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 ska ändras temporärt. Det föreslås att temporära bestämmelser om exceptionella arrangemang för ordnandet av undervisningen fogas till lagen om grundläggande utbildning och lagen om Europeiska skolan i Helsingfors. Enligt propositionen ska utbildningsanordnaren genom sitt beslut kunna övergå till exceptionella undervisningsarrangemang. Syftet med propositionen är att förebygga spridningen av coronaviruset (COVID-19), lindra de olägenheter det medför samt säkerställa att undervisning enligt lagen om grundläggande utbildning ordnas på ett tryggt sätt.

Lagarna avses träda i kraft den 1 augusti 2020 och gälla till och med den 31 december 2020.

———————

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL 1
MOTIVERING 3
1 Bakgrund och beredning 3
1.1 Bakgrund 3
1.2 Beredning 4
2 Nuläge och bedömning av nuläget 4
3 Målsättning 6
4 Förslagen och deras konsekvenser 6
4.1 De viktigaste förslagen 6
4.2 De huvudsakliga konsekvenserna 7
4.2.1 Ekonomiska konsekvenser 7
4.2.2 Konsekvenser för barn och familjer 7
4.2.3 Konsekvenser för myndigheterna 10
4.2.4 Samhälleliga konsekvenser 12
5 Alternativa handlingsvägar 13
5.1 Handlingsalternativen och deras konsekvenser 13
5.2 Lagstiftning och andra handlingsmodeller i utlandet 15
6 Specialmotivering 17
6.1 Lag om grundläggande utbildning 17
6.2 Lag om Europeiska skolan i Helsingfors 22
7 Ikraftträdande 24
8 Verkställighet och uppföljning 25
9 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning 26
LAGFÖRSLAG 34
1. Lag om temporär ändring av lagen om grundläggande utbildning 34
2. Lag om temporär ändring av lagen om Europeiska skolan i Helsingfors 35

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 (coronavirusepidemin). Våren 2020 utfärdade statsrådet flera ibruktagningsförordningar och tillämpningsförordningar med stöd av beredskapslagen för att bromsa coronavirusepidemin. Undervisnings- och kulturministeriet samt ämbetsverk, inrättningar och andra aktörer inom dess förvaltningsområde strävar genom sina åtgärder efter att förebygga spridningen av coronavirusepidemin och lindra de negativa effekterna av den.

På grund av de undantagsförhållanden som hänför sig till coronavirusepidemin utfärdade statsrådet den 17 mars 2020 med stöd av 6 § i beredskapslagen en förordning om ibruktagning av befogenheter i enlighet med 86, 88, 93—95 och 109 § i beredskapslagen (125/2020) samt den 31 mars 2020 en förordning om fortsatt utövning av nämnda befogenheter (174/2020). Därtill utfärdade statsrådet den 17 mars 2020 och den 6 april 2020 förordningar om temporära begränsningar av skyldigheten att ordna småbarnspedagogik samt undervisning och utbildning (126/2020 och 191/2020, nedan tillämpningsförordningarna).

Den 17 mars 2020 meddelade därtill regionförvaltningsverken med stöd av 58 § i lagen om smitt-samma sjukdomar (1227/2016) beslut enligt vilka skolornas, läroanstalternas, universitetens, yrkes-högskolornas samt medborgarinstitutens och det övriga fria bildningsarbetets och den grundläggande konstundervisningens lokaler stängdes. Besluten gällde 18.3.—13.4.2020. Den 8 april 2020 utfärdade regionförvaltningsverken fortsatta beslut om stängning av lokalerna. Besluten gällde 14.4.—13.5.2020.

Genom tillämpningsförordningen (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. Tillämpningsförordningens 3 § ändrades genom statsrådets förordning om ändring av 3 § i statsrådets förordning om temporära begränsningar av skyldigheten att ordna småbarnspedagogik samt undervisning och utbildning (131/2020). Genom förordningen av statsrådet utvidgades skyldigheten att ordna närundervisning i fråga om elever i särskilt utsatt ställning.

Den 31 mars 2020 utfärdade statsrådet med stöd av 8 § i beredskapslagen en förordning om fortsatt utövning av befogenheter i enlighet med 86, 88, 93, 94 och 109 § i beredskapslagen (174/2020). Med stöd av 6 § i förlängningsförordningen kunde sådan undervisning och annan verksamhet som ordnas av undervisnings- och utbildningsanordnare enligt 109 § 2 mom. i beredskapslagen avbrytas eller begränsas i hela landet. Förlängningsförordningen gällde under perioden 14.4.—13.5.2020. Den 2 april 2020 beslutade riksdagen (RSk 15/2020) att förlängningsförordningen får förbli i kraft. Den 6 april 2020 godkände statsrådet en ny förordning av statsrådet om temporära begränsningar av skyldigheten att ordna småbarnspedagogik samt undervisning och utbildning (191/2020, tillämpningsförordningen), som gällde till och med den 13 april 2020. Distansundervisningen och de begränsningar som gällde skyldigheten att ordna

småbarnspedagogik, undervisning och utbildning som hänför sig till den enligt tillämpningsförordningen förlängdes till och med den 13 maj 2020.

Statsrådets förordning (191/2020) upphörde att gälla 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 (av den 6 maj) rekommenderade statsrådet dock att undervisningen vid universitet och yrkeshögskolor samt inom gymnasieutbildning, yrkesutbildning, fritt bildningsarbete och grundläggande utbildning för vuxna ordnas som distansundervisning till terminens slut. Utbildningsanordnarna beslutar själva i vilken utsträckning de ordnar närundervisning vid behov. Social- och hälsovårdsministeriet gav den 12 maj 2020 regionförvaltningsverken en anvisning om tillämpningen av lagen om smittsamma sjukdomar vid verkställigheten av statsrådets principbeslut.

Enligt principbeslutet meddelar regionförvaltningsverken med stöd av lagen om smittsamma sjukdomar beslut som syftar till att trygga elevernas lika rätt till undervisning och att trygga hälsan för eleverna och de vuxna som arbetar i skolan. I samband med statsrådets principbeslut bedömde man att undervisningslokalerna kan tas i bruk på det villkor att vid användningen av lokalerna iakttas den anvisning gällande detta som undervisnings- och kulturministeriet och Institutet för hälsa och välfärd gav den 11 maj 2020. Genom att iaktta anvisningen strävar man efter att minska risken för smitta i samband med skolgången.

När epidemiläget utvecklas på olika sätt i olika regioner gör lagen om smittsamma sjukdomar det möjligt att reagera snabbt och flexibelt med beaktande av situationen. Smittskyddsmyndigheterna har med stöd av lagen om smittsamma sjukdomar rätt att stänga t.ex. skolor och läroanstalter och bestämma om begränsningar i samband med sammankomster. Om undervisningen inte kan ordnas på ett tryggt sätt är det nödvändigt att begränsa närundervisningen med hänsyn till hur coronavirusepidemin utvecklats lokalt. Därför föreslås det att lagen om grundläggande utbildning ändras temporärt, vilket säkerställer elevens rätt att få undervisning även om skolor och andra lokaler som används för undervisningen helt eller delvis stängs med stöd av lagen om smittsamma sjukdomar.

1.2 Beredning

Propositionen har beretts vid undervisnings- och kulturministeriet.

På grund av propositionens brådskande natur har det varit nödvändigt att avvika från anvisningarna om hörande vid författningsberedning, och det har därför inte ordnats någon remissbehandling av propositionen. Undervisnings- och kulturministeriet ordnade samråd på nätet. Under beredningen hörde undervisnings- och kulturministeriet Utbildningsstyrelsen, Undervisningssektorns Fackorganisation rf, Bildningsarbetsgivarna rf, Finlands Kommunförbund rf, Europeiska skolan i Helsingfors samt forskare inom projektet Grundskolan i den digitala tiden och professor Christina Salmivalli vid Åbo universitet. Dessutom har undervisnings- och kulturministeriet ordnat ett diskussionsmöte för bildningsledningen i de största städerna om frågor som ska beaktas inom undervisningsväsendet med tanke på den pågående coronavirusepidemin.

2 Nuläge och bedömning av nuläget

Enligt 16 § i grundlagen 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 anges i 25 § 1 mom. och läroplikten fortgår i 11 år. I enlighet med 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 utbildning. Enligt 26 § i lagen om grundläggande utbildning ska barn som inte deltar i läropliktsutbildningen annars förvärva de kunskaper som motsvarar den grundläggande utbildningens lärokurs. Då ska den kommun där den läropliktiga är bosatt övervaka den läropliktigas framsteg. I Finland är det mycket sällsynt att läroplikten fullgörs på något annat sätt än genom skolgång. Hösten 2019 fanns det sammanlagt 437 läropliktiga i privatundervisning. 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 § 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 t.ex. via video eller dator, förutsatt att de ovannämnda kriterierna för närundervisning uppfylls.

En utbildningsanordnare kan inte med stöd av den gällande lagen besluta att undervisningen helt och hållet ordnas som undervisning med hjälp av distansförbindelser. När tillämpningsförordningen upphörde att gälla den 14 maj 2020 återgick man i de finländska skolorna till närundervisning. 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 2020 genom åtgärder enligt lagen om smittsamma sjukdomar. Institutet för hälsa och välfärd har tillsammans med undervisnings- och kulturministeriet den 11 maj 2020 utfärdat en anvisning till utbildningsanordnare och anordnare av småbarnspedagogisk verksamhet under coronavirusepidemin. Syftet med anvisningen är att stödja skolor och verksamhetsenheter inom småbarnspedagogiken att genomföra en trygg skolgång eller småbarnspedagogik för barn och personal under coronavirusepidemin. Genom att iaktta anvisningen kan man minska risken för smitta i samband med skolgång och småbarnspedagogik. Institutet för hälsa och välfärd har dessutom den 11 maj 2020 utfärdat anvisningar för skoltransporter i syfte att förebygga coronavirussmitta.

Efter det att tillämpningsförordningarna upphörde att gälla kan undervisningen t.ex. inte fortsätta som undervisning med hjälp av distansförbindelser, även om utbildningsanordnaren eller vårdnadshavaren önskar det. Om man med stöd av lagen om smittsamma sjukdomar stänger en skola eller någon annan plats där undervisning ordnas blir elevens rätt att få grundläggande utbildning i praktiken inte tillgodosedd, eftersom lagen inte känner undervisning med hjälp av distansförbindelser i sådana situationer.

Epidemin som pågår våren 2020 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.

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.

4 Förslagen och deras konsekvenser

4.1 De viktigaste förslagen

Det föreslås att man till lagen om grundläggande utbildning och lagen om Europeiska skolan i Helsingfors temporärt fogar bestämmelser som gör det möjligt för utbildningsanordnaren att genom sitt beslut övergå till exceptionella undervisningsarrangemang. Under exceptionella undervisningsarrangemang kan undervisningen helt eller delvis ordnas på annat sätt än som närundervisning med hjälp av distansförbindelser.

I lagarna tas det in kriterier för när utbildningsanordnaren kan besluta att övergå till exceptionella undervisningsarrangemang. I paragrafen föreskrivs dessutom vilket stöd för inlärning och skolgång samt vilka studiesociala förmåner utbildningsanordnaren är skyldig att ordna under exceptionella undervisningsarrangemang.

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.

4.2.2 Konsekvenser för barn och familjer

Utgångspunkten för beredningen av propositionen är att barnets bästa ska beaktas i första hand. Vid beredningen har man strävat efter att säkerställa att de föreslagna temporära lagarna så väl som möjligt förverkligar målen och bestämmelserna i FN:s konvention om barnets rättigheter (FördrS 59 och 60/1991) också under den tid bestämmelsen tillämpas. Genom propositionen och dess verkställighetsåtgärder strävar man efter att barn så fullt som möjligt ska kunna åtnjuta de rättigheter som föreskrivits för dem även i en situation med en smittsam sjukdom. I denna konsekvensbedömning granskas barnets rätt till välfärd och hälsa samt barnets rätt till grundläggande utbildning.

Finland har ratificerat FN:s konvention om barnets rättigheter. Kravet på icke-diskriminering enligt artikel 2 i konventionen om barnets rättigheter och prioriteringen av barnets bästa enligt artikel 3 i den konventionen accentueras under den tid som begränsningsåtgärder mot smittsamma sjukdomar pågår. Barnets rätt till välfärd och det nödvändiga skyddet av välfärden och barnets rätt till omvårdnad enligt artikel 3.2 i konventionen om barnets rättigheter samt rätten till liv och utveckling enligt artikel 6 förutsätter också effektiva åtgärder för att begränsa smittsamma sjukdomar. I den rådande situationen med en smittsam sjukdom är lagstiftaren och de verkställande myndigheterna skyldiga att bedöma hur barnets rätt till liv i enlighet med konventionens artikel 6 och till bästa möjliga hälsa i enlighet med artikel 24 och rätt till utbildning i enlighet med artiklarna 28 och 29 kan tillgodoses så fullt som möjligt. Främjandet av hälsa förutsätter också att den offentliga makten vidtar effektiva åtgärder för att begränsa smittsamma sjukdomar. Barns rätt till hälsa är inte bara viktig i sig. Att denna mänskliga rättighet tillgodoses är också nödvändigt för att barnet ska kunna åtnjuta alla de andra rättigheterna i konventionen (CRC/C/GC/15, punkt 7). Enligt artikel 7 i konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (FördrS 27/2016) ska det säkerställas att barn med funktionsnedsättning fullt åtnjuter alla mänskliga rättigheter och grundläggande friheter på lika villkor som andra barn. I alla åtgärder som rör barn med funktionsnedsättning ska barnets bästa komma i främsta rummet.

