

Protokoll fört vid enskild föredragning

Utbildnings- och kulturavdelningen

Allmänna byrån, U1

Beslutande

Minister

Annika Hambrudd

Föredragande

Jurist

Laura Korpi

Justerat

Omedelbart

.....
Ärende/Dnr/Exp.

.....
Beslut

Nr 7

Lagstiftningspromemoria om behov av lagstiftningsåtgärder
med anledning av coronaviruset (covid-19)

ÅLR 2020/4325

107 U1

Landskapsregeringen beslöt överföra lagstiftningspromemoria, **bilaga 1**, till lagberedningen för lagstiftningsåtgärder.

Behov av brådskande lagstiftningsåtgärder inom utbildningssektorn med anledning av coronaviruset (covid-19)

1. Bakgrund

Finlands regering har den 16 mars 2020 i samverkan med republikens president konstaterat att undantagsförhållanden råder i landet på grund av coronaviruset. Regeringen beslutade samtidigt att med stöd av beredskapslagen stänga skolornas, läroanstalternas, universitetens och yrkeshögskolornas samt medborgarinstitutens och det övriga fria bildningsarbetets lokaler samt att avbryta närundervisningen vid dessa inrättningar i syfte att bromsa spridningen av coronaviruset.

Begränsningarna av skyldigheten att ordna utbildning som baserat sig på beredskapslagen har avvecklats. Detta betyder att man inom den grundläggande undervisningen har övergått till närundervisningen från och med 14 maj 2020. Statsrådet rekommenderar dock att distansundervisningen fortsätter fram till läsårets slut vid universiteten och yrkeshögskolorna, i gymnasieutbildningen, yrkesutbildningen, det fria bildningsarbetet och i den grundläggande utbildningen för vuxna. Utbildningsanordnarna bestämmer själva i vilken mån man ordnar närundervisning.

Finlands regering har den 30 maj fattat ett principbeslut om en kontrollerad och successiv avveckling av begränsningarna under coronaviruspandemin inom småbarnspedagogiken och den grundläggande utbildningen.¹ Finlands regering har därtill den 6 maj fattat ett principbeslut om en plan för en hybridstrategi för hantering av coronakrisen.² Enligt senast nämnda principbeslutet hanteras användningen av undervisningslokaler från och med 14 maj 2020 genom åtgärder enligt lagen om smittsamma sjukdomar (FFS 1227/2016). Enligt principbeslutet ger lagen om smittsamma sjukdomar en möjlighet för de regionala myndigheterna för snabbt och flexibelt beslutsfattande i de situationer epidemiläget utvecklas i olika takt i olika regioner. Följaktligen borde utbildningslagstiftningen på Åland kompletteras med bestämmelser som möjliggör smidig övergång till tillfällig distansundervisning.

2. Lagstiftningsbehörighet

Enligt 18 § 14 punkten i självstyrelselagen för Åland (1991:71) har landskapet lagstiftningsbehörighet i fråga om undervisning. Enligt 27 § 34 punkten i självstyrelselagen har riket lagstiftningsbehörighet i fråga om beredskap inför undantagsförhållanden. Beredskapslagen och de författningar som utfärdas med stöd av den är därmed i kraft också på Åland, även om innehållet i landskapets lagstiftning inte till alla delar överensstämmer med innehållet i beredskapslagen och i de lagar i riket som nämns i tillämpningsförfordningarna.

Enligt 27 § 29 punkten i självstyrelselagen har riket lagstiftningsbehörighet i fråga om smittsamma sjukdomar hos människor. Enligt 30 § 9 punkten i självstyrelselagen ska landskapsregeringen eller någon annan myndighet som anges i landskapslag sköta de uppgifter som enligt lagstiftningen om bekämpning av smittsamma sjukdomar hos människor ankommer på riksmyndigheterna och kommunerna.

1 Statsrådets allmänna sammanträde 30.4.2020. Beslutet finns tillgängligt elektroniskt på <https://valtioneuvosto.fi/paatokset/paatokset?decisionId=0900908f806a78a6>.

2 Statsrådets allmänna sammanträde 6.5.2020. Beslutet finns tillgängligt elektroniskt på <https://valtioneuvosto.fi/paatokset/paatokset?decisionId=0900908f806a9de2>

3. Ordnande av distansundervisning i grundskolorna

3.1 Syftet med lagstiftningsåtgärder

Behovet av lagstiftningsåtgärder gällande ordnande av distansundervisning i landskapets grundskolor anknyter till sådana eventuella framtida scenarier där landskapsregeringen eller Ålands hälso- och sjukvård på grund av det regionala epidemiläget beträffande covid-19 är tvungen att stänga hela eller delar av läroanstalter med stöd av 58 § i lagen om smittsamma sjukdomar.

