

Ärende: VN/32974/2023

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om grundläggande utbildning och till vissa lagar som har samband med den

Lausunnonantajan lausunto

Behövs det en totalreform av stödet för lärande och skolgång?

Det är nödvändigt med en reform av stödet för lärande och skolgång. FN:s barnrättskommitté, FN:s funktionshinderrättskommittén och våra nationella laglighetsövervakare har vid flera tillfällen konstaterat att elevernas rättigheter till stöd för lärande och skolgång brister och att det inte uppfyller barnkonventionens, funktionshinderkonventionens och i viss mån också grundlagens samt diskrimineringslagens krav. Dessutom är det svårt för skolor och lärare att få tillräckligt med resurser för att kunna förverkliga elevernas rättigheter. Det finns också brister i rättsskyddet, förvaltnings- och beslutsprocessen samt brister i det samarbete och den mångprofessionalism som skulle behövas. Lärarna saknar delvis det stöd och den handledning som de skulle behöva eftersom exempelvis Valteris handledning är avgiftsbelagd och kommunerna inte vill betala för det. Eftersom många av de svenska skolorna är små behövs handledning och konsultation från större skolor inom kommunen eller från andrakommuner eller den nationella svenska special-skolan Valteri Skilla.

Att en reform av stödet för lärande och skolgång behövs har också konstaterats i den nationella barnstrategin och undervisnings- och kulturministeriets publikation 2022:44 "Mot inkluderande småbarnspedagogik, förskoleundervisning och grundläggande utbildning". Att flera av de förslag som arbetsgruppen föreslog i sin slutrapport inte har tagits med i lagförslaget är förvånande. Lagförslaget innehåller heller ingen förklaring till varför. När lagstiftning reformeras får utgångspunkterna inte vara i första hand organisatoriska eller ekonomiska utan elevens rättigheter och förverkligandet av barnens bästa (art.3 barnkonventionen och art. 7 CRPD) skall vara utgångspunkten. Detta utesluter ändå inte att organisatoriska, ekonomiska och personliga aspekter beaktas, men de måste alltid stå i samklang med barnkonventionens, funktionshinderkonventionens och grundlagens förpliktelser.

Det är positivt att de mänskliga rättigheterna, barnens rättigheter och grundläggande rättigheter behandlas i olika delar av lagförslaget, specifikt i konsekvensbedömningen och i kap.11 som redogör

för förhållandet till grundlagen. Däremot saknas de i den för tillämpningen centrala delen, nämligen detaljmotiveringarna. Detta är något som behövs för tillämpning speciellt eftersom lagen i första hand tillämpas av andra yrkesgrupper än jurister. Exempelvis behandlas inklusionen och funktionshindrade barns rätt att delta i undervisningen under kapitlet om jämlikhet på sidorna 90-92 däremot saknas dessa formuleringar dels i konsekvensbedömningen men också i centrala paragrafer som 20 a § - 20 c§ och 20 g § - 20 i § lagförslaget. Förverkligandet av lagförslaget kommer att bli motstridigt eftersom dessa delar av lagförslaget står i strid med andra delar av lagförslaget som innehåller detaljmotiveringar till hur de specifika bestämmelserna ska förverkligas. I den nyaste rapporten från 2023 som Finland erhållit från barnrättskommittén (CRC/C/FIN/CO/5–6, p. 17, 29 och 30) har kommittén fortsättningsvis uttryckt sin oro för att tillämpningen av barnens bästa inte är konsekvent och att en del barn med funktionsnedsättning fortfarande inte får delta i den allmänna undervisningen. Tillräckliga resurser och tillräckligt kunnig personal är åtgärder som kommittén föreslagit. Också funktionsrättskommittén har uttryckt liknande oro, speciellt gällande det enskilda stödet och rimliga anpassningar (CRPD/C/FIN/Q/1, p 21). I sin allmänna kommentar nr 4 har funktionsrättskommittén öppnat upp definitionen på inklusion och hur den ska förverkligas för att överensstämma med konventionens förpliktelser. Detta är något som genomgående behöver synas i lagförslaget, vilket det inte gör.