Vid beredningen av propositionen har man varit tvungen att bedöma dels barns rätt till liv och hälsa, dels deras rätt att få grundläggande utbildning. Målet har varit att bägge ska tillgodoses så fullt som möjligt i en situation där det allmänna har till uppgift att skydda hela befolkningens hälsa och samtidigt trygga rätten till grundläggande utbildning. Strävan har varit att göra så noggranna och exakta avgränsningar som möjligt i rätten till grundläggande utbildning. Begränsningen omfattar inte barn i en utsatt ställning som även under exceptionella undervisningsarrangemang har rätt till grundläggande utbildning för att den rätt till likabehandling som avses i 6 § 2 mom. i grundlagen ska kunna tillgodoses. Propositionens förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordningen bedöms i avsnitt 9.

Närmare bestämmelser om allas rätt till avgiftsfri grundläggande utbildning enligt 16 § 1 mom. i grundlagen utfärdas genom lag. Rätten till grundläggande utbildning har i den nationella lagstiftningen ett starkt samband också med fullgörandet av läroplikten. Tillsynen över att en elev fullgör sin läroplikt fördelas mellan elevens hemkommun och vårdnadshavarna. Utbildningsanordnaren ska kontrollera frånvaro när det gäller elever i grundläggande utbildning och under-

rätta vårdnadshavaren om olovlig frånvaro. Vårdnadshavaren ska se till att den läropliktiga fullgör läroplikten. Om vårdnadshavaren försummar sin skyldighet att se till att eleven fullgör sin läroplikt, kan han eller hon enligt 45 § i lagen om grundläggande utbildning dömas till böter för försummad tillsyn över läropliktig. Elevens vårdnadshavare och utbildningsanordnaren kan alltså anses ha delat ansvar för tillsynen över att läroplikten fullgörs. Om man i undervisningen övergår till exceptionella undervisningsarrangemang, framhävs samarbetet mellan skolan och hemmet ytterligare. Vårdnadshavarnas roll beror på elevens ålder och utvecklingsnivå. En del elever behöver mer styrning när de fullgör sin läroplikt. En särskilt stor utmaning är undervisningen av de yngsta eleverna, eftersom deras självledarskap och interaktionsfärdigheter än så länge håller på att utvecklas. Dessutom är föräldrarnas färdigheter att övervaka fullgörandet av läroplikten olika. Alla föräldrar kan inte alltid stödja eleverna i undervisning med hjälp av distansförbindelser, t.ex. på grund av sina språkkunskaper eller färdigheter att använda distansförbindelser.

Våren 2020 ordnades den grundläggande utbildningen med stöd av tillämpningsförordningarna huvudsakligen med hjälp av distansförbindelser. Information om vårens undervisningsarrangemang har samlats in från elever och föräldrar. Informationen används också vid konsekvensbedömningen av de föreslagna exceptionella undervisningsarrangemangen. Under de undantagsförhållanden som följt av coronavirusepidemin har undervisnings- och kulturministeriet och regionförvaltningsverket varje vecka samlat in information om situationen inom den grundläggande utbildningen från kommunerna. Enligt uppgifterna har man i skolorna bättre än tidigare kunnat erbjuda stöd för lärandet både i närundervisningen och i undervisningen med hjälp av distansförbindelser. Uppgifterna visar att undervisning med hjälp av distansförbindelser varit svårast för de elever som i närundervisningen behöver mycket handledning. Elever som har varit svåra att nå eller som inte har lämnat in de uppgifter de fått eller inte deltagit i lektioner på nätet beskrivs som elever vars skolgång har varit svår redan före övergången till undervisning med hjälp av distansförbindelser. Orsakerna till att eleverna inte kunnat nås är många. De kan delas in i familjers resurser, utmaningar i fråga om lärandet, utmaningar i fråga om välbefinnandet, informationstekniska utmaningar samt kulturella och språkliga orsaker. Enligt uppgifter från kommunerna har utmaningen varit att säkerställa att studierna framskrider för de elever som deltar i undervisning med hjälp av distansförbindelser och att stöd och elevvårdstjänster erbjuds de elever som behöver det. Detta är särskilt viktigt för de elever som får särskilt stöd. Även elever i fråga om vilka det inte har fattats beslut om särskilt stöd kan behöva stöd för lärandet.

Utöver digital terminalutrustning förutsätter ordnandet av undervisning digitalt och med hjälp av distansförbindelser även jämlika möjligheter att använda läromedel och digitala inlärningsmiljöer samt en tillräcklig kunskapsnivå hos elever och lärare i fråga om informations- och kommunikationsteknik. Resultaten av utredningen Grundskolan i den digitala tiden, som Tammerfors och Åbo universitet genomförde 2019, visar att tyngdpunkten för elevernas användning av digital utrustning ligger på underhållning: på spelande och användning av sociala medier och olika meddelandetjänster. Ännu 2019 användes utrustningen endast lite för skolarbete på fritiden. Det var främst de elever som också var intresserade av ämnet utanför skolan som betraktade sina digitala färdigheter som goda. Bland de övriga eleverna varierade uppskattningarna av de egna färdigheterna, men i huvudsak upplevdes de vara tillräckliga i förhållande till de färdigheter som krävs i skolarbetet. När elevernas kompetens testades väckte deras svaga kompetensnivå dock oro, särskilt när det gäller att förstå de grundläggande funktionerna hos datorer och att hantera arbetsprogram. Kompetensnivån har under de senaste åren sjunkit i fråga om både verktygs- och innehållsfärdigheter. Resultaten ger vid handen att en aktiv användning av digital utrustning på fritiden inte alltid räcker till för att utöka de färdigheter som behövs för att kunna fungera i ett digitaliserat samhälle.

Åbo universitet utredde barns och ungas erfarenheter av den undervisning som ordnades under undantagsförhållandena genom en omfattande enkät till de olika årskurserna. Enkäten besvarades av 48 000 elever inom den grundläggande utbildningen från sammanlagt 415 skolor. Elevernas erfarenheter av undervisningen var i huvudsak positiva. Eleverna ansåg att fördelarna med undervisning med hjälp av distansförbindelser i synnerhet var att tidtabellen är flexiblare (78 %), att det finns bättre arbetsro hemma (67 %) och att studierna gick bra med hjälp av nätförbindelser (73 %). Största delen ansåg att relationen till lärarna hade varit goda och var sjätte (17 %) upplevde att de fått mer hjälp av läraren än normalt. Största delen av eleverna uppgav att de har utfört alla (59 %) eller nästan alla uppgifter som getts (35 %). Mest svårigheter hade man haft med matematik, främmande språk och naturvetenskaper. Om eleven hade låtit bli att utföra någon uppgift, uppgav nästan hälften att orsaken varit att anvisningarna varit bristfälliga. Orsaken var nästan lika ofta att eleven hade haft svårt att koncentrera sig eller att komma igång. Nästan alla som svarade hade fått hjälp med uppgifterna av vårdnadshavare (90 %), vuxna i skolan (83 %) eller kompisar (69 %). Eleverna i högstadiet vittnade klart oftare om svårigheter än eleverna i lågstadiet.

Var tredje elev uppgav att han eller hon hade gjort mer trevliga saker än normalt med föräldrar (29 %) eller andra barn som var hemma (35 %) och ännu fler (38 %) uppgav att de hade bråkat mindre med de vuxna. Var tionde elev var hemma på dagarna utan någon vuxen, men dessa elevers erfarenheter skilde sig inte märkbart från de övriga elevernas. Nästan hälften (42 %) av dem som besvarade enkäten angav som en fördel med undervisning med hjälp av distansförbindelser att det förekommer mindre mobbning. Antalet ensamma elever och elever som upplever ångest verkar ha ökat något under våren, i synnerhet bland högstadieeleverna, när resultaten jämförs med motsvarande frågor i den enkät om skolhälsa som Institutet för hälsa och välfärd gjorde 2019. Dessutom upplevde ungefär var tionde (12 %) av dem som besvarade enkäten att det varit svårt att kontakta läraren. I synnerhet dessa elever verkar ha fler utmaningar än andra när det gäller sinnesstämning och kamratrelationer. Resultaten tyder på att problemen koncentreras till sådana elever som inte har haft kontakt med lärarna. Anmärkningsvärt är också att många elever upplevde att de inte fått hjälp i frågor som gäller deras välbefinnande. Av de elever som upplevde att de behövde stöd för välbefinnandet av vuxna i skolan uppgav nästan var tredje (29 %) att de inte fått någon hjälp.

Barnets välfärd och känsla av samhörighet byggs i stor utsträckning upp av sociala relationer. Omkring 2 200 ungdomar svarade på #MPkorona-enkäten för 13—19-åringar i månadsskiftet mars-april 2020. Enligt resultaten är de ungas erfarenheter av effekterna av coronavirussituationen mycket polariserade. Av eleverna uppgav 68 procent att coronaviruset har fört med sig oro eller problem i livet eller förvärrat dem. När det gäller de unga som upplevt oro och problem var de vanligaste känslor och problem som coronaviruset orsakade ångest (72 %), överdriven användning av sociala medier eller telefon (69 %), tristess (68 %) och ensamhet (64 %). Nästan hälften av de unga upplevde dock att coronaviruset också medfört något positivt i livet. De positiva erfarenheterna gällde lättare studier, ökad meningsfull fritid och minskad stress. Däremot gav just samma saker, dvs. undervisning med hjälp av distansförbindelser och uppehåll i hobbyerna, upphov till stress och bekymmer för vissa unga. Av de unga uppgav 34 procent att de behöver mer hjälp från skolan med distansstudierna. Även om de unga inte nödvändigtvis behövde hjälp, oroade de sig för den ökade arbetsmängden vid distansstudier och för hur belastande studierna är. Enligt utredningen Nuorten ääni som gjordes av Barn- och ungdomsstiftelsen i månadsskiftet mars-april bland ca 1000 högstadieelever hade en majoritet av de unga i högstadiet anpassat sig väl till distansstudier, men en tredjedel upplevde situationen som problematisk. Av dem som svarade uppgav 67 procent att de anpassat sig ganska väl eller mycket väl till distansstudier. Var fjärde (24 %) ung person uppgav dock att han eller hon upplevt distansstudierna som ganska svåra och sju procent hade upplevt dem som mycket svåra.

Den betydelse hemmet har i stödjandet av de unga framhävs i exceptionella situationer och detta försätter de unga i en ojämlik ställning. I exceptionella situationer framhävs skolans samhälleliga roll. Enligt en enkät som Finlands Föräldraförbund rf gjorde bland elevernas vårdnadshavare i mars-april 2020 har undervisning med hjälp av distansförbindelser varit belastande för hemmen, men det har också funnits glädjeämnen. Lärarnas aktiva kontakter med eleverna har stött elevernas framgång och familjernas ork. Om skolans kontakter till hemmet varit få, har föräldrarna upplevt att ansvaret för undervisningen har legat hos föräldrarna. När det gäller undervisning med hjälp av distansförbindelser har belastning orsakats av varierande praxis, inlärningsplattformar och verktyg samt av ett alltför stort antal uppgifter och svårigheten hos de ämnen eleverna ska lära sig. Särskilt i ensamförsörjarfamiljer och familjer med barn som behöver särskilt stöd önskade man att kraven på skolarbete ska vara skäliga under exceptionella förhållanden. Det som har berett familjerna glädje är att vårdnadshavarna på nära håll har fått följa barnens sätt att lära sig och lärarnas sätt att lära. En del av dem som besvarade enkäten gladde sig över att familjen nu har haft mer tid tillsammans. För en del elever har distansstudierna varit ett glädjeämne, eftersom det sociala tryck och den sensoriska belastning som hör till den normala skolvardagen inte har stört studierna. Däremot har den plötsligt förändrade vardagen i många familjer med barn som behöver särskilt stöd varit tung när de rutiner som behövs och är viktiga för barnet har förändrats med en gång. Enligt föräldrarna har skolorna vid framgångsrika distansstudier sörjt för att varje studerande har utrustning som lämpar sig för studierna och fungerande kontakter samt det material som behövs för studierna. Lärarnas flexibilitet med beaktande av familjernas olika situationer har stött framgången.