58 §

Åtgärder i samband med en omfattande smittrisk

När en allmänfarlig smittsam sjukdom eller en sjukdom som med fog misstänks vara en allmänfarlig smittsam sjukdom som medför omfattande smittrisk har konstaterats eller med fog kan väntas förekomma, kan det kommunala organ som ansvarar för bekämpningen av smittsamma sjukdomar inom sitt verksamhetsområde 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 ytterligare förutsättning är att åtgärden är nödvändig för att förhindra spridningen av en allmänfarlig sjukdom eller en sjukdom som med fog misstänks vara en allmänfarlig sjukdom. Regionförvaltningsverket kan fatta motsvarande beslut inom sitt område om det behövs inom flera kommuners område.

Om någon annan än en i 1 mom. avsedd smittsam sjukdom medför omfattande smittrisk, kan det kommunala organ som ansvarar för bekämpningen av smittsamma sjukdomar och regionförvaltningsverket inom sitt område fatta beslut om att läroanstalter och daghem ska stängas, om det är nödvändigt för att förhindra sjukdomsspridning.

Besluten enligt 1 och 2 mom. meddelas för högst en månad. Åtgärderna ska genast avslutas när det inte längre finns någon smittrisk.

Syftet med lagstiftningsåtgärder är att förhindra okontrollerad spridning av coronaviruset covid-19 samtidigt som alla barn garanteras rätt till grundläggande utbildning i enlighet med 16 § i Finlands grundlag (FFS 731/1999).

3.2 Distansundervisning av läropliktiga

Den nuvarande grundskolelagen, grundskolelag (1995:18) för landskapet Åland, omfattar inte bestämmelser om distansundervisning. Den nuvarande grundskolelagen upphävs i och med att den nya landskapslagen om barnomsorg och grundskola (2019:32, nedan BOG) träder i kraft 1.1.2021. Enligt 6 § i del III bedrivs undervisningen i grundskolan i form av allmänundervisning, specialundervisning, träningsundervisning och verksamhet utanför skolan. BOG omfattar en bestämmelse om distansundervisning för läropliktiga (9 § i del III) samt en bestämmelse om distansundervisning för andra än läropliktiga (45 § i del III).

Bestämmelsens gällande lydelse för läropliktiga är följande:

9 §

Distansundervisning för läropliktiga

Med distansundervisning för läropliktiga avses en undervisningssituation som bedrivs med informations- och kommunikationsteknik där läraren inte är på samma plats som eleven men där eleven och läraren bör kunna interagera i realtid.

Distansundervisning ges av en lärare som är anställd vid en åländsk skola och tas emot av en elev på Åland. Varje grundskola på Åland ska ha möjlighet att ta emot och ge distansundervisning. Bestämmelser om distansundervisning ska ingå i skolans arbetsplan.

Den skola som mottar distansundervisning ska värna om undervisningsgruppens trygghet, säkerhet och välbefinnande samt trygga elevens möjligheter till kommunikation som främjar lärande.

Bestämmelser om distansundervisning för andra än läropliktiga finns i del III 8 kap. 45 §. Närmare bestämmelser om distansundervisning utfärdas i en landskapsförordning

I fråga om distansundervisning för läropliktiga anges i lagframställningens detaljmotivering att distansundervisning ger skolan en möjlighet att tillhandahålla likvärdig utbildning för alla elever i elevens närmiljö.³ Vidare anges det att en god distansundervisning förutsätter pedagogisk planering som beaktar elevens behov och utnyttjar teknikens möjligheter och att varje grundskola på Åland ska ha möjlighet att ta emot och ge distansundervisning. I detaljmotiveringen betonas att syftet med distansundervisning inte är att nå en personell och ekonomisk inbesparing för grundskolan utan att den direkta kontakten mellan lärare och elev är fortsättningsvis det väsentligaste.

Den distansundervisning som beskrivs i BOG avser en undervisningsform där undervisning förmedlas via tekniska hjälpmedel mellan en lärare som är anställd vid en åländsk skola samt mellan en elev på Åland. I detaljmotiveringarna anges att distansundervisning kan även användas inom en skola. Distansundervisning är enligt detaljmotiveringen inte möjligt i situationer där eleven befinner sig utom Åland. Det är dock enligt detaljmotiveringen möjligt för en åländsk skola att anställa en lärare som ger distansundervisning utan att befinna sig på Åland, exempelvis inom hemspråksundervisning.⁴

Syftet med bestämmelsen om distansundervisning för läropliktiga har varit att reglera distansundervisningen mellan skolorna, även om bestämmelsens lösa och något motstridiga formuleringar kan ge upphov till tolkningsproblematik kring distansundervisning av enskilda elever. I bestämmelsens 3 mom. används begreppet ”skola som mottar distansundervisning” medan det i 2 mom. anges att distansundervisning ges av en lärare och mottas av en elev på Åland. Att distansundervisning kan användas för enskilda elever stöds av att det i detaljmotiveringen anges att distansundervisning på sjukhus eller i hemmet kan användas som undervisningsform gällande undervisning i särskilda situationer (24 § i del III).