Ur både en barnrättslig och funktionsrättslig synvinkel är lagförslaget delvis bekymmersamt. Här finns också bitar som skulle behöva bedömas om de är förenliga med grundlagen.

Att barnaktivt hörts i beredningen är en positiv sak och helt i enlighet med barnrätten.

Är den övergripande struktur som fastställts för stödet för lärande och skolgång ändamålsenlig?

Delvis ändamålsenlig

Bra att stödet utformas så att det bildar en subjektiv rätt till stöd för eleven. Däremot är förslaget inte tillräckligt klart och tydligt för att uppfylla de krav som barnrättskommittén, funktionsrättskommittén och laglighetsövervakarna upprepade tillfällen lyft fram. Det är inte tillräckligt exakt och det är därför något som behöver åtgärdas. Lagen kommer att vara oklar och svår att tillämpa utan att en hel del korrigeringar och kompletteringar.

De olika delarna i lagförslaget är delvis motstridiga och motiveringarna för hur lagen ska tillämpas finns inte alltid på rätt ställe i lagförslaget. Eftersom lagen i första hand kommer att tillämpas av icke jurister behöver det vara så klart och tydligt som möjligt. Detta är inte något som kan åtgärdas med Undervisningsstyrelsens anvisningar.

Att rätten till stöd enbart utgår från svårigheter hos elev och inte också från de hinder som finns i skolmiljön är något som behöver rättas till. Likaså att tillgänglighetsaspekter inte överhuvudtaget har beaktats. Detta riskerar också bland annat att leda till att kostnader som egentligen hör till andra sektorer inom kommunen hamnar på utbildningssektorn.

Enligt regeringen Orpos genomförandeplan för den nationella barnstrategin framgår det under rubriken Social- och välfärdstjänster för barn och familjer att " Man bör på ett övergripande sätt beakta social- och hälsovårdstjänsternas sammankoppling med bildningstjänster och olika tjänster, funktioner och sammanslutningar som främjar välfärden och hälsan. Den tredje sektorns förutsättningar att stödja barn och familjer på ett sätt som kompletterar servicesystemet bör utvecklas."

Under rubriken Småbarnspedagogik och utbildning framgår det att: "Alla barn bör garanteras möjlighet till utbildning som motsvarar deras individuella behov samt till helhetsbetonat lärande och kunskapsutveckling. Olika barngruppers ställning bör tryggas och utsatthet bör beaktas genom att en verksamhetskultur som betonar gemenskap och delaktighet förstärks och genom att fungerande inkludering och individuella utbildningsvägar säkerställs." och "Förutsättningarna för barnets lärande och utveckling samt för stöd för skolgången bör tryggas lik-som förutsättningarna för det arbete som utförs av personalen inom småbarnspedagogik och undervisningspersonalen samt för elev- och studerandevårdstjänsterna. Ett sektorsövergripande samarbete bör säkerställas så att barnen och familjerna får tillräckligt och heltäckande stöd." Trots att det inte finns specifika åtgärdsförslag i genomförandeplanen (planen godkändes 6.6.2024) för just utvecklandet av stödet i grundskolan är regeringen bunden av de riktlinjer som slagits fast i nationella barnstrategin. Barnstrategin och dess riktlinjer utgår från juridiken och har en rättslig grund i barn-konventionen, funktionshinderkonventionen och grundlagen. Lagförslaget är nu delvis i konflikt med dessa riktlinjer. Detta är något som behöver rättas till.

I förslaget har inte social- och hälsovårdstjänsternas sammankoppling med bildningstjänster och olika tjänster, funktioner och sammanslutningar som främjar välfärden och hälsan beaktats. Detta är något som däremot gjorts i lagförarbetena till den nya funktionshinderlagen. Både tillämpningen och verkställandet av lagförslaget kommer att försvåras av att kopplingen till speciellt en del av nya funktionshinderlagens och socialvårdslagens bestämmelser saknas.