Vid beredningen av propositionen har man strävat efter att på förhand bedöma konsekvenserna för barn och familjer utifrån erfarenheterna våren 2020. Målet är att förbättra möjligheterna att nå eleverna genom att möjliggöra ett flexibelt genomförande av undervisningen helt eller delvis med hjälp av distansförbindelser så att rätten till hälsa och avgiftsfri grundläggande utbildning kan tillgodoses så fullt som möjligt även i en situation med en smittsam sjukdom. Utbildningsanordnaren ska ha prövningsrätt när det gäller att ordna undervisningen på det mest ändamålsenliga sättet. Den föreslagna lagstiftningen garanterar närundervisning för elever i en utsatt ställning samt vid behov även för andra elever på det sätt som utbildningsanordnaren beslutar. Eleverna är i en ojämlik ställning när det gäller de sociala relationerna och detta accentueras under distansundervisning. Vid beredningen har man också beaktat att skyldigheten att ordna elevvård kvarstår under exceptionella undervisningsarrangemang och att avvikelse från denna skyldighet inte kan göras.

Den temporära lagstiftningen gör det också möjligt att vid behov övergå till exceptionella undervisningsarrangemang på ett mer kontrollerat sätt, eftersom det är utbildningsanordnaren som beslutar om övergången till exceptionella undervisningsarrangemang. När utbildningsanordnaren fattar beslut ska den samarbeta med en smittskyddsmyndighet. Utbildningsanordnaren kan då i sitt beslut beakta de lokala förhållandena och tryggheten och ha ett nära samarbete med hemmen. Under tillämpningsförordningens giltighetstid blev man tvungen att begränsa skyldigheten att ordna närundervisning också i de kommuner där coronavirussmitta inte hade upptäckts.

På grund av propositionens brådskande natur har barn och familjer inte kunnat höras eller inkluderas i beredningen av propositionen.

4.2.3 Konsekvenser för myndigheterna

Propositionen inverkar på ordnandet och planeringen av kommunernas undervisning inom undervisningsförvaltningen under höstterminen 2020. Målet är att skolarbetet ska fortsätta på ett så tryggt sätt som möjligt. Propositionen gör det möjligt att på ett så flexibelt sätt som möjligt övergå till exceptionella undervisningsarrangemang genom beslut av utbildningsanordnaren.

Vid planeringen av läsåret ska utbildningsanordnaren bedöma olika verksamhetsmodeller för det fall att man under höstterminen blir tvungen att övergå till exceptionella undervisningsarrangemang. Undervisningsarrangemangen och åtgärderna ska antecknas i utbildningsanordnarens årsplan och i den skolspecifika elevvårdsplanen. För ordnandet av undervisningen ska man inom undervisningsförvaltningen dra upp allmänna riktlinjer för hur undervisning med hjälp av distansförbindelser, närundervisning och stöd för inlärning och skolgång, lagstadgade tjänster och förmåner samt elevvård ska ordnas. Också kommunikationen och en intensifiering av samarbetet bör planeras. Propositionen förutsätter också att samarbetet intensifieras med de lokala och regionala smittskyddsmyndigheterna.

En eventuell övergång till exceptionella undervisningsarrangemang kan också anses inverka på undervisningspersonalens arbete. I enlighet med lagen om grundläggande utbildning har undervisningen och stödet för lärandet hittills genomförts i form av närundervisning, och det har därför inte funnits något omfattande behov av digitala inlärningsmiljöer inom den grundläggande utbildningen före undantagsförhållandena våren 2020. Kommunerna har kommit olika långt när det gäller ibruktagandet av digitala inlärningsmiljöer och det finns fortfarande utbildningsanordnare som inte tidigare har använt sig av sådana resurser. Lärarnas möjligheter att ordna undervisning och elevernas möjligheter att lära sig digitalt och på nätet varierar. Enligt utredningen Grundskolan i den digitala tiden (2020), som Tammerfors och Åbo universitet genomförde 2019, har lärarnas digitala kompetens utvecklats under de senaste åren. Ändå rapporterar ca 10 procent av lärarna att de fortfarande har brister i sitt eget kunnande. Lärare i åldersgrupperna över 50 år och över 60 år upplever brister i det egna kunnandet (19 % och 26 %) klart mer än lärare i andra åldersgrupper (högst 7 %).

En majoritet, 53 procent av lärarna, rapporterar att deras kunskaper i informations- och kommunikationsteknik är på basnivå, vilket enligt en uppföljning av vilka digitala resurser som används avser visningsteknik och förmedling av information inom närundervisningen. De grundläggande kunskaperna i digitala färdigheter inom närundervisningen behöver då kompletteras med kunnande om nätbaserad undervisning i digitala miljöer. Undervisningssektorns Fackorganisation (OAJ) utredde lärarnas åsikter om exceptionella undervisningsarrangemang i april 2020. Enkäten besvarades av sammanlagt ca 3 900 lärare inom den grundläggande utbildningen. Största delen (68 %) av dem bedömde att de exceptionella undervisningsarrangemangen i sin helhet hade fungerat bra. Lärarna upplevde i huvudsak att både deras digitala och pedagogiska kompetens var tillräcklig för undantagsarrangemangen. En av tio ansåg dock att den egna undervisningen inte lämpat sig för distansundervisning. Distansundervisning hade genomförts i realtid av 61 procent av lärarna, till övriga delar hade undervisningen grundat sig på uppgifter till eleverna. Enligt ca 40 procent var åtminstone en del av de verktyg som användes för distansundervisning nya och ca 20 procent av de lärare inom den grundläggande utbildningen som besvarade fackorganisationen OAJ:s enkät kunde inte kontakta en stor del av sina elever på grund av bristen på verktyg. Över 90 procent av lärarna bedömde att de exceptionella undervisningsarrangemangen hade ökat arbetstiden något (18 %) eller mycket (75 %).

Enkätsvaren tyder på att propositionen inverkar på elevernas sociala relationer och välfärd. Vikten av att stödja sociala relationer blir särskilt stor i undervisning med hjälp av distansförbindelser. Elevernas tillgång till tjänster inom elevvården framhävs också vid undervisning med hjälp av distansförbindelser. Modeller som fungerar lokalt bör tas i bruk bättre än tidigare för att lärare och anställda inom elevvården ska få tillräckligt stöd för sitt arbete. Undervisnings- och kulturministeriet och regionförvaltningsverket kartlade situationen inom elevvården inom den grundläggande utbildningen under tillämpningsförordningarnas giltighetstid genom en enkät till kommunerna i månadsskiftet april-maj 2020. Sammanlagt 171 kommuner besvarade enkäten. Av kommunerna uppgav 41 procent att också den gemensamma elevvården hade minskat under undantagsförhållandena på grund av att man undviker sociala kontakter. Tillgången till

tjänster inom den individuella elevvården hade minskat under undantagsförhållandena. Av kommunerna uppgav 87 procent att tillgången till kuratorstjänster, 56 procent att tillgången till psykologtjänster, 61 procent att tillgången till hälsovårdartjänster och 45 procent att tillgången till läkartjänster var minst god i förhållande till servicebehovet. När det gällde tillgången till hälsovårdar- och läkartjänster rapporterades klart fler utmaningar i förhållande till servicebehovet. Av kommunerna uppgav 22 procent att tillgången till hälsovårdartjänster och 32 procent att tillgången till läkartjänster var dålig eller mycket dålig i förhållande till behovet. Det rapporterades också att användningen av elevvårdstjänster var klart mindre än under normala förhållanden. Under exceptionella undervisningsarrangemang ligger tyngdpunkten i fråga om tillhandahållandet av kurators- och psykologtjänster eventuellt på möten/kontakter som ordnas på distans. I ungefär hälften av kommunerna erbjöds hälsovårdartjänster endast på distans (8 %) eller i första hand på distans (41 %) och i ca 40 procent i första hand genom fysiska möten, men också med hjälp av distansförbindelser. Läkartjänster erbjöds med betoning på användning av distansförbindelser i ca 42 procent av de kommuner som svarade. I läkartjänsterna betonades i första hand sådana sätt att tillhandahålla servicen som baserade sig på fysiska möten.

4.2.4 Samhälleliga konsekvenser

Rätten till utbildning är en av rättigheterna enligt FN:s deklaration om de mänskliga rättigheterna och FN:s internationella konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. Rätten till utbildning ses som en mycket viktig metod för att stärka barnens delaktighet och integration i samhället. Detta gäller särskilt barn i en svag 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 senare i livet för att kunna etablera sig i arbetslivet.

Internationella jämförelser vittnar om den starka koppling som utbildning och kompetens har med både nationalekonomin och individernas inkomstnivå, hälsa, välbefinnande och samhälleliga delaktighet. Under de senaste åren har nationella och internationella utvärderingar av inlärningsresultaten visat att inlärningsresultaten för elever som avslutar sina grundstudier har sjunkit betydligt, att de negativa attityderna mot studier har ökat och att skillnaderna i kunskaper mellan flickor och pojkar har ökat. I Finland har de socioekonomiska faktorernas betydelse som en förklaring till skillnaderna i kunskaper ökat kraftigt. Projektet Utbildning för alla, som statsminister Sanna Marins regering inledde 2019, syftar till att jämna ut den ökande ojämlikheten inom småbarnspedagogiken, förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen.

I det internationella samarbetet och i internationella organisationer förbereder man sig på att följa upp vilka konsekvenser de begränsningar som i fråga om skolor gjorts till följd av coronavirusepidemin har för barnens rätt till utbildning. Antagandet är att de restriktioner som följer av epidemin kraftigt 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 i exceptionella situationer ordnas med hjälp av distansundervisning. 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 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 forskning inom utbildning och fostran, genom vilken man följer upp hur restriktionerna för att begränsa epidemin påverkar genomförandet av undervisningen och utbildningen.

Betydelsen av elevernas familjebakgrund framhävs i undervisning med hjälp av distansförbindelser. Restriktionerna kan därför bidra till den ökande ojämlikheten i samhället. Under de undervisningsarrangemang som utnyttjar distansförbindelser har eleverna olika förutsättningar att få stöd för undervisningen av vårdnadshavarna. Elever och vårdnadshavare med ett främmande språk som modersmål har mer begränsade möjligheter att få och ge stöd. En del av elevernas föräldrar har haft möjlighet att arbeta på distans och stödja barnets skolgång. På motsvarande sätt har de barn vars föräldrar har haft begränsade möjligheter att stödja elevernas skolgång haft sämre förutsättningar att delta i distansundervisning. Enligt utredningen Koululaisten koronakevät uppgav 11 procent av eleverna att ingen vuxen har varit hemma under tiden för distansundervisningen. Elevernas hemförhållanden inverkar också på inlärningsmiljön. Familjebakgrunden påverkar också elevernas förutsättningar att använda digitala läromedel. I propositionen har man beaktat rätten för barn i särskilt utsatt ställning att få närundervisning. Dessutom har utbildningsanordnaren möjlighet att ordna undervisning så att ingen elev deltar enbart i undervisning med hjälp av distansförbindelser under exceptionella undervisningsarrangemang, utan man kan alternera mellan närundervisning och undervisning med hjälp av distansförbindelser.

5 Alternativa handlingsvägar

5.1 Handlingsalternativen och deras konsekvenser

Världshälsoorganisationen klassificerar coronaviruset som en pandemi som har spridit sig över hela världen. Därför baserar sig handlingsalternativen i anslutning till ordnandet av undervisning under pandemin och bedömningen av deras konsekvenser i stor utsträckning på bedömning av de metoder som använts utomlands. De författningstekniska lösningarna i anslutning till ordnandet av undervisningen kan grovt taget delas in enligt följande:

a) *Tillämpning av beredskapslagen och tillämpningsförordningen.* 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 endast kan tillämpas under särskilt allvarliga kriser (se även RP 3/2008 rd, s. 100). Beredskapslagens tillämpningsområde gäller endast särskilt allvarliga kriser som berör hela nationen eller åtminstone en stor del av den och som har konsekvenser för samhällets funktion som helhet.

Enligt 3 § 5 punkten i beredskapslagen avses med undantagsförhållanden en pandemi som till sina verkningar kan jämföras med en synnerligen allvarlig storolycka. Om statsrådet i samverkan med republikens president konstaterar att undantagsförhållanden råder i landet, kan statsrådet genom en förordning om ibruktagning av beredskapslagen föreskriva att någon av de åtgärder för bekämpning av pandemi som beredskapslagen möjliggör tas i bruk för högst sex månader. Under de undantagsförhållanden som avses i lagen kan undervisnings- och kulturministeriet 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 tryggande 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 inkvartering 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 ibruktagningsförordning som statsrådet har utfärdat.

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. Därför säkerställer den inte på behörigt sätt barnets rättigheter i fråga om skydd av liv och hälsa och rätten att få grundläggande utbildning samtidigt.