Närundervisning ska vara den huvudsakliga undervisningsformen i grundskolan för att säkerställa elevernas grundlagsstadgade rätt till grundskoleutbildning. Det är därmed problematiskt att det av BOG inte tydligt framkommer att undervisningen i grundskolan bedrivs i huvudsak som närundervisning. Därtill är grunderna för rätten att ge distansundervisning på förordningsnivå. Enligt förslaget till förordning får distansundervisning ges i skolor som saknar behöriga lärare i ämnet, om gruppstorlekarna är för små eller där det finns pedagogiskt mervärde. Dessa formuleringar kan anses vara alldeles för vida och tolkningsbara för att säkerställa varje elevs rätt till adekvat närundervisning.

Bestämmelsens nuvarande lydelse i BOG täcker inte in sådana situationer där en hel eller en del av en skola skulle övergå till en tidsbegränsad distansundervisning till följd av smittläget och de beslut som landskapsregeringen eller Ålands hälso- och sjukvård fattar med stöd av 58 § i lagen om

³ LF 28/2018–2019, s. 39.

⁴ LF 28/2018–2019, s. 39.

smittsamma sjukdomar. Därtill saknas en motsvarande bestämmelse i den nuvarande grundskolelagen som upphör att gälla 31.12.2020.

Sammantaget kan det konstateras att det finns skäl att se över distansundervisningsbestämmelsens utformning så att tolkningsoklarheterna avlägsnas och så att smidig övergång till distansundervisning kan säkerställas i de situationer skolorna eventuellt är tvungna att helt eller delvis övergå till distansundervisning till följd av smittläget. Det är också motiverat förtydliga lagstiftningen gällande det som tidigare anförts om närundervisning som huvudsaklig undervisningsform.

Nedan presenteras ett förslag till en omarbetad bestämmelse om distansundervisning för läropliktiga:

9 §

Distansundervisning för läropliktiga

Med distansundervisning för läropliktiga avses en undervisningssituation som bedrivs med informations- och kommunikationsteknik där läraren inte är på samma plats som elevgruppen eller en enskild elev men där elevgruppen eller den enskilda eleven och läraren bör kunna interagera i realtid.

Varje grundskola på Åland ska ha möjlighet att ta emot och ge distansundervisning. Bestämmelser om distansundervisning ska ingå i skolans arbetsplan.

Distansundervisning ges av en lärare som är anställd vid en åländsk skola och tas emot

- 1) av en eller flera elevgrupper eller enskilda elever i en grundskolas lokal på Åland,
- 2) av en enskild elev i särskilda situationer enligt 24 § i del III, eller
- 3) av en eller flera elevgrupper eller enskilda elever i en sådan situation att landskapsregeringen eller någon annan myndighet som anges i landskapslag enligt 30 § 9 punkten i självstyrelselagen (1991:71) för Åland stängt eller delvis stängt en grundskola med stöd av lagen om smittsamma sjukdomar (FFS 1227/2016).

Distansundervisning som avses i 3 mom. 1 punkten kan ges i enskilda ämnen eller i ämnesdelar endast om skolan saknar behörig lärare i ämnet i fråga och sådan inte kunnat anställas trots omfattande insatser eller om distansundervisning är objektivt motiverat med hänsyn till pedagogiskt mervärde.

Distansundervisning som avses i 3 mom. 3 punkten ska ges i enlighet med läroplanen.

Distansundervisning enligt 3 mom. 3 punkten får inte ordnas för elever i årskurserna 1–3, för elever som fått ett beslut om mångprofessionellt stöd enligt 41 § i del III eller för elever som omfattas av förlängd läroplikt enligt 1 § 3 mom. i del III.

Vid distansundervisning enligt 3 mom. 3 punkten är kommunen skyldig att ordna sådant stöd för lärande och skolgång som avses i avses 18–23 § i del III samt sådana tjänster som avses i del IV § på de sätt som det med tanke på omständigheterna är möjligt att genomföra. Därtill ska kommunen under alla arbetsdagar ordna en avgiftsfri måltid för alla elever.

Vid distansundervisning ska värnas om elevgruppens och enskilda elevernas trygghet, säkerhet och välbefinnande samt tryggas elevernas möjligheter till kommunikation som främjar lärande.

Det organ som ansvarar för kommunens utbildningsverksamhet fattar beslut om övergång till distansutbildning enligt 3 mom. 3 punkten. Beslutet får fattas för högst en månad åt gången. Närmare bestämmelser om beslut om distansundervisning för elever i särskilda situationer finns i 24 § i del III.