I den övergripande strukturen ingår förutom de delar som det finns separata frågor för i begäran om utlåtande också följande delar som behöver ses över eller kompletteras:

4 a § Undervisning för elever intagna för specialiserad sjukvård och konsultativ sjukhusundervisningstjänst (Sjukhuskolorna)

I lagförslaget saknas det en godtagbar grund (hyväksyttävä syy) för den positiva särbehandling av sjukhuskolorna och speciellt den förpliktande och avgiftsfria konsultation som ges via den.

I detaljmotiveringarna behöver det öppnas upp hur bestämmelsen om sjukhusskolorna och den mångprofessionella konsultationen hänger ihop med liknande bestämmelser i socialvårdslagen och lagen om funktionshinderservice speciellt bestämmelsen om träning i nya funktionshinderlagen (7§ lag om funktionshinderservice) och 17§ social rehabilitering.

20 a § Elevens rätt till stöd för lärande och skolgång

Det är positivt att det i bestämmelsen fastslås att elevers rätt till stöd för lärande och skolgång utgör en subjektiv rättighet. Att det i detaljmotiveringarna konstateras att rättigheterna ska innefatta det stöd som behövs för inläringen och stöd som behövs för skolgången är också positivt samt att det i motsats till nuvarande system inte längre ska baseras på olika stödnivåer är en positiv revidering av nuvarande system. Det står också att rättigheterna ska innehålla rätt till stöd för

inläringen och stöd som behövs för skolgången enligt principerna om inklusion. Det hänvisas också till att barnets bästa enligt 3 a § lagen om grundläggande utbildning ska vara utgångspunkten. Att barn ska tas med och höras enligt deras ålder och utvecklingsnivå är också positivt. Tyvärr lämnar det vid detta och det öppnas inte upp närmare hur detta ska förveckligas. Delvis finns det också bestämmelser och dess detaljmotiveringar som står i konflikt med det, exempelvis 20 g § och 20 h §.

Elevens rätt till stöd har enbart kopplats till elevens svårigheter och inte också till de hinder som finns i skolmiljön. Detta är något som behöver korrigeras inte enbart i detaljmotiveringarna utan också på paragrafnivå. Stödet är också för starkt kopplat till inläringssvårigheter och specialundervisning och därför hamnar stödet för skolgång i skymundan.

I detaljmotiveringar öppnas det upp vad som menas med inläringssvårigheter (s.68). Däremot öppnas det inte upp vad som menas med svårt att delta i undervisningen. För att lagförslaget ska vara tillräckligt exakt och inte vinklat behöver detta åtgärdas. Alla elever som behöver stöd har varken inläringssvårigheter eller behöver specialundervisning på det sätt som det nu beskrivs i lagförslaget. Här måste detaljmotiveringarna kompletteras med exempel på hur stödet kan

utformas för elever med funktionsnedsättning och sjukdomar som behöver just stöd för att delta i undervisningen. Annars riskerar de att lämna utan stöd.

Förhållandet till elevhälsan beskrivs på s.68. Tillämpningen och förhållandet mellan de nya stöden och elevhälsan blir oklar och måste därför öppnas upp och lagförslaget behöver kompletteras med hänvisningar till elevhälsan och elevvårdslagens bestämmelser.

Detaljmotiveringarna till 2 mom är också oklara.

Detaljmotiveringarna till 3 mom. måste kompletteras speciellt med kopplingen till nya funktionshinderlagens träning (7§ funktionshinderlagen.)

20g § Bildande av undervisningsgrupper

Det är bra att bestämmelsen om bildande av undervisningsgrupper lyfts upp på lagnivå. Detta är något som både lärarna och föräldrarna lyft upp. Av detaljmotiveringarna till bestämmelsen framgår det inte vilka elever som i förhållande till nuvarande stöd anses omfattas av elever som får specialundervisning som en elevspecifik stödåtgärd. Enligt konsekvensbedömningen (s.44) beräknas max gränsen på fem elever omfatta de elever som nu får intensifierat stöd, som åtminstone delvis studerar i allmänna grupper och de elever som på heltid får specialundervisning och som får effektiviserat stöd. Det räcker inte med att denna förklaring finns i konsekvensbedömningen utan den behöver också finnas i detaljmotiveringarna. Det behöver också finnas en motivering till varför gränsen har dragits vid fem elever.