Ett restriktivt förhållningssätt tillämpas i förhållande till användningen av undantagslagsförfarande. Undantagslagsförfarandet ska tillgripas endast i ytterst exceptionella fall och av tvingande skäl. Om man dock blir tvungen att tillgripa undantagslagsförfarandet, ska undantaget begränsas så att det skrivs så avgränsat och snävt som möjligt. Undantagen ska då ges en begränsad giltighetstid. (GrUB 1/1998 rd, s. 125, GrUB 10/1998 rd, s. 21—22.) Beredskapslagens tillämpningsområde gäller endast särskilt allvarliga kriser som berör hela nationen eller åtminstone en stor del av den och som har konsekvenser för samhällets funktion som helhet. I fråga om ordnandet av undervisningen fortsätter tillämpningen av beredskapslagen tills vidare inte.

b) *Bestämmelser om exceptionella undervisningsarrangemang som gäller tills vidare utfärdas i den lagstiftning som gäller undervisningsväsendet.* Liksom inom andra förvaltningsområden har det också vid undervisnings- och kulturministeriet identifierats ett behov av att i större utsträckning bedöma behovet av bestämmelser som gäller tills vidare och som lämpar sig för krissituationer och störningar och exceptionella situationer under normala förhållanden. En ändring av lagstiftningen förutsätter samarbete mellan flera förvaltningsområden och en mer omfattande bedömning av behovet av lagändringen.

c) Inga ändringar görs och åtgärder vidtas inom ramen för den gällande lagen. Under normala förhållanden baserar sig bekämpningen av smittsamma sjukdomar på bestämmelserna i lagen om smittsamma sjukdomar. När tillämpningsförordningen upphörde att gälla den 14 maj 2020 återgick man i de finländska skolorna till närundervisning. 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 2020 genom åtgärder enligt lagen om smittsamma sjukdomar. Kommunen kan med stöd av 57 § i lagen om smittsamma sjukdomar fatta beslut om att den som insjuknat eller med fog misstänks ha insjuknat ska bli borta från sitt arbete, dagvårdsplatsen eller läroanstalten och med stöd av 58 § i den lagen fatta beslut om att stänga verksamhetsenheter inom socialvården och hälso- och sjukvården, läroanstalter, daghem, bostäder och motsvarande lokaler och förbjuda allmänna sammankomster eller offentliga tillställningar. En utbildningsanordnare kan inte inom ramen för den gällande lagen besluta att undervisningen helt och hållet ordnas som distansundervisning. Om man med stöd av lagen om smittsamma sjukdomar stänger en skola eller någon annan plats där undervisning ordnas blir elevens rätt att få grundläggande utbildning i praktiken inte tillgodosedd, eftersom lagen inte känner undervisning med hjälp av distansförbindelser i sådana situationer.

d) *Bestämmelser om temporär ändring av lagen om grundläggande utbildning utfärdas.* I denna proposition föreslås det att lagen om grundläggande utbildning och lagen om Europeiska skolan i Helsingfors ändras temporärt. Den temporära lagändringen ger möjlighet att i en svår situation med en smittsam sjukdom agera utifrån lokala utgångspunkter. Tillämpningen av bestämmelserna förutsätter att de lokala förhållandena bedöms och att man smidigt övergår till exceptionella undervisningsarrangemang. Genom de föreslagna åtgärderna begränsas den lika rätten att

få närundervisning i fråga om elever inom den grundläggande utbildningen. Utbildningsanordnarna har tills vidare olika färdigheter att ordna undervisning med hjälp av distansförbindelser och detta kan öka ojämlikheten mellan eleverna. Detta kan anses vara en grund för att temporärt föreskriva om möjligheten att övergå till undervisning med hjälp av distansförbindelser.

5.2 Lagstiftning och andra handlingsmodeller i utlandet

Enligt OECD kan de utbildningspolitiska åtgärder som staterna tillämpar under den rådande coronavirusepidemin grovt indelas i nationella och lokala åtgärder för att stänga skolor.

I hela världen har 1,5 miljarder elever våren 2020 omfattats av de skolstängningar som följt av epidemin. 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 det faktum att skolans sociala uppgifter inte fullgörs vid undervisning med hjälp av distansförbindelser blivit ett problem. Enligt OECD:s bedömning hör Finland till de ledande länderna i världen när det gäller digitala undervisningsfärdigheter och digitala läromedel.

På EU-nivå finns det inga enhetliga riktlinjer för eller anvisningar om ordnandet av den grundläggande utbildningen eller undervisning med hjälp av distansförbindelser, eftersom EU:s behörighet på utbildningsområdet endast omfattar stödbefogenheter och begränsar sig till att främja samarbete. EU:s undervisningsministrar har vid sina distansmöten utbytt information om medlemsländernas situationer och arrangemang. EU:s ordförandeland Kroatien har samlat in information om de metoder för begränsning och hantering av pandemin som tillämpas inom undervisningssektorn i EU-medlemsländerna, och ur detta material kan man lyfta fram iakttagelser om ordnandet av den grundläggande utbildningen under pandemin. EU:s medlemsländer har, med undantag för Sverige, stängt läroanstalterna på grundskolestadiet för att begränsa epidemin efter mars månad. I alla medlemsländer strävar man efter att fortsätta undervisningen trots skolstängningarna. I regel har övergången till undervisning med hjälp av distansförbindelser reglerats temporärt genom lag eller någon annan nationell temporär reglering. Man har strävat efter att ordna undervisningen på något annat sätt än som närundervisning i synnerhet med hjälp av distansförbindelser och tilldelande av uppgifter. I en del medlemsstater har distansundervisning dock kunnat ordnas endast för en del av eleverna, och som undervisningsmetod har man utnyttjat t.ex. undervisningsmaterial som skickats per post.

Gemensamt för alla EU-medlemsländer är att man har varit tvungen att plötsligt övergå till undervisning med hjälp av distansförbindelser utan möjlighet att planera, förbereda sig på eller ge anvisningar om verkställandet och genomförandet av undervisningen. Det stora ansvaret för det praktiska genomförandet av undervisningen har kommit att planeras och genomföras på lokal nivå. I de länder där lärarnas och utbildningsanordnarnas autonomi i frågor som gäller genomförandet av undervisningen allmänt taget är liten har detaljerade anvisningar om undervisning med hjälp av distansförbindelser utarbetats och preciserats på riksnivå. I många medlemsländer utnyttjas den riksomfattande skoltelevisionen eller undervisningsministeriets webbplats vid distributionen av distansuppgifter och undervisningsmaterial. I vissa länder regleras eller begränsas de minsta elevernas tillgång till internet i syfte att skydda dem (t.ex. Kroatien). I flera länder har det särskilt bestämts att man under distansundervisningen ska genomföra en minimimängd direktundervisning med hjälp av distansförbindelser (t.ex. Frankrike, Österrike). I vissa länder har sätten att genomföra distansundervisningen definierats i lagstiftningen, t.ex. i Grekland har sätten att genomföra distansundervisning indelats i synkronisk (rättidig), asynkronisk (tidsmässigt flexibel) och riksomfattande (skol-tv) undervisning. På EU-nivå har man börjat samla in information om åtgärder för att häva begränsningarna.

Europeiska kommissionens skolarbetsgrupp Working Group for Schools, som är verksam inom EU:s utbildningssamarbete, har samlat in medlemsländernas synpunkter på utmaningar och problem i anslutning till distansundervisning. 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.

Sverige

I Sverige har den grundläggande utbildningen under epidemin ordnats normalt som närundervisning. Enligt Sveriges skollag är hemundervisning inte tillåten. Under coronavirusepidemin har utbildningsanordnarnas möjligheter att anpassa skolans verksamhet genom distansundervisning utökats genom en temporär förordning som är i kraft mellan den 16 mars 2020 och den 30 juni 2021. Den temporära förordningen ger utbildningsanordnarna möjlighet att besluta om att stänga skolorna och anpassa undervisningen t.ex. genom distansundervisning och fjärrundervisning. Distans- eller fjärrundervisning kan utnyttjas på rekommendation av Folkhälsomyndigheten eller en smittskyddsläkare eller t.ex. i situationer där en stor del av personalen är sjuk eller där en lärare eller elev på grund av lindriga symptom blir tvungen att stanna hemma. Utbildningsanordnarna har dessutom getts möjlighet att t.ex. förlänga skoldagarna, förlänga läsåret eller ordna undervisning också under veckoslut eller helgdagar. I Sveriges skollag hade det redan före coronavirusepidemin beretts en ändring som gör det möjligt att utnyttja distansundervisning och s.k. fjärrundervisning t.ex. i grundskolorna. Distansundervisning där läraren och eleven befinner sig på olika platser vid olika tidpunkter kan i och med lagändringen utnyttjas i situationer där eleven av medicinska, psykiska eller sociala skäl inte kan delta i närundervisning i skolans lokaler. I fjärrundervisning befinner sig läraren och elevgruppen på olika platser vid samma tidpunkt, t.ex. i två olika skolor. Förhoppningen är att fjärrundervisningen ska underlätta lärarbristen.

Norge

Under coronaviruspandemin gäller en temporär förordning inom den lagstiftning som gäller grundläggande utbildning och utbildning på andra stadiet. Enligt den temporära förordningen ska skolägaren, i den mån det är möjligt, se till att unga och barn får grundläggande utbildning och utbildning på andra stadiet när skolorna är stängda eller när de bestämmelser och beslut som följer av smittskyddslagen begränsar verksamheten. Elever som av ovannämnda orsaker inte kan få närundervisning i skolan med stöd av smittskyddslagen ska få distansundervisning. Skolägaren ska ordna undervisningen på det sätt som han eller hon anser vara ändamålsenligt och tillräckligt utifrån lärarnas tillgänglighet, elevernas antal, ålder och färdigheter, tillgången till undervisningsmaterial, digitala resurser och andra redskap samt elevens hemförhållanden. Reglerna om elevernas indelning i klasser eller grupper gäller endast när det är möjligt att uppfylla kraven i bestämmelserna. Under normala förhållanden används distansundervisning endast i utbildning på andra stadiet och i synnerhet i undervisning i minoritetsspråk för vuxna (samiska, kvän, finska). Skolägaren har i dessa fall möjlighet att fullgöra elevernas hela läroplikt som distansundervisning.

Danmark

I Danmark är distansundervisning inte möjlig inom ramen för den gällande s.k. normala skolllagstiftningen. I Danmark har det med anledning av coronavirusepidemin införts temporär skoll-

lagstiftning med stöd av vilken hälsovårdsmyndigheterna har rätt att stänga och öppna grundskolor. Lagstiftningen har preciserats genom anvisningar där det beslutas om genomförandet av undervisningen under sådana undantagsförhållanden där lärarna och eleverna inte kan vara fysiskt närvarande i undervisningssituationen. På motsvarande sätt som i Finland omfattas elever som får särskilt stöd inte av undantagslagstiftningen, och för dem har närundervisningen fortfarande varit det primära. I anvisningarna finns bestämmelser om formerna och principerna för genomförandet av distansundervisning. Distansundervisning genomförs som fjärrundervisning, virtuell undervisning eller undervisning som ges via olika läromedel och inlärningsuppgifter. Som distansundervisning under undantagsförhållanden genomförs inte sådan undervisning som innefattar praktiska uppgifter och som av säkerhetsskäl eller av andra praktiska skäl är omöjlig att genomföra eller övervaka i hemförhållanden. Läroanstalten kan i dessa situationer planera lämplig ersättande undervisning. Eleverna är skyldiga att aktivt delta i undervisning under undantagsförhållanden. Vid distansundervisning under undantagsförhållanden ska eleverna ges stöd. Skolorna ska också ge stöd till de vårdnadshavare som behöver stöd för att stödja eleverna att delta i distansundervisningen.

Estland

I Estland har skolorna bedrivit distansundervisning våren 2020 genom ett regeringsbeslut som utfärdats med stöd av undantagssituationen. Undantagssituationen ersattes i början av maj med lagstiftning gällande nödlägen, som i större utsträckning överför beslutsfattandet till hälsovårdsmyndigheterna. När det gäller hösten har förfarandena ännu inte tagits under övervägande och lagstiftning inte beretts. Distansundervisning kan under normala förhållanden inte användas som huvudsaklig undervisningsform i Estland. I lagstiftningen föreskrivs förutom om vanlig närundervisning endast om hemundervisning. Lagstiftningen ger dock möjlighet att utnyttja distansundervisning och att använda olika digitala undervisningsformer som en del av undervisningsprocessen. Om digitala undervisningsformer används, sker detta genom lärarens och skolans eget beslut och med målet att förbättra elevernas digitala läskunnighet.

6 Specialmotivering

6.1 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. Enligt förslaget har utbildningsanordnaren rätt att fatta beslut om övergång till exceptionella undervisningsarrangemang.

Det föreslås att det i 1 mom. föreskrivs att om undervisningen i enlighet med ett beslut om användning av lokaler som meddelas med stöd av 58 § i lagen om smittsamma sjukdomar inte kan ordnas tryggt som närundervisning i skolan eller på någon annan plats där undervisning ordnas, kan man i undervisningen genom beslut av utbildningsanordnaren 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 om användningen av lokalerna inom den grundläggande utbildningen.

Våren 2020 har regionförvaltningsverken meddelat beslut om användningen av undervisningslokaler. Den 6 maj 2020 har social- och hälsovårdsministeriet i ett brev till regionförvaltningsverken uppmanat regionförvaltningsverken utreda om de förutsättningar som avses i 58 § i lagen om smittsamma sjukdomar uppfylls och att fatta beslut om att införa behövliga restriktioner i

användningen av daghemmens och läroanstalternas lokaler som används inom småbarnspedagogik och grundläggande utbildning fram till den 13 juni 2020. Regionförvaltningsverken fattade beslut den 12 maj 2020. Enligt besluten är förutsättningen för användningen av lokalerna att undervisnings- och kulturministeriets och Institutet för hälsa och välfärds anvisning till utbildningsanordnarna under coronavirusepidemin iakttas med beaktande av syftet med lagen om smittsamma sjukdomar enligt 1 § i lagen om smittsamma sjukdomar. Det kan bli nödvändigt att fatta motsvarande beslut också för höstterminen 2020, dvs. under perioden 1.8.—31.12.

Enligt 29 § 1 mom. i lagen om grundläggande utbildning har den som deltar i utbildning rätt till en trygg studiemiljö. Vid bedömningen av tryggheten ska utbildningsanordnaren 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 iakttas de förutsättningar som eventuellt ingår i beslut enligt lagen om smittsamma sjukdomar samt utnyttjas kommunens egen medicinska kompetens och kompetens i anslutning till bekämpningen av smittsamma sjukdomar i enlighet med kommunens uppgift enligt 9 § i lagen om smittsamma sjukdomar. Om man vid ordnandet av undervisningen inte kan följa anvisningarna om trygg användning av undervisningslokalerna som ingår i ett beslut av den myndighet som ansvarar för bekämpningen av smittsamma sjukdomar eller om undervisningslokalerna helt eller delvis stängs med stöd av 58 § i lagen om smittsamma sjukdomar, kan man i undervisningen övergå till exceptionella undervisningsarrangemang. Därtill ska övergången till exceptionella undervisningsarrangemang vara nödvändig. Utgångspunkten är att undervisningen ordnas som närundervisning. 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 iakttas.

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 som anges i förvaltningsstadgan enligt 90 § i kommunallagen (410/2015) och i fråga om undervisning som ordnas av staten, en registrerad sammanslutning eller stiftelse av det organ som anges i instruktionen enligt 4 § i lagen om förvaltning av utbildning som ordnas av staten och privata (634/1998).

Enligt förslaget föreskrivs i 2 mom. att beslut om övergång till exceptionella undervisningsarrangemang får fattas för högst en månad åt gången, och beslutet kan förlängas genom beslut av utbildningsanordnaren, om det fortfarande är nödvändigt att fortsätta att tillämpa besluten enligt lagen om smittsamma sjukdomar och de förutsättningar som anges i dem. 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. Vid beslut om exceptionella undervisningsarrangemang ska kommunerna iaktta de villkor som eventuellt ingår i beslut enligt lagen om smittsamma sjukdomar samt 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. Under exceptionella undervisningsarrangemang kan undervisningen enligt förslaget helt eller delvis ordnas på annat sätt än som närundervisning med hjälp av distansförbindelser. Utbildningsanordnaren ska också utarbeta allmänna riktlinjer om hur och på vilka sätt undervisning med

hjälp av distansförbindelser samt stöd, tjänster och förmåner enligt 3 mom. ordnas. Undervisningsarrangemangen och åtgärderna antecknas i utbildningsanordnarens årsplan och i den skolspecifika elevvårdsplanen. Utgångspunkten är att ändringen inte kräver några ändringar i den lokala läroplanen.

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

I paragrafen används termen undervisning med hjälp av distansförbindelser. I den gällande lagen om grundläggande utbildning behandlas inte undervisning med hjälp av distansförbindelser. Ordnande av grundläggande utbildning med hjälp av distansförbindelser innebär exempelvis ett undervisningsarrangemang hos utbildningsanordnaren där eleven och läraren inte fysiskt befinner sig i samma rum i inlärningssituationen, utan undervisningen, växelverkan mellan eleven och läraren samt mellan eleverna sker vid olika tidpunkter eller samtidigt till exempel med hjälp av digitala verktyg, såsom distansförbindelser, webbaserade lärandemiljöer, elektroniska plattformar eller digitala kommunikationsmedel. Undervisning med hjälp av distansförbindelser ska vara sådan undervisning som avses i lagen om grundläggande utbildning. Även i undervisning med hjälp av distansförbindelser ska utbildningsanordnaren se till att eleven får undervisning enligt läroplanen och elevhandledning samt tillräckligt stöd för inlärning 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. I undervisning med hjälp av distansförbindelser följer utbildningsanordnaren upp elevens frånvaro och underrättar elevens vårdnadshavare om olovlig frånvaro. Undervisning med hjälp av distansförbindelser kan utöver undervisning som ges under ledning av en lärare bestå av flerformsundervisning på webben samt delvis av elevens självständiga studier med hjälp av webben. Undervisning med hjälp av distansförbindelser ska ordnas enligt elevens ålder och förutsättningar. Undervisningsformens lämplighet ska övervägas särskilt i fråga om yngre elever. I undervisning med hjälp av distansförbindelser iakttas skolornas arbetstider, arbetstiden enligt förordningen om grundläggande utbildning (852/1998) och utbildningsanordnarens årsplan. Utgångspunkten är att övergången till exceptionella undervisningsarrangemang inte förutsätter att den lokala läroplanen ändras.

Det föreslås att det i 3 mom. föreskrivs om utbildningsanordnarens skyldighet att ordna sådant stöd för inlärning 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 inlärning en trestegsmodell, och eleven kan få stöd på endast en nivå åt gången. Stöd för inlärning innefattar också en bedömning av behovet av stöd för inlärning. Om undervisningen ordnas med hjälp av distansförbindelser ska behovet av stöd för inlärningen bedömas för alla elevers del efter behov. En övergång till exceptionella undervisningsarrangemang kan öka behovet av stöd för inlärning och bedömningen av stödbehovet. I 3 mom. föreskrivs att eleven ska ha rätt till 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.

Enligt förslaget föreskrivs det i 3 mom. att elever i närundervisning under exceptionella undervisningsarrangemang ska ha rätt att under arbetsdagar avgiftsfritt få en fullvärdig måltid som är ändamålsenligt ordnad och övervakad i enlighet med 31 § 2 mom. i lagen om grundläggande utbildning. Utbildningsanordnaren är skyldig att ge alla elever en avgiftsfri måltid 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.

Under tillämpningsförordningarnas giltighetstid våren 2020 har undervisnings- och kulturministeriet på sin webbplats gett anvisningar om ordnandet av skolmåltider. I ministeriets anvisningar konstateras att skolmåltider för elever som får distansundervisning kan ordnas endast i den mån det är möjligt, dock med beaktande av behovet att undvika närkontakt. Genom en enkät som riktades till kommunerna under tillämpningsförordningarnas giltighetstid kartlade undervisnings- och kulturministeriet och regionförvaltningsverket genomförandet av skolmåltider inom den grundläggande utbildningen och olika sätt att ordna måltider också för dem som deltar i undervisning med hjälp av distansförbindelser i fråga om situationen i april 2020 (8.4.2020). Sammanlagt 252 kommuner svarade på enkäten. Av de kommuner som svarade på enkäten ordnade 27 procent skolmåltider endast för elever som deltar i närundervisning. De övriga kommunerna ordnade skolmåltider förutom för elever i närundervisning även på olika sätt för elever som studerade hemma. Den skolmat som erbjöds för elever i distansundervisning var i nästan en tredjedel av kommunerna oftast en kall måltid. En dryg femtedel av kommunerna erbjöd elever i distansundervisning ett paket eller en kasse med matvaror som ersatte skolmåltiden.

I undervisning med hjälp av distansförbindelser kan en avgiftsfri måltid dock inte innebära exempelvis ett penningbidrag, och behovsprövning kan inte föreläggas för att ge avgiftsfria måltider. Erbjudande av måltider kan inte heller innebära att man delar ut matvaror, utan måltiden ska vara färdigt tillredd. Måltiderna ska ordnas med beaktande av specialkoster. 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 i annan form än som närundervisning innebär en risk för tillgodoseendet av rättigheterna hos barn som är mest sårbara. I 4 mom. föreskrivs 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. Vid behov kan de elever som anges i momentet övergå till särskilda undervisningsarrangemang med stöd av 18 § i lagen om grundläggande utbildning.

Tillämpningsområdet omfattar inte elever i förskoleundervisning och elever i årskurserna 1—3. Eleverna är under 10 år gamla, och det faktum att de är så unga motiverar ett undantag från tillämpningsområdet för den föreslagna bestämmelsen. De yngsta elevernas inlärningsförmåga och förmåga till självstyrning är inte nödvändigtvis ännu tillräckligt utvecklad för självständigt lärande. De yngre eleverna har ett stort behov av närundervisning. I praktiken ordnas undervisningen från årskurs 4 till årskurs 9 samt påbyggnadsundervisningen vid behov genom exceptionella undervisningsarrangemang. Dessa elever har i genomsnitt fyllt 10 år och klarar sig vid behov mer självständigt än yngre elever i undervisning med hjälp av distansförbindelser under ledning av läraren. Avgränsningen kan också motiveras med att morgon- och eftermiddagsverksamhet enligt lagen om grundläggande utbildning under normala förhållanden kan ordnas endast för elever i årskurs 1—2 och för elever med särskilt stöd. Likaså 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. 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, det kan finnas en skolgångshandledare i klassen och eventuellt också exempelvis en 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 efter att förhindra att eleverna hamnar utanför utbildningen. Den positiva särbehandlingen kan vidare motiveras med denna särställning. Detta ligger också i linje med artiklarna 7, 11 och 24 i konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (FördrS 27/2016). Enligt förslaget omfattas elever med allmänt och intensifierat stöd av tillämpningsområdet för 20 a §.

Enligt 3 § i tillämpningsförordningen (191/2020) som var i kraft våren 2020 hörde också sådana elever i förberedande undervisning före den grundläggande utbildningen som avses i 5 § 1 mom. i lagen om grundläggande utbildning till den elevgrupp som har rätt till närundervisning. Eleverna i förberedande undervisning är elever med invandrarbakgrund i grundskoleåldern för vilka undervisningen fokuserar framför allt på studier i finska och svenska och på färdigheter för förskoleundervisning eller grundläggande utbildning. Elevernas föräldrar med invandrarbakgrund kan inte alltid stöda sina barn tillräckligt i undervisning med hjälp av distansförbindelser. Eleverna inom den förberedande undervisningen lämnas utanför paragrafens tillämpningsområde, eftersom deras förutsättningar att dra nytta av undervisning med hjälp av distansförbindelser kan vara väsentligt sämre än andra elevers. Således kan dessa elever redan från start vara i en mer sårbar ställning, varför positiv särbehandling är motiverad. Det är en frivillig uppgift för kommunerna att ordna förberedande undervisning före den grundläggande utbildningen.

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. Det föreslås att det i 5 mom. föreskrivs att avvikelse i dessa fall görs enligt 18 § 3 mom. i lagen om grundläggande utbildning. Om undervisningen inte kan ordnas som närundervisning, kan undervisningen ordnas i enlighet med 18 §.

6.2 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.

I 1 mom. föreskrivs att om undervisningen till följd av ett beslut om användning av lokaler som meddelas med stöd av 58 § i lagen om smittsamma sjukdomar inte kan ordnas tryggt som närundervisning i skolan eller på någon annan plats där undervisning ordnas, kan man i undervisningen genom beslut av skolan övergå till exceptionella undervisningsarrangemang. Den bedömning av tryggheten som avses i 1 mom. ska grunda sig på innehållet i ett beslut av en myndighet med ansvar för bekämpningen av smittsamma sjukdomar och eventuella förutsättningar i beslutet om användningen av undervisningslokalerna.

Våren 2020 har regionförvaltningsverken meddelat beslut om användningen av undervisningslokaler. Den 6 maj 2020 har social- och hälsovårdsministeriet i ett brev till regionförvaltningsverken uppmanat regionförvaltningsverken utreda om de förutsättningar som avses i 58 § i lagen om smittsamma sjukdomar uppfylls och att fatta beslut om att införa behövliga restriktioner i användningen av daghemmens och läroanstalternas lokaler som används för småbarnspedagogik och undervisning fram till den 13 juni 2020. Regionförvaltningsverken fattade beslut den 12 maj 2020. Enligt besluten är förutsättningen för användningen av lokalerna att undervisnings- och kulturministeriets och Institutet för hälsa och välfärds anvisning till utbildningsanordnarna under coronavirusepidemin iakttas med beaktande av syftet med lagen om smittsamma sjukdomar enligt 1 § i lagen om smittsamma sjukdomar. Det kan bli nödvändigt att fatta motsvarande beslut också för höstterminen 2020, dvs. under perioden 1.8.—31.12.

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 iakttas 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. Om man vid ordnandet av undervisningen inte kan följa anvisningarna om trygg användning av undervisningslokalerna som ingår i ett beslut av den myndighet som ansvarar för bekämpningen av smittsamma sjukdomar eller om undervisningslokalerna helt eller delvis stängs med stöd av 58 § i lagen om smittsamma sjukdomar, kan man i undervisningen övergå till exceptionella undervisningsarrangemang. 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 iakttas.

Enligt förslaget föreskrivs i 2 mom. att beslut om övergång till exceptionella undervisningsarrangemang fattas av den direktion som avses i 31 §. 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. När skolan 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 årskurser och undervisningsgrupper beslutet gäller. Dessutom ska skolan bedöma hur elevernas jämlika rätt till undervisning tryggas. Skolan ska vid beslutsfattandet iaktta de villkor som eventuellt ingår i beslut enligt lagen om smittsamma sjukdomar samt utnyttja den medicinska kompetensen och kompetensen i anslutning till bekämpningen av smittsamma sjukdomar hos myndigheten som har ansvar för detta i enlighet med uppgiften enligt 9 § i lagen om smittsamma sjukdomar. Enligt förslaget ska skolan också utarbeta allmänna riktlinjer om hur och på vilka sätt undervisning med hjälp av distansförbindelser samt stöd enligt 3 mom. ordnas. Undervisningsarrangemangen och åtgärderna antecknas i utbildningsanordnarens årsplan och i den skolspecifika elevvårdsplanen.

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

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 hänsyn till 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 inlärning och bedömningen av stödbehovet.

I paragrafen används termen undervisning med hjälp av distansförbindelser. I den gällande lagen om grundläggande utbildning behandlas inte undervisning med hjälp av distansförbindelser. Ordnande av grundläggande utbildning med hjälp av distansförbindelser innebär exempelvis ett undervisningsarrangemang hos utbildningsanordnaren där eleven och läraren inte fysiskt befinner sig i samma rum i inlärningssituationen, utan undervisningen, växelverkan mellan eleven och läraren samt mellan eleverna sker vid olika tidpunkter eller samtidigt till exempel med hjälp av digitala verktyg, såsom distansförbindelser, webbaserade lärandemiljöer, elektroniska plattformar eller digitala kommunikationsmedel. Undervisning som utnyttjar distansförbindelser ska vara sådan undervisning som avses i lagen om grundläggande utbildning. Även i undervisning som utnyttjar distansförbindelser ska utbildningsanordnaren se till att eleven får undervisning enligt läroplanen och elevhandledning samt tillräckligt stöd för inlärning 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. I

undervisning med hjälp av distansförbindelser följer utbildningsanordnaren upp elevens frånvaro och underrättar elevens vårdnadshavare om olovlig frånvaro. Undervisning med hjälp av distansförbindelser kan exempelvis utöver undervisning som ges under ledning av en lärare bestå av flerformsundervisning på webben samt av elevens självständiga studier med hjälp av webben. Undervisning med hjälp av distansförbindelser ska ordnas enligt elevens ålder och förutsättningar. Undervisningsformens lämplighet ska övervägas särskilt i fråga om yngre elever. I undervisning med hjälp av distansförbindelser iakttas läsordningen och skolornas arbetstider samt utbildningsanordnarens årsplan.

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 inlärning enligt 21 § utanför tillämpningsområdet. De yngsta elevernas inlärningsförmåga och förmåga till självstyrning är inte nödvändigtvis ännu tillräckligt utvecklad för självständigt lärande. De yngsta eleverna har ett stort behov av närundervisning. I praktiken kan undervisningen från årskurs 5 uppåt ordnas genom exceptionella undervisningsarrangemang med hjälp av distansförbindelser. Dessa elever har i genomsnitt fyllt 10 år och klarar sig vid behov mer självständigt än yngre elever vid undervisning med hjälp av distansförbindelser under ledning av läraren. Avgränsningen kan också motiveras med att föräldrarna enligt bestämmelserna om tillfällig vårdledighet i 4 kap. 6 § i arbetsavtalslagen (55/2001) kan stanna hemma för att vårda ett barn under 10 år.

Enligt förslaget gäller lagarna under perioden 1.8.—31.12.2020. För det praktiska ordnandet av undervisningen föreslås att de temporära bestämmelserna gäller under höstterminen 2020. Med tanke på planeringen och ordnandet av skolornas verksamhet är det nödvändigt att föreskriva om exceptionella undervisningsarrangemang för en termin åt gången. Skolornas läsårsplan och arbetstid är indelad i en höst- och vårtermin, vilket är en grund för att binda giltighetstiden till höstterminen 2020. Enligt förslaget är utgångspunkten att grundläggande utbildning ordnas i form av närundervisning och att avvikelse från närundervisningen kan göras endast när de föreskrivna kriterierna uppfylls. Utbildningsanordnaren kan fatta beslut om att övergå till de föreslagna exceptionella undervisningsarrangemangen för en månad åt gången. När denna lag bereds är den riksomfattande epidemisituationen under hösten 2020 okänd, vilket bidrar till osäkerheten kring giltighetstiden. På grund av detta föreslås att möjligheten till avvikelse från närundervisning gäller endast under höstterminen.

7 Ikraftträdande

Det föreslås att lagarna träder i kraft den 1 augusti 2020 och att de gäller till och med den 31 december 2020.

Undervisnings- och kulturministeriet bereder sig på att lämna en regeringsproposition genom vilken lagens giltighetstid vid behov kan förlängas, om situationen i fråga om den smittsamma sjukdomen bedöms fortsätta efter hösten 2020.

8 Verkställighet och uppföljning

Vid grundlagsbedömningen av de tillämpningsförordningar 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. Verkställigheten av lagen stöds genom informationsstyrning. Undervisnings- och kulturministeriet och Utbildningsstyrelsen utarbetar anvisningar till utbildningsanordnarna om hur bestämmelsen ska tillämpas i praktiken och behövligt stödmaterial. Social- och hälsovårdsministeriet och undervisnings- och kulturministeriet ger vid ikraftträdandet och under tillämpningen av lagen anvisningar till smittskyddsmyndigheterna och till anordnarna av grundläggande utbildning i fråga om tillämpningen av lagen om smittsamma sjukdomar och 20 a § i lagen om grundläggande utbildning, så att den grundläggande rätten till en sund miljö, rätten till liv och den grundläggande rätten till avgiftsfri grundläggande utbildning de facto kan tillgodoses så fullödigt som möjligt också vid exceptionella undervisningsarrangemang. Undervisnings- och kulturministeriet kommer att bedriva ett nära samarbete med bildningsledningen i de största städerna och regelbundet höra erfarenheterna av och responsen på verkställigheten.

Undervisnings- och kulturministeriet följer upp konsekvenserna av tillämpningsförordningarna från våren 2020 och konsekvenserna av 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. Undervisnings- och kulturministeriet har våren 2020 uppdaterat målen och åtgärdshelheterna inom programmet Utbildning för alla så att man via utvecklingsprogrammet kan följa upp coronavirusepidemins effekter på genomförandet av den grundläggande utbildningen, på elevernas inlärning och välfärd och dessutom bland annat på genomförandet av elevvården och stödet, på den samhälleliga jämlikheten och på hur ojämlikheten utvecklas. Vid sidan av övergången till exceptionella undervisningsarrangemang följer man upp vilka effekter den ekonomiska recessionen till följd av 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 till juni 2021. Till arbetsgruppens uppgifter hör också att följa upp och analysera de följder som coronavirusepidemin har inom småbarnspedagogiken och den grundläggande utbildningen, särskilt med tanke på jämlikheten och ojämlikhetsutvecklingen, samt att bereda åtgärdsförslag i fråga om dessa.

Undervisnings- och kulturministeriet har i samarbete med Tammerfors universitet och Helsingfors universitet inlett en riksomfattande uppföljningsundersökning med målet att följa upp och utreda vilka konsekvenser de begränsande åtgärder inom undervisningen som vidtagits med anledning av undantagsförhållandena har för barnens och familjernas välfärd, för den genomförda undervisningen och för skolornas undervisnings- och ledarskapspraxis. I undersökningen kartläggs elevernas, vårdnadshavarnas, lärarnas, elevvårdens och skolledningens synpunkter. En riksomfattande enkät genomfördes i maj 2020, och en enkät i den andra fasen av undersökningen kommer att genomföras hösten 2020. Resultaten av undersökningen kan utnyttjas i planeringen av undervisningen redan hösten 2020. Undersökningen hänför sig till internationellt

samarbete och omfattar en jämförelse med Norge, som befinner sig i en jämförbar situation sett till befolkningsunderlaget och epidemiläget och där de utbildningspolitiska lösningarna under undantagsförhållandena i stor utsträckning har varit motsvarande som de i Finland. Samarbetet inom och målsättningarna för uppföljningsundersökningen uppdateras under 2020.

Forskningsenheten TRIM vid Tammerfors universitet och Finlands e-lärning center rf gör på uppdrag av projektet Digikilta en utredning som syftar till att samla den goda praxis som uppstått i skolorna under den exceptionella situationen och de åtgärder man börjar utveckla på kommunnivå efter undantagsförhållandena. Samtidigt utreds undervisningspersonalens framtida behov av fortbildning i användningen av digitala verktyg för pedagogiska ändamål. I den första fasen av utredningen genomförs mellan den 13 maj 2020 och den 3 juni 2020 en enkät riktad till tutorlärare om effekterna och erfarenheterna av undantagsförhållandena.

Nationella centret för utbildningsutvärdering genomför 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. Syftet med utvärderingen är att producera information om konsekvenserna för inlärningen, utvärderingen, stödet och handledningen och för barnens och de ungas välfärd. Under den första fasen har det den 11 maj 2020 publicerats en bakgrundsrapport, syntes och lägesbedömning utifrån det färdiga materialet. Den andra delen av utvärderingen genomförs under våren och sommaren 2020. Inom ramen för den nationella utvärderingen hörs utbildningsanordnare, lärare, elever och studerande på olika stadier. Dessutom kommer Nationella centret för utbildningsutvärdering att utvärdera konsekvenserna av undantagsförhållandena inom ramen för de projekt som ingår i utvärderingsplanen för utbildningen 2020—2023.

9 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

Enligt 22 § i grundlagen ska det allmänna se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Under de exceptionella undervisningsarrangemangen accentueras jämlikhetskravet i 6 § i grundlagen. Enligt 16 § 1 mom. i grundlagen har alla rätt till avgiftsfri grundläggande utbildning. Denna rättighet är subjektiv till sin natur (RP 309/1993 rd, s. 21), vilket innebär att det är fråga om en individuell rättighet som omedelbart kan förverkligas. Denna subjektiva rättighet inbegriper rätten att få grundläggande utbildning och rätten att få undervisning avgiftsfritt. Den avgiftsfria undervisningen har samband med läroplikten, som det föreskrivs om genom lag. Sådan grundläggande utbildning som avses i grundlagen avser den undervisning som ingår i läroplikten (se t.ex. RP 309/1993 rd, s. 68 och GrUU 20/2007 rd). Kommunerna har ålagts skyldighet att ordna grundläggande utbildning.

I denna proposition föreslås det att det till lagen om grundläggande utbildning och till lagen om Europeiska skolan i Helsingfors temporärt fogas paragrafer om exceptionella undervisningsarrangemang, som gör det möjligt för utbildningsanordnaren att genom sitt beslut övergå till exceptionella undervisningsarrangemang. Under exceptionella undervisningsarrangemang ordnas undervisningen helt eller delvis på annat sätt än som närundervisning med hjälp av distansförbindelser. En förutsättning ska vara att undervisningen i enlighet med ett beslut som meddelas med stöd av 58 § i lagen om smittsamma sjukdomar (1227/2016) inte tryggt kan ordnas i form av närundervisning i skolan eller på någon annan plats där undervisning ordnas.

I enlighet med den vedertagna tolkningen av den gällande lagen om grundläggande utbildning ordnas den grundläggande utbildningen för barn i läropliktsåldern i form av närundervisning.

Närundervisningen förverkligar de facto elevens subjektiva grundläggande rätt till grundläggande utbildning. Detta motiveras av 30 § 1 mom. i lagen om grundläggande utbildning, enligt vilket den som deltar i utbildning under arbetsdagar har rätt att få undervisning enligt läroplanen, elevhandledning och tillräckligt stöd för inlärning och skolgång genast när behov uppstår. Utbildningsanordnarens skyldighet att trygga den rätt till en trygg studiemiljö som eleven har enligt 29 § i lagen om grundläggande utbildning motiverar att undervisningen ges i form av närundervisning. Närundervisningen omfattar sådan undervisning som ges av lärare i en trygg studiemiljö anvisad av skolan och som genomförs under de arbetstider som anges i arbetsplanen.