Bestämmelser om distansundervisning för andra än läropliktiga finns i del III 8 kap. 45 §. Närmare bestämmelser om distansundervisning utfärdas i en landskapsförordning.

I bestämmelsens första moment förtydligas att det med distansundervisning avses en undervisningssituation där läraren inte är fysiskt på samma plats som elevgruppen eller den enskilda eleven. Det förutsätts dock att läraren och elevgruppen/enskilda eleven bör kunna interagera i realtid.

Andra momentet motsvarar i sak nugällande 9 § 2 mom. i del III.

I det tredje momentet klarläggs när distansundervisning kan ordnas. Enligt den första punkten kan distansundervisning tas emot av en eller flera elevgrupper eller enskilda elever i en grundskolas lokal på Åland. Detta är dock enligt 4 mom. endast möjligt om skolan saknar behörig lärare i ämnet i fråga och sådan inte kunnat anställas trots omfattande insatser eller om distansundervisning är objektivt motiverat med hänsyn till pedagogiskt mervärde. Med pedagogiskt mervärde syftas till situationer där behörig lärare finns men där anlåtande av utomstående lärare objektivt motiverat tillför pedagogiskt mervärde till undervisningen. I andra punkten förtydligas att distansundervisning kan användas som en undervisningsform för elever som på grund av psykiska eller fysiska hälsoskäl inte kan gå i skolan (undervisning i särskilda situationer). Beslutet i dessa fall fattas av skolförestandaren eller rektorn. Den tredje punkten är ny och säkerställer att skolorna har möjlighet att övergå till en tidsbegränsad distansundervisning till följd av smittläget och de beslut som landskapsregeringen eller Ålands hälso- och sjukvård fattar med stöd av 58 § i lagen om smittsamma sjukdomar.

Bestämmelsens 5–7 mom. avser distansundervisning i smittskyddssituationer. Det förutsätts att det vid distansundervisning följs läroplanen. Elever i årskurserna 1–3, elever som fått ett beslut om mångprofessionellt stöd enligt 41 § i del III och elever som omfattas av förlängd läroplikt enligt 1 § 3 mom. i del III bibehåller sin rätt till närundervisning även i 3 mom. 3 punkten nämnda situationer. Vidare är kommunen skyldig att ordna stöd för lärande och skolgång samt elevhälsotjänster på de sätt som det med tanke på omständigheterna är möjligt att genomföra.

Enligt 9 mom. ska det organ som ansvarar för kommunens utbildningsverksamhet fatta beslut om övergång till distansutbildning enligt 3 mom. 3 punkten. Eftersom beslut som fattas med stöd av 58 § i smittskyddslagen får fattas för högst en månad i taget är det motiverat att tidsbegränsa kommunens beslut om övergång till distansundervisning.

3.3 Distansundervisning för andra än läropliktiga

Grundskoleutbildning för andra än läropliktiga (s.k. grundvux) är en ny undervisningsform som ska tillhandahållas av kommunerna från och med den 1 augusti 2021. Landskapsregeringen har tidigare ordnat kurser i läs- och skrivkunskap, grundläggande litteracitet och förberedande alfabetisering som sysselsättningsfrämjande utbildning.

Syftet med undervisningsformen är att ge de personer som passerat läropliktsåldern och som inte har sådan allmänbildande utbildning som motsvarar grundskoleutbildning eller som har genomgått en utbildning som är avsevärt snävare än den lärokurs som hör till utbildningssystemet på Åland, rätt att få avgiftsfri grundskoleutbildning eller delar av sådan utbildning.

45 §

Distansundervisning för andra än läropliktiga

Grundskoleutbildning för andra än läropliktiga kan helt eller delvis ordnas som distansundervisning. Med distansundervisning för andra än läropliktiga avses en undervisningssituation som bedrivs med informations- och kommunikationsteknik där läraren inte är på samma plats som eleven. Distansundervisning ges av en lärare som är anställd vid en åländsk skola och tas emot av en elev på Åland.

Närmare bestämmelser om distansundervisning utfärdas i en landskapsförordning

Bestämmelsen om distansundervisning för andra än läropliktiga möjliggör att utbildningen kan helt eller delvis ordnas som distansundervisning. Vidare förutsätts det inte, till skillnad från distansundervisning för läropliktiga, att läraren hela tiden finns med i realtid. Bestämmelsens ordalydelse möjliggör således flexibelt ordnande av distansundervisning även under Corona epidemin och lagstiftningsåtgärder är inte behövliga för denna del. Därtill tillämpas bestämmelserna om rätt till grundskoleundervisning först från och med den 1 augusti 2021 (2 § 5 mom. i del VIII).