemma på grund av smittrisen för en familjemedlem som hör till en riskgrupp.

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 innehållet 8 a § 1 mom. i lagen om Europeiska skolan i Helsingfors (1192/2020).

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 har meddelat 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

meddelats 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 distansundervisning 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 elevantalet.

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 distansundervisning samt stöd enligt 3 mom. ordnas. Undervisningsarrangemangen och åtgärderna antecknas i skolans årsplan och i elevvårdsplanen. Ändringar i utbildningsanordnarens årsplan och den skolspecifika elevvårdsplanen kan göras med en separat bilaga. I bilagorna ska nämnas 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. Enligt förslaget ska det därför bedömas hur elevvårdstjänsterna de facto kan göras tillgängliga också i distansundervisning. 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 helt eller delvis kan ordnas som distansundervisning. 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 distansundervisning 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 distansundervisningsperioderna 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 inläring och bedömningen av stödbehovet.

Ordnande av undervisning 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, webbaserade lärandemiljöer, elektroniska plattformar eller digitala kommunikationsmedel. Distansundervisning kan vara exempelvis flerformsundervisning som ges under ledning av en lärare. I undervisning med hjälp av distansförbindelser iakttas skolornas arbetstider samt utbildningsanordnarens årsplan.

Enligt förslaget ska distansundervisning 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. Även i distansundervisning 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 distansundervisning 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, som distansundervisning. Dessa elever har i genomsnitt fyllt 10 år och klarar sig vid behov mer självständigt än yngre elever vid distansundervisning under ledning av läraren. I avgränsningen har det beaktats att föräldrarna enligt bestämmelserna om tillfällig vårdledighet i 4 kap. 6 § i arbetsavtalslagen (55/2001) kan stanna hemma för att vårda ett barn under 10 år.

Det föreslås att det till paragrafen fogas ett 5 mom. enligt vilket paragrafen inte ska tillämpas på undervisning som ges i de två högsta årskurserna vid högstadiet-gymnasiet. Studerande i de två högsta årskurserna kan jämföras med gymnasiestuderande enligt gymnasielagen (714/2018). Under coronapandemin har de studerande som deltar i utbildning på andra stadiet enligt gymnasielagen och lagen om yrkesutbildning (531/217) varit i distansundervisning genom beslut som fattats av utbildningsanordnarna. I praktiken har det uppstått oklarhet om huruvida utbildningsanordnarens rätt att besluta om övergång till distansundervisning också gäller dem som studerar till European Baccalaureate-examen vid Europeiska skolan i Helsingfors. För att systemet ska vara förenligt med den övriga utbildningen på andra stadiet föreslås det att paragrafen inte alls ska tillämpas på undervisning som ges i de två högsta årskurserna.

8 Ikraftträdande

Det föreslås att lagarna träder i kraft den 1 augusti 2021 och att de gäller till och med den 31 juli 2022. Den föreslagna giltighetstiden omfattar hela läsåret 2021—2022. En giltighetstid som omfattar hela läsåret ger utbildningsanordnarna möjlighet att planera ordnandet av undervisningen på längre sikt. Lagens tidsbundenhet kan dock inte användas som grund för att begränsa rätten till närundervisning mer än vad som vore möjligt om det var fråga om bestående ändringar.

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 ännu efter 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 och 1191—1192/2020) 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. I enlighet med det som kulturutskottet förutsatte i sitt betänkande KuUB 16/2020 rd har ministeriet tillsammans med Utbildningsstyrelsen utarbetat ett processschema som modell för övergången till exceptionella undervisningsarrangemang. Undervisnings- och kulturministeriet fortsätter att bedriva nära samarbete med bildningsledningen 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 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 fortfarande upp konsekvenserna av tillämpningsförfordningarna från våren 2020, lagarna (521—522/2020 och 1191—1192/2020) 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 förfaranden och verksamhetssätt som stärker jämlikheten. Genom utvecklingsprogrammet följer man också upp coronavirusepidemins konsekvenser för genomförandet av den grundläggande utbildningen, elevernas inlärning och välbefinnande inom den grundläggande utbildningen samt till exempel genomförandet av elevvården och stödet, den samhälleliga jämlikheten och differentieringen. Vid sidan av övergången till exceptionella undervisningsarrangemang följer man upp vilka effekter den ekonomiska recessionen till följd av coronavirusepidemin 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 2022. Till arbetsgruppens uppgifter hör också att följa upp och analysera de följer 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 genomför i samarbete med Tammerfors universitet och Helsingfors universitet 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 rektorernas synpunkter. Inom ramen för forskningsprojektet har materialinsamlingar genomförts våren och hösten 2020. Uppföljningen fortskrider om coronaläget fortsätter. På enkäten som gjordes i november 2020 svarade cirka 900 rektorer, 5 800 lärare, 1 750 medlemmar av elevvårdspersonalen och den övriga

personalen, 72 000 elever och 30 500 vårdnadshavare. Nästa enkät i uppföljningsundersökningen genomförs i april 2021, efter nedstängningsperioden i mars. Hösten 2021 genomförs ytterligare en materialinsamling, vilket gör det möjligt att få information också om de långsiktiga konsekvenserna av coronaläget.

Nationella centret för utbildningsutvärdering har genomfört ett projekt för utvärdering av undantagsförhållandenas konsekvenser för förverkligandet av jämlikhet och likabehandling 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. Slutrapporten för utvärderingen publicerades i april 2021. Nationella centret för utbildningsutvärdering kommer 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 2022. 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 (1191—1192/2020), som upphör att gälla den 31 juli 2021. Skillnaden mellan de aktuella lagförslagen och de gällande lagarna är att det i båda lagförslagen talas om distansundervisning i stället för om undervisning med hjälp av distansförbindelser. Det är motiverat att ändra terminologin, eftersom undervisning med hjälp av distansförbindelser i praktiken genomförs som distansundervisning. Därtill används termen undervisning med hjälp av fjärruppkoppling i ett annat sammanhang i den riksomfattande föreskriften Grunderna för läroplanen för den grundläggande utbildningen 2014. Vidare föreslås att det till 8 a § i lagen om Europeiska skolan i Helsingfors fogas ett nytt 5 mom. enligt vilket paragrafen inte ska tillämpas på undervisning i de två högsta årskurserna i högstadie-gymnasiet. Dessa studerande jämförs med sådana studerande på andra stadiet som avses i gymnasielagen (714/218) och i fråga om vilka utbildningsanordnarna under coronapandemin självständigt har beslutat om distansundervisningsarrangemang i enlighet med rekommendationerna.

De gällande lagarna har stiftats i två omgångar i vanlig lagstiftningsordning med riksdagens grundlagsutskotts medverkan (GrUU 18/2020 rd och GrUU 41/2020 rd). Lagförslagen i den första regeringspropositionen (RP 86/2020 rd) om lagarna ändrades inte utifrån grundlagsutskottets utlåtande (GrUU 18/2020 rd). 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.

Den andra gången konstaterade grundlagsutskottet i sitt utlåtande (GrUU 41/2020 rd) om regeringens proposition RP 218/2020 rd att den föreslagna regleringen är av betydelse framför allt med tanke på 16 § 1 mom. i grundlagen. Enligt grundlagsutskottet fanns det ingen anledning att bedöma de föreslagna bestämmelserna på annat sätt än de gällande bestämmelserna som till sitt sakinnehåll är nästan motsvarande. Lagförslagen kunde således behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Grundlagsutskottet fäste dock fortfarande uppmärksamhet vid behovet av att se till rätten till grundläggande utbildning tillgodoses jämlikt och så fullt ut som möjligt även under exceptionella undervisningsarrangemang (GrUU 18/2020 rd s. 3). Utskottet anser att statsrådet

RP 93/2021 rd

noggrant bör följa eventuella problem vid tillämpningen av regleringen (GrUU 18/2020 rd s. 4). Kulturutskottet föreslog att 20 a § 1 mom. ändras så att övergången till exceptionella undervisningsarrangemang förutsätter ett beslut som redan utfärdats av smittskyddsmyndigheten. I 3 mom. togs dessutom in en hänvisning till de undervisningsarrangemang som avses i 1 och 5 mom., vilket förtydligar skyldigheten att ordna stödåtgärder och tjänster i de situationer som anges i både 1 och 5 mom. (KuUB 16/2020 rd).

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.

Eftersom de föreslagna lagarna i huvudsak inte skiljer sig från innehållet i lagarna (521—522/2020 och 1191—1192/2020), upprepas inte bedömningen av grundlagsenligheten i regeringens proposition (RP 86/2020 rd och RP 218/2020 rd) i detta avsnitt om förhållandet till grundlagen och lagstiftningsordningen.

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.

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

Ett beslut om övergång till exceptionella undervisningsarrangemang får fattas för högst en månad åt gången. Ett beslut om exceptionella undervisningsarrangemang får verkställas utan att det har vunnit laga kraft. Under exceptionella undervisningsarrangemang ordnas undervisningen helt eller delvis i form av distansundervisning.

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

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

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 i form av distansundervisning. 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 2022.

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

Ett beslut om övergång till exceptionella undervisningsarrangemang får fattas för högst en månad åt gången. Ett beslut om exceptionella undervisningsarrangemang får verkställas utan att det har vunnit laga kraft. Under exceptionella undervisningsarrangemang ordnas undervisningen helt eller delvis i form av distansundervisning.

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

Denna paragraf tillämpas inte på undervisning som ges i de två högsta årskurserna i högstadieskolan.

Denna lag träder i kraft den 20 och gäller till och med den 31 juli 2022.

Helsingfors den 20 maj 2021

Statsminister

Sanna Marin

Undervisningsminister Jussi Saramo

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

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

Utbildningsanordnaren är skyldig att vid undervisningsarrangemang enligt 1 och 5 mom. ordna sådant stöd för inläring som avses i 16, 16 a, 17 och 17 a § samt sådana

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

Ett beslut om övergång till exceptionella undervisningsarrangemang får fattas för högst en månad åt gången. Ett beslut om exceptionella undervisningsarrangemang får verkställas utan att det har vunnit laga kraft. Under exceptionella undervisningsarrangemang ordnas undervisningen *helt eller delvis i form av distansundervisning*.

Utbildningsanordnaren är skyldig att vid undervisningsarrangemang enligt 1 och 5 mom. ordna sådant stöd för inläring som avses i 16, 16 a, 17 och 17 a § samt sådana

Gällande lydelse

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.

Föreslagen lydelse

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 *i form av distansundervisning*. 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 2022.

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:

Gällande lydelse

2 kap.

Undervisning

8 a §

Exceptionella undervisningsarrangemang

Om undervisningen till följd av ett beslut som meddelats med stöd av 58 § i lagen om smittsamma sjukdomar (1227/2016) inte kan ordnas tryggt som närundervisning i skolan eller på någon annan plats där undervisning ordnas, kan man i undervisningen genom beslut av 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 årskurserna 1—4 och inte heller elever som behöver effektiviserat stöd enligt 21 §.

Föreslagen lydelse

2 kap.

Undervisning

8 a §

Exceptionella undervisningsarrangemang

Om undervisningen till följd av ett beslut som meddelats med stöd av 58 § i lagen om smittsamma sjukdomar (1227/2016) inte kan ordnas tryggt som närundervisning i skolan eller på någon annan plats där undervisning ordnas, kan man i undervisningen genom beslut av 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 *helt eller delvis i form av distansundervisning*.

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

RP 93/2021 rd

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

Denna paragraf tillämpas inte på undervisning som ges i de två högsta årskurserna i högstadie-gymnasiet.

Denna lag träder i kraft den 20 och gäller till och med den 31 juli 2022.