Utbildningsanordnaren kan inte med stöd av gällande lag besluta att man helt och hållet ska övergå 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). Således kan man utgå från att den grundläggande utbildningen i regel ordnas i form av närundervisning i skolorna. Det enda undantaget är att undervisningen med stöd av 18 § i lagen om grundläggande utbildning kan ordnas genom särskilda undervisningsarrangemang. Den föreslagna regleringen innebär att eleven har rätt att få grundläggande utbildning enligt 16 § 1 mom. i grundlagen också under exceptionella undervisningsarrangemang. Propositionen gör det möjligt att fortsätta fullgöra läroplikten. Den föreslagna bestämmelsen om att undervisningen kan ordnas på annat sätt än som närundervisning med hjälp av distansförbindelser möjliggör att elevens rätt till grundläggande utbildning ändå tillgodoses och att undervisningen inte behöver avbrytas helt, om det inte är tryggt att ordna undervisningen som närundervisning i skolan eller på någon annan plats där undervisning ordnas. Detta tryggar den subjektiva grundläggande rätten till grundläggande utbildning enligt 16 § 1 mom. i grundlagen även i en situation med en smittsam sjukdom.

Med stöd av 7 § i grundlagen har alla rätt till liv. Detta är den mest fundamentala av de grundläggande fri- och rättigheterna, och spridningen i Finland av pandemin av coronaviruset äventyrar allvarligt tillgodoseendet av denna rättighet. Enligt 19 § 3 mom. i grundlagen ska det allmänna främja befolkningens hälsa. Främjandet av befolkningens hälsa kan också tolkas som en sådan primär grundläggande rättighet som garanterar att också andra grundläggande fri- och rättigheter, såsom de kulturella rättigheterna, faktiskt tillgodoses. Den grundläggande utbildningen för läropliktiga gäller barn. Vuxnas hälsa och funktionsförmåga möjliggör att barnets grundläggande fri- och rättigheter de facto kan tillgodoses. Huvudansvaret för barnets utveckling och uppfostran ligger hos barnets föräldrar och andra som enligt lag svarar för omsorgen om barnet. Det allmänna ska enligt 19 § 3 mom. i grundlagen stödja familjerna och andra som svarar för omsorgen om barn så att de har möjligheter att trygga barnens välfärd och individuella uppväxt.

I enlighet med reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna ska barnets välfärd förstås i vid bemärkelse som både materiell och psykisk välfärd. Bestämmelsen ska därmed granskas tillsammans med de andra grundläggande ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna, närmast rätten till grundläggande utbildning. (RP 309/1993 rd, s. 76). Detta har betydelse till exempel vid anordnandet av utbildning, där utbildningsanordnaren är skyldig att trygga barnets välfärd och individuella uppväxt. Grundlagsutskottet har ansett att bestämmelsen i 19 § 3 mom. i grundlagen också gäller den rätt till grundläggande utbildning som tryggas i 16 § 1 mom. i grundlagen (GrUB 14/2020 rd och GrUU 12/2015 rd). De föreslagna lagändringarna tryggar barnens välfärd och individuella uppväxt, och dessutom hela befolkningens hälsa.

Finlands system för de grundläggande fri- och rättigheterna har till innehållet sett ett nära samband med de rättigheter som tryggas i de internationella konventionerna om mänskliga rättigheter, och därför är det motiverat att bedöma den föreslagna ändringen också med tanke på de mänskliga rättigheterna. Finland har ratificerat flera internationella konventioner om mänskliga

rättigheter där det föreskrivs om rätten till liv och rätten till skydd för hälsa. Bland annat i artikel 2 i Europakonventionen (FördrS 18/1990), som godkänts av Europarådet, föreskrivs det om rätten till liv, och i artiklarna 11 och 13 (1) i den reviderade Europeiska sociala stadgan (FördrS 80/2002) föreskrivs det om rätten till skydd för hälsa. I Förenta nationernas (FN) internationella konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (FördrS 6/1976), även kallad ESK-konventionen, erkänns i artikel 12 rätten för envar att såväl i fysiskt som i psykiskt hänseende åtnjuta bästa möjliga hälsa och i artikel 13 rätten till utbildning. Enligt artikel 12 ska konventionsstaterna vidta de åtgärder som är nödvändiga för att förhindra uppkomsten av, behandla och kontrollera epidemiska och endemiska sjukdomar, yrkessjukdomar och andra sjukdomar samt de åtgärder som är nödvändiga för att skapa villkor som är ägnade att tillförsäkra envar läkar- och sjukhusvård i händelse av sjukdom. Denna regeringsproposition stöder strävan att nå dessa mål genom att minska mängden närkontakter mellan eleverna och undervisningspersonalen, om det krävs på grund av en smittsam sjukdom.

De grundläggande fri- och rättigheterna förpliktar i första hand det allmänna (RP 309/1993 rd, s. 27—31). I grundlagens 22 § föreskrivs en allmän skyldighet för det allmänna att se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. I bestämmelsen definieras inte med vilka metoder det allmänna ska förverkliga sin förpliktelse. Valet av metod bör övervägas från fall till fall. I motiveringen till regeringens proposition om reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna betonades det att skyldigheten att trygga tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna förutsätter att de tryggas materiellt. Det allmänna förverkligar sin förpliktelse exempelvis genom att stifta lagar som tryggar utövningen av de grundläggande fri- och rättigheterna (RP 309/1993 rd, s. 79—80). I denna proposition föreslås det att rätten till grundläggande utbildning i en allvarlig situation med en smittsam sjukdom ska tryggas genom lagstiftning som tryggar den grundläggande rätten att få grundläggande utbildning också vid en smittsam sjukdom som äventyrar hälsan.

Finland har förbundit sig att iaktta bestämmelserna i Förenta Nationernas konvention om barnets rättigheter (FördrS 59—60/1991, nedan konventionen om barnets rättigheter). Enligt artikel 3.1 i konventionen om barnets rättigheter ska barnets bästa komma i främsta rummet vid alla åtgärder som rör barn, vare sig de vidtas av offentliga eller privata välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ. Grundlagsutskottet har understrukit att barnets bästa ska beaktas med avseende på enskilda barn i varje förekommande fall eller situation också när bestämmelserna tillämpas (se även GrUU 18/2018 rd, s. 3, GrUU 17/2018 rd, s. 3 och GrUB 14/2020 rd). När den temporära ändringen av lagen om grundläggande utbildning bedöms med tanke på barnets bästa bör man beakta barnets övriga rättigheter som ska tillgodoses i skolan och i undervisningen. Artikel 3.2 i konventionen om barnets rättigheter tryggar barnets rätt till det skydd och den omvårdnad som behövs för barnets välfärd. Detta ska vara utgångspunkten också i skolarbetet. Den grundläggande utbildningen förverkligar barnets rätt till utbildning, men omfattar även andra element, såsom avgiftsfri undervisning, stöd för lärandet samt att man sörjer för en trygg inlärningsmiljö. Kravet på icke-diskriminering enligt artikel 2 i konventionen om barnets rättigheter och prioriteringen av barnets bästa enligt artikel 3 i den konventionen accentueras under den tid som begränsningsåtgärder mot smittsamma sjukdomar pågår. Dessutom förutsätter barnets rätt till välfärd, det nödvändiga skyddet av välfärden och barnets rätt till omvårdnad enligt artikel 3.2 i konventionen om barnets rättigheter samt rätten till liv och utveckling enligt artikel 6 och rätten till bästa möjliga hälsa enligt artikel 24 i den konventionen också effektiva åtgärder för att begränsa smittsamma sjukdomar. En begränsning av närundervisningen för ett barn med funktionsnedsättning kan inverka på barnets rätt till aktivt deltagande i samhället enligt artikel 23. Därför omfattar den föreslagna bestämmelsen inte barn i särskilt utsatt ställning. Den grundläggande utbildningen ska inte ordnas så att den äventyrar tillgodoseendet av dessa grundläggande och mänskliga rättigheter. Med beaktande av dessa aspekter som gäller de grundläggande och mänskliga rättigheterna är det av

största vikt att möjliggöra de föreslagna temporära exceptionella undervisningsarrangemangen inom den grundläggande utbildningen och på så sätt minska mängden närkontakter mellan eleverna. Med tanke på barnets rättigheter kan det anses motiverat att exceptionella undervisningsarrangemang inom den grundläggande utbildningen möjliggörs endast temporärt, eftersom det, om de exceptionella undervisningsarrangemangen skulle fortsätta under en längre tid, inte skulle vara möjligt att tillgodose dessa grundläggande och mänskliga rättigheter i lika stor utsträckning och lika kvalitativt som vid närundervisning i skolan.

Undervisning som ordnas på annat sätt än i form av närundervisning medför en risk för att rätten till grundläggande utbildning för de mest sårbara barnen inte förverkligas fullt ut. Grundlagsutskottet har i sitt betänkande (GrUB 14/2020 rd) lyft fram behovet att med anledning av jämlikhetsbestämmelsen i 6 § i grundlagen, konventionen om barnets rättigheter och konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (FördrS 27/2016) sörja för faktisk jämlikhet i synnerhet mellan de barn och unga som har läroplikt. Propositionen bör verkställas med särskild hänsyn till att stödet för inlärning och skolgång förverkligas, inte minst i fråga om barn i utsatt ställning. Enligt det föreslagna 20 a § 4 mom. i lagen om grundläggande utbildning gäller de exceptionella undervisningsarrangemangen inte de elever som är mest sårbara. Tillämpningsområdet omfattar således inte 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 den lagen och elever inom förberedande undervisning enligt 5 § i den lagen. För dessa grupper är behovet av närundervisning uppenbart för att elevernas rätt till grundläggande utbildning de facto ska kunna tillgodoses. Bedömningen i anslutning till detta behandlas i specialmotiveringen i avsnitt 6. Enligt 6 § 3 mom. i grundlagen ska barn bemötas som jämlika individer och ha rätt till medinflytande enligt sin utvecklingsnivå i frågor som gäller dem själva. De grundläggande fri- och rättigheterna omfattar också barn. 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 yngre eleverna har ett stort behov av närundervisning.

Dessutom föreslås det att elever med särskilt stöd enligt 17 § i lagen om grundläggande utbildning och elever med förlängd läroplikt enligt 25 § i den lagen inte ska omfattas av de exceptionella undervisningsarrangemangen, eftersom dessa elever i regel behöver ett starkt stöd för inlärning och skolgång. 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. Den positiva särbehandlingen kan vidare motiveras med denna särställning. Detta ligger också i linje med artiklarna 7, 11 och 24 i konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Enligt artikel 7 i konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning ska konventionsstaterna vidta alla nödvändiga åtgärder som behövs för att säkerställa att barn med funktionsnedsättning fullt åtnjuter alla mänskliga rättigheter och grundläggande friheter på lika villkor som andra barn. I alla åtgärder som rör barn med funktionsnedsättning ska barnets bästa komma i främsta rummet. Detta gäller även rätten till utbildning enligt artikel 24. I artikeln konstateras det att konventionsstaterna erkänner rätten till utbildning för personer med funktionsnedsättning. I enlighet med konventionen ska skälig anpassning erbjudas personer med funktionsnedsättning utifrån deras personliga behov. Personer med funktionsnedsättning ska ges nödvändigt stöd inom det allmänna utbildningssystemet för att underlätta deras ändamålsenliga utbildning, och ändamålsenliga individanpassade stödåtgärder ska erbjudas i miljöer som erbjuder största möjliga akademiska och sociala utveckling som är förenlig med målet fullständig inkludering.

I enlighet med 3 § i tillämpningsförordningen (191/2020) som var i kraft våren 2020 hörde också sådana elever i förberedande undervisning före den grundläggande utbildningen som avses i 5 § 1 mom. i lagen om grundläggande utbildning till den elevgrupp som hade rätt till närundervisning. Eleverna inom den förberedande undervisningen lämnas utanför paragrafens tillämpningsområde, eftersom deras förutsättningar att dra nytta av undervisning med hjälp av distansförbindelser kan vara väsentligt sämre än andra elevers. Således kan dessa elever redan från start vara mer sårbara, varför positiv särbehandling är motiverad. Det har ansetts typiskt för lagstiftningen att den på grund av ett visst godtagbart samhälleligt intresse behandlar människor olika bland annat för att främja faktisk jämlikhet (RP 309/1993 rd, s. 46, se även GrUU 31/2014 rd, s. 3/I). Genom den temporära ändringen av lagen om grundläggande utbildning tryggas likställighetsprincipen och beaktas elevernas ålder eller utvecklingsnivå, och i synnerhet de elever som har det sämst ställt har fortfarande rätt till närundervisning och behövligt stöd för skolgången även under exceptionella undervisningsarrangemang. Genom att ordna närundervisning strävar man efter att säkerställa att eleverna kan nås personligen och efter att förhindra att eleverna hamnar utanför utbildningen.

De grundläggande fri- och rättigheterna har åtminstone inte rent allmänt ansetts vara ovillkorliga så att de inte under några förhållanden eller i någon utsträckning får begränsas (RP 309/1993 rd, s. 31). Den grundläggande rätten till avgiftsfri grundläggande utbildning har genom ett regleringsförbehåll kopplats till reglering i vanlig lag. Det exakta innehållet i en grundläggande fri- eller rättighet bestäms först utifrån den helhet som utgörs av bestämmelsen om den grundläggande fri- eller rättigheten och den vanliga lagstiftningen. Regleringsförbehåll har ansetts ge lagstiftaren spelrum i lagstiftningen om rättigheterna, och detta spelrum är större än i fråga om de grundläggande fri- och rättigheter som tryggas utan regleringsförbehåll. Grundlagen uttrycker dock också då huvudregeln, det vill säga kärnan i fri- eller rättigheten, som inte kan försvagas med stöd av ett regleringsförbehåll. (RP 309/1993 rd, s. 5—6). Innehållet i den grundläggande rättigheten enligt 16 § 1 mom. i grundlagen utgörs av den helhet som bildas av grundlagen och lagen om grundläggande utbildning. Lagstiftaren har alltså rätt att genom lag utfärda närmare bestämmelser om innehållet i 16 § 1 mom., dock så att kärnan i den grundläggande rättigheten inte försvagas.

Ur hela komplexet av grundläggande fri- och rättigheter och rättigheternas karaktär av grundlagsfästa rättigheter har grundlagsutskottet härlett vissa allmänna krav på inskränkning av dem. Till dessa hör kraven på att bestämmelser utfärdas genom lag, att lagen är exakt och noga avgränsad, att inskränkningarna är acceptabla och proportionella, att kärnan i en grundläggande fri- eller rättighet inte inskränks, att rättsskyddet är adekvat och att de förpliktelser som gäller de mänskliga rättigheterna iakttas. (GrUB 25/1994 rd, s. 5.) I denna proposition föreslås det att utbildningsanordnaren ska vara skyldig att ordna sådant stöd för lärande som avses i 16, 16 a, 17 och 17 a § i lagen om grundläggande utbildning samt sådana tjänster och förmåner som avses i 31 § i den lagen på de sätt som det med tanke på omständigheterna är möjligt att genomföra. Propositionen gör det inte möjligt att avvika från stödets omfattning. I stället kan sättet för genomförande av stödet anpassas så att det med tanke på omständigheterna är möjligt och tryggt att genomföra stödet under exceptionella undervisningsarrangemang. I sina utlåtanden har kulturutskottet och grundlagsutskottet påpekat att utbildningsanordnarna under undantagsförhållandena har getts stor prövningsrätt när det gäller ordnandet av den grundläggande utbildningen och stödet för den, vilket har lett till både regionala skillnader och skillnader mellan kommunerna och skolorna (KuUU 5/2020 rd och GrUB 14/2020 rd). Under beredningen har man också beaktat att skillnaderna mellan utbildningsanordnarnas förutsättningar att ordna distansundervisning ökar ojämlikheten mellan eleverna. Därför är det till exempel inte möjligt att avvika från omfattningen av stödet för lärande under exceptionella undervisningsarrangemang.

I fråga om de tillämpningsförordningar som utfärdats med stöd av beredskapslagen och som var i kraft våren 2020 har grundlagsutskottet påpekat att tillämpningsförordningarna inte innehöll några explicita bestämmelser om skolmåltider (GrUB 14/2020 rd, GrUB 6/2020 rd, se även KuUU 5/2020 rd). Avgiftsfri grundläggande utbildning avser i enlighet med grundlagsutskottets ståndpunkt i samband med reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna också tillräcklig föda, alltså inte nödvändigtvis ordnande av skolmåltider eller andra måltider (GrUB 25/1994 rd s. 10/I). Enligt den föreslagna 20 a § ska utbildningsanordnaren vara skyldig att ge alla elever en avgiftsfri måltid i annan undervisning än sådan som ges i form av närundervisning. Den föreslagna begränsningen är noggrant avgränsad och exakt. I fråga om elever i annan undervisning än närundervisning skiljer sig rätten till avgiftsfri måltid från 31 § 2 mom. genom att det inte krävs att måltiden övervakas. Syftet med begränsningen är att minska de sociala kontakterna och främja hälsan. Dessutom föreslås det att det inte ska ingå något krav på att måltiden ska vara fullvärdig, eftersom det kan vara utmanande att leverera till exempel färskvaror på ett säkert sätt. Den föreslagna bestämmelsen utgör en inskränkning av rätten till grundläggande utbildning. Inskränkningen kan till denna del anses noggrant avgränsad och godtagbar. Att det inte ordnas övervakade måltider för de elever som inte deltar i närundervisning kan anses godtagbart, eftersom syftet med inskränkningen är att skydda rätten till liv enligt 7 § 1 mom. i grundlagen för eleverna och undervisningspersonalen i skolan och rätten till en sund miljö enligt 20 § 2 mom. i grundlagen. Detta kan anses godtagbart med tanke på systemet med de grundläggande fri- och rättigheterna som helhet. Genom de uttryckliga bestämmelserna om skolmåltider under exceptionella undervisningsarrangemang undanröjs oklarheterna i fråga om hur skyldigheten att ordna avgiftsfria måltider ska tolkas. Genom noggrann avgränsning strävar man efter att de grundläggande fri- och rättigheterna ska tillgodoses så fullödigt som möjligt vid verkställigheten av lagen.

Rätten till avgiftsfri måltid för elever som deltar i undervisning som ordnas i annan form än närundervisning anses inte försätta eleverna i en ojämlik ställning. Ordalydelsen i 6 § 2 mom. i grundlagen anger att ingen får särbehandlas ”*utan godtagbart skäl*”. Den allmänna jämlikhetsklausulen innebär ett förbud mot godtycke och ett krav på enahanda bemötande i likadana fall (RP 309/1993 rd, s. 46). Grundlagsutskottet har i sin praxis framhållit att jämlikhetsprincipen inte kan sätta stränga gränser för lagstiftarens prövning när lagstiftningen ska anpassas efter samhällsutvecklingen vid en viss tidpunkt (GrUU 11/2012 rd, s. 2, GrUU 1/2006 rd, s. 2 och GrUU 15/2001 rd, s. 2). Grundlagsutskottet har ur grundlagens jämlikhetsbestämmelser i olika sammanhang härlett ett krav på att skillnaderna inte får vara godtyckliga, att de inte får bli oskäliga och att motiveringen ska vara godtagbar. Rätten till en avgiftsfri måltid kvarstår både i närundervisningen och i den undervisning som utnyttjar distansförbindelser. Sättet att ordna måltider i samband med olika former av undervisning förändras. Ändringarna beror på att man strävar efter att minska närkontakterna i en situation med en smittsam sjukdom. De föreslagna skillnaderna i sättet att ordna avgiftsfria måltider beror på tryggandet av rätten till liv enligt 7 § 1 mom. i grundlagen och det allmännas skyldighet enligt 19 § 3 mom. i grundlagen att främja befolkningens hälsa. Rätten till liv är en primär grundläggande rättighet i den bemärkelsen att den är en förutsättning för att alla andra grundläggande fri- och rättigheter ska kunna tillgodoses. Vid avvägningen av de olika grundläggande fri- och rättigheterna väger 7 § 1 mom. i grundlagen tungt, och mindre inskränkningar i andra grundläggande fri- och rättigheter är således godtagbara, om de skyddar rätten till liv (GrUU 6/1998 rd).

Enligt det föreslagna 20 a § 5 mom. i lagen om grundläggande utbildning kan elevens undervisning ordnas i enlighet med 18 §, om undervisningen med stöd av ett beslut enligt 57, 60 och 63 § i lagen om smittsamma sjukdomar inte kan ordnas som närundervisning. Bestämmelsen förbättrar elevens rätt att få grundläggande utbildning, eftersom den preciserar elevens rätt till särskilda undervisningsarrangemang i enskilda situationer enligt 57, 60 och 63 § i lagen om

smittsamma sjukdomar. Syftet med detta är att undanröja oklarheter i tolkningen av skyldigheten att ordna grundläggande utbildning i situationer där det med stöd av lagen om smittsamma sjukdomar har fattats ett ovannämnt beslut som gäller eleven. Eleven ska ha rätt att få grundläggande utbildning också vid smittsam sjukdom i enlighet med ovan.

Rätten till grundläggande utbildning får endast begränsas i rätt proportion till skyddet av liv och hälsa. Den föreslagna regleringen står i ett godtagbart förhållande till det eftersträvade målet, eftersom åtgärderna säkerställer rätten till grundläggande utbildning samtidigt som den skyddar rätten till liv och trygghet både för barnet och för de vuxna som svarar för omsorgen om barnet. De exceptionella undervisningsarrangemangen är bundna vid tillämpningen av beslut som meddelats med stöd av 58 § i lagen om smittsamma sjukdomar, vilket gör att rätten till grundläggande utbildning inte begränsas mer än vad som behövs. De exceptionella undervisningsarrangemangen ska gälla en viss tid för högst en månad åt gången, vilket också stöder åtgärdernas proportionalitet. I denna proposition föreslås ingen allmän inskränkning av barnets rättigheter, utan vid behov prioriteras temporärt rätten till hälsa och skyddet av den. Strävan efter att genom en inskränkning av en grundläggande fri- eller rättighet främja ett bättre tillgodoseende av en annan grundläggande fri- eller rättighet har ansetts uppfylla kravet på godtagbarhet (GrUU 35/2014 rd, s. 3). Dessutom är den föreslagna regleringen också påkallad av ett vägande samhälleligt behov. För att stävja spridningen av en smittsam sjukdom krävs det att antalet närkontakter minskas. Den gällande lagen om grundläggande utbildning möjliggör inte en mer omfattande övergång till undervisning som utnyttjar distansförbindelser.

Övergången till exceptionella undervisningsarrangemang innebär inte en begränsning av skyldigheten att ordna undervisning, utan handlar om att temporärt ordna undervisning på annat sätt. Propositionen innebär dock en inskränkning av elevens rätt till närundervisning. Inskränkningar bör vara nödvändiga och proportionella i förhållande till den eftersträvade nyttan. Det har enligt grundlagsutskottet också varit uppenbart att en inskränkning i de grundläggande fri- och rättigheterna inte kan vara relevant för sitt syfte och därmed nödvändig, om den inte ens i princip kan nå upp till det godtagbara mål som den bygger på (se t.ex. GrUB 11/2020 rd; se även GrUU 40/2017 rd, s. 4, GrUU 55/2016 rd, s. 4—5 och GrUU 5/2009 rd, s. 3). Den föreslagna regleringen är nödvändig med tanke på det eftersträvade målet, eftersom övergången till de föreslagna exceptionella undervisningsarrangemangen inte är möjlig inom ramen för den gällande lagstiftningen. Den föreslagna regleringen säkerställer att individens rätt till liv och rätt till avgiftsfri grundläggande utbildning tillgodoses så fullödigt som möjligt i enlighet med 7 och 16 § i grundlagen. Propositionen tryggar dessutom jämlikheten enligt 6 § i grundlagen genom att garantera de mest sårbara eleverna rätten till närundervisning. Den föreslagna regleringen hänför sig till ett vägande samhälleligt intresse, nämligen att fördröja spridningen av en smittsam sjukdom. Den nationella säkerheten har ansetts uppfylla kravet på godtagbarhet (GrUU 21/1997 rd). Vid bedömningen av inskränkningarnas grundlagsenlighet bör det därtill beaktas att läroplikten och rätten till avgiftsfri undervisning kvarstår hos elever inom den grundläggande utbildningen trots de exceptionella undervisningsarrangemangen. Således är de föreslagna inskränkningarna proportionerliga och nödvändiga, när det dessutom beaktas att inskränkningarna är temporära.

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

Eftersom kärnan i den grundläggande rättigheten kvarstår orörd, kan propositionen anses överensstämma också med de internationella människorättsförpliktelser som är bindande för Finland.

I denna proposition är det fråga om 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. Det är inte fråga om lag som innehåller sådana undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna som avses i 23 § i grundlagen. Enligt 120 § i grundlagen har landskapet Åland självstyrelse enligt vad som särskilt bestäms i självstyrelselagen för Åland (1144/1991). Den föreslagna ändring 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. Därför gäller den föreslagna ändringen av lagen om grundläggande utbildning inte på Åland.

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

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

Kläm

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

Lagförslag

1.

Lag

om temporär ändring av lagen om grundläggande utbildning

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

4 kap.

Undervisning

20 a §

Exceptionella undervisningsarrangemang

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

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

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

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

Om undervisningen för en elev inte kan ordnas som närundervisning i situationer som avses i 57, 60 och 63 § i lagen om smittsamma sjukdomar, kan undervisningen ordnas med särskilda undervisningsarrangemang enligt 18 §.

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

2.

Lag

om temporär ändring av lagen om Europeiska skolan i Helsingfors

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

2 kap.

Undervisning

8 a §

Exceptionella undervisningsarrangemang

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

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

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

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

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

Helsingfors den 4 juni 2020

Statsminister

Sanna Marin

Undervisningsminister Li Andersson