Det innebär att en stor del av de elever som behöver elevspecifika åtgärder skulle omfattas av denna gräns. För de svenskspråkiga skolornas del är det huvudsakligen elever som i nuläge studerar i stora undervisningsgrupper. Antalet små grupper och specialklasser är i förhållande till de finska skolorna betydligt mindre än i de finskspråkiga skolorna. Att detta inte tagits med i konsekvensbedömningen är mycket bekymmersamt.

Det behöver övervägas om maxgränsen på fem elever är i överensstämmelse med grundlagen, barnkonventionen och funktionsrättskonventionen samt inklusionen.

Detaljmotiveringarna behöver också kompletteras med första stycket under rubriken Lapset, joilla on vamma, sairaus tai toimintakyvyn rajoite på s.55. Det måste stå klart och tydligt i detaljmotiveringarna att varken 6§ grundlagen, art.5 och art.24 CRPD eller 8§ diskrimineringslagen tillåter att en elev inte får avlägsnas från sin närskola eller sin undervisningsgrupp utifrån diagnos och inte heller får det bildas klasser och grupper utifrån diagnos eller annan bakgrund som invandring (diskrimineringsnämnden 2732/66/2004).

20h§ - Avvikelser från den grundläggande utbildningens lärokurs eller målen i läroplanen

Att avgränsningen av den grundläggande utbildningens lärokurs och målen i läroplanen endast kan göras i fråga om en elev som får undervisning av speciallärare i en liten grupp eller undervisning av en specialklasslärare i en specialklass som elevspecifik stödåtgärd måste korrigeras så att denna möjlighet också omfattar elever med behov av elevspecifika stödåtgärder som får undervisning i stor undervisningsgrupp. I beredningen av denna bestämmelse har inte situationen i de

svenskspråkiga skolorna beaktats överhuvudtaget. Inte heller innehåller konsekvensbedömningen de resurser, omställningsbehov och en bedömning av överensstämmelsen med barnkonventionen och funktionshinderkonventionen som denna begränsning skulle innebära. Begränsningen beaktar inte heller elever med funktionsnedsättning eller sjukdomar utan inlärningssvårigheter som studerar i stor undervisningsgrupp men som kan behöva avvikelser på grund av att det finns fysiska, informativa eller attitydmässiga hinder i skolmiljön eller att elev inte kan avlägga ett ämne enligt läroplan på grund av bristande anpassningar på grund av sensoriska, motoriska eller fysiska funktionsnedsättningar eller kroniska sjukdomar. Denna bestämmelse är ytterligare ett exempel på hur lagförslaget kopplar stödet till inlärningssvårigheter och till

specialundervisningen i motsats till vad forskningen föreslår att det borde göras (Jaana Alajoki, Tammerfors universitet).

20 i §– Ordnande av grundläggande utbildning för en elev med en skada, sjukdom eller funktionsnedsättning

Detaljmotiveringar innehåller en egen definition på funktionsnedsättning. Denna definition stämmer inte överens varken funktionsrättskonventionens definition på funktionsnedsättning inte heller med redan förankrad definition i vår nyare nationella lagstiftning som exempelvis diskrimineringslagen. Definitionen som nu används verkar utgå från den snäva krets av funktionshinderorganisationer som var med på hörandet och lämnar därför utanför exempelvis barn med fysiska och neurologiska funktionsnedsättningar. Detta kan i praktiken leda till både diskriminering och segregering och behöver därför korrigeras. Den definition som ska användas är funktionsrättskonventionens definition på funktionsnedsättning och person med funktionsnedsättning.

Är förslagen till bestämmelser om proaktiva stödåtgärder ändamålsenliga?

Till en del

Målsättningen med att det förebyggande stödet stärks är i sig positivt och en utveckling i rätt riktning.

Det är bra att det på lagnivå stiftas att genomförandet förutsätter samarbete och konsultation mellan lärarna. För att uppnå syftet med det hela behöver denna bestämmelse kompletteras med att genomförandet också förutsätter samarbete och konsultation med elevhälsan, eftersom genomförandet kommer att behöva också andra delar än den pedagogiska biten.

Detaljmotiveringarna behöver också kompletteras med att också andra yrkesgrupper kan behövas tas med som stöd också i klasserna för att förverkliga stödet. Här har igen stödet och konsultationen kopplats starkt till specialpedagogiken i motsats till bestämmelsen om sjukhuskolorna. Att lärarna kan dra nytta av specialpedagogisk sakkunskap är behövt men här behöver detaljmotiveringarna kompletteras med att lärarna också kan ta stöd av annan sakkunskap både från sociala sektorn, hälso- och sjukvården både från den offentliga sektorn och tredje sektorn. Stödet kan också fås från sakkunniga som jobbar med elevers hälsa och välmående. Fjärde stycket i detaljmotiveringarna måste kompletteras med att lärarna också kan behöva konsultation från lärare i andra kommuner, kompetenscenter samt från Valteri och i vissa fall andra aktörer som exempelvis organisationer inom tredje sektorn som erbjuder handledning och specialkunskap. Detta är konsultation som inte kan förverkligas med den konsultation som tagits in från sjukhuskolorna. En sådan begränsning skulle också leda till en medikalisering som strider mot funktionshinderkonventionen.

I bestämmelsen saknas en likadan rätt till mångprofessionell konsultation för lärarna som det stadgats för sjukhuskolorna. Detta är något som måste rättas till.

Att bestämmelsen kopplas starkt till stödundervisning och inlärningsvårigheter är bekymmersamt (se också kommentarer till 20 a §). Det finns elever i behov av de proaktiva stödåtgärderna som varken behöver stödundervisning eller har inlärningsvårigheter eller det stödbehov som beskrivs i andra stycket på s.70. Lagförslaget förbiser därmed de elever som behöver enbart stöd för skolgången exempelvis på grund av hinder i skolmiljön eller fysiska eller neurologiska funktionsnedsättningar. Rätten till assistans behöver också tas in som ett sätt att genomföra det förebyggande stödet. Med exempel behöver det öppnas upp hur stödet kan genomföras för elever med funktionsnedsättning och sjukdomar som behöver stöd för skolgången och inte för inläringen eller har behov av specialundervisning som det förklaras i förslaget utan special-undervisningsstöd för olika fysiska och informativa anpassningar.

Skyldigheten att anpassa skolmiljön så att den är tillgänglig och att göra rimliga anpassningar saknas i detaljmotiveringarna.

Det är positivt att stödundervisning i undervisningsspråket har tagits med speciellt med elever som har ett annat språk än finska eller svenska som första språk. Gällande elever med funktionsnedsättning förblir det dock oklart hur detta stöd korrelerar med nya funktionshinderlagen träning som kan ges till både elever och skolpersonal (7§ FHL). Detta är något som måste klargöras i detaljmotiveringarna. Detaljmotiveringarna måste preciseras med hur dessa ska samordnas.

Detaljmotiveringarna behöver också öppna upp förhållandet till social- och hälsovårdens stödformer i förhållande till de proaktiva stödåtgärderna. Speciellt socialvårdslagens, funktionshinderlagens, barnskyddslagens och medicinska rehabiliteringens bestämmelser.

Är förslagen till bestämmelser om elevspecifika stödåtgärder ändamålsenliga?

Till en del

Det är positivt att de elevspecifika stödåtgärderna klarare än tidigare bildar en subjektiv rättighet för eleven.

På samma sätt som för tidigare paragraf (20 b §) behöver förutsättningen till samarbete och konsultation utvidgas så att det inte enbart omfattar lärare och speciallärare. Det är en brist att rätten till konsultation inte har öppnats upp bättre på s.71 i lagförslaget. Här behöver det öppnas upp mer hur lärarna kan använda sig av störes skolers, andra kommuners, olika resurscenters konsultation och handledning samt Valteris konsultation och handledning (39§). Dessutom behöver

annan konsultation från exempelvis funktionshinderservicen, barnskyddet och rehabiliteringshandledare tas med.

Att det klargörs att en elev med funktionsnedsättning eller sjukdom som behöver hjälpmedel eller tolkningstjänster direkt kan omfattas av de elevspecifika stödåtgärderna utan att de proaktiva stödåtgärderna först utreds och används är positivt. Däremot är det en brist att detta inte också har tagits med för assistenttjänster. Detta visar igen på bristen att rätten till stöd enbart kopplas till elevens svårigheter och inte möjliga hinder som stör eller förhindrar deltagande i undervisningen och skolans verksamhet. Detaljmotiveringarna behöver därför kompletteras med att en del elever som behöver assistenter har rätt att direkt beviljas elevspecifika stödåtgärder.

Förhållandet till tillgänglighet och rimliga anpassningar saknas också i dessa detaljmotiveringar.

De stödåtgärder som bäst stöder elevens bästa har inte heller öppnats upp.

Förhållandet till funktionshinderlagens personlig assistans 89§ FHL), särskilt stöd för delaktighet (12§ FHL) och träning behöver också klargöras.

Är förslagen till bestämmelser om handlingar och förvaltningsbeslut i fråga om stödet ändamålsenliga?

Till en del

Det är positivt att målsättningen är att förtydliga bestämmelserna om handlingar och förvaltningsbeslut. En annan målsättning är att minska på förvaltningsmässiga bördan för lärarna för att i stället kunna använda skolpersonalens och skolans resurser som på ett bättre sätt stöder

förverkligandet av stödet och att eleverna får tillgång till det på ett jämlikt sätt. När den förvaltningsmässiga arbetsbördan minskas behöver det noggrant övervägas om den görs på ett sätt som bevarar rättsskyddet för alla parter och som stämmer överens med den lagstiftning som reglerar offentliga myndigheters förvaltnings- och beslutsprocesser.

Det finns nu en risk att rättssäkerheten för både elever, familjer och lärare äventyras, eftersom det inte i förvaltningsbeslutet ska tas med tillräckligt tydligt vad som har bestämt i beslutet och vad eleven har rätt till (bl a BJO/1586/2019 och HFD 20.5.2020/2193). För att både elever, föräldrar och lärare ska veta vad en elev har rätt till måste de enskilda stöden, deras omfattning och motiveringar till varför de ges finnas med i beslutet. Lika viktigt är det att beslutet innehåller motivering till varför andra stöd inte beviljas finnas med. Detta är inte något som kan fastställas efteråt i en verkställighetsplan. Vad verkställighetsplanen ska innehålla behöver också lagstiftas på lagnivå. Här räcker det inte med Utbildningsstyrelsens anvisningar. Avsaknaden av vilka stöd som beviljas i beslutet leder bland annat till att det blir omöjligt att besvärsvägen föra ärendet vidare och därmed också få klarhet i vilka resurser som behövs. Detta rättsosäkerhetsläge förvärras av att det i Finlands inte finns en övervakningsmyndighet för skolor.

Rätten till annat stöd behöver också dokumenteras. Detta är en rättsskyddsfråga både för elever och lärare. Bland annat barnrättsprofessor vid Östra Finlands universitet Suvanna Haka-lehto har i flera revideringar (bland annat i Lapsioikeuden perusteet) lyft upp att lärarnas kunskap och insikt i förvaltningsrätt, skolrätt och barnrätt delvis brister. Att lärarna framhållit att de inte ska behöva dokumentera kan vara en sådan brist på kunskap om de krav som ställs på tjänstemän (Oppilaan oikeudet opetustoimessa s. 11-112). Genom dokumentationen kan nämligen lärarna också tillsammans med eleven, föräldrarna och elevhälsan arbeta för att erhålla de resurser som saknas. Därför behöver följande mening tas bort från detaljmotiveringarna till 20 d§ (s.73): Tukitoimien tarpeen arviointi ei edellyttäisi erillisen dokumentin tuottamista” poistamista.

Föräldrars och elevernas delaktighet måste stärkas och förtydligas genom hela processen.

Överensstämmelsen med förvaltningslagens bestämmelser och dess terminologi behöver ses över så att det inte som nu används andra termer som det nu görs, exempelvis i detaljmotiveringarnas viipymättä.

Vill ni komplettera propositionens konsekvensbedömning?

En konsekvensbedömning ska innehålla både positiva och negativa konsekvenser av ett lagförslag. Eftersom enbart en del av de förslag som arbetsgruppen la fram i rapporten ”Mot inkluderande småbarnspedagogik, förskoleundervisning och grundläggande utbildning” tagits med behöver konsekvensbedömningen kompletteras med de förslag som inte togs med och en konsekvensbedömning av det.

Enligt förslaget kommer det att behövas beräkningsmässigt 150 nya speciallärare. Med tanke på förslaget i stor utsträckning utgår från just specialpedagogiken och dess centrala roll i det nya systemet kan antalet verka litet. Av konsekvensbedömningen framgår det inte klart och tydligt om det kommer tilläggsresurser till universiteten eller inte, hur detta har beaktats. Inte heller hur det fördelar sig på finska och svenska skolor. Har det räknats med att universiteten också

behöver extra resurser för att utbilda fler speciallärare?

Språkkonsekvensbedömning

Lagförslaget behöver kompletteras med en språkkonsekvensbedömning. Nu har bedömningen enbart gjorts utifrån de finska skolornas perspektiv.

För de svenskspråkiga ställs det frågan om enbart 3 sjukhuskolor räcker på svenska (s.33). I lagförslaget ställs överhuvudtaget inte frågan om det räcker att enbart ha en skolenhet inom Valteri på svenska nämligen Valteri Skilla i Helsingfors. Förslaget är därmed inkonsekvent och behandlar inte svenskspråkiga elever med olika orsak för stödbehov på samma sätt. Inte heller lärarna eftersom deras behov av konsultation inte kan täckas av den konsultation som kommer att ges via sjukhuskolorna och den egna skolan och kommunen. Inte heller finns det en bedömning av hur de svenska elevernas rätt till skolgång och rehabilitering enligt Valteri-modellen förverkligas för de svenskspråkiga eleverna i förhållande till de finskspråkiga.

Konsekvensbedömningen behöver kompletteras med en beräkning av hur lagförslaget påverkar de svenska skolorna speciellt med tanke på 20g§ och 20h §. Detta eftersom antalet smågrupper, specialklasser och specialsolor inte korrelerar på finska och svenska. Inklusionen är betydligt mera genomförd i de svenska skolorna vilket gör att den nuvarande strukturer kommer att behöva omfattande förändringar och därmed tilläggsresurser för att kunna genomföra lagförslaget. Detta är något som inte finns med i beräkningarna. I konsekvensbedömningen behöver det också tas med en jämförelse och en bedömning av om de svenska skolornas nu-varande system i högre grad uppfyller Finlands internationella åtaganden enligt barnkonventionen, funktionshinderkonventionen, inklusionens principer och de grundläggande rättigheterna? Vilka resurser kommer det att krävas av elever, föräldrar, lärare, skolor och kommuner om andelen rättsprocesser ökar?

Detta är enbart några av de aspekter som behöver bedömas ur ett språkligt perspektiv.

Barnkonsekvensanalysen

Barnkonsekvensanalysen behöver kompletteras med bedömning av elevernas rättigheter utifrån barnkonventionens alla allmänna principer: barnets bästa, jämlikhet och icke-diskriminering, barns

rätt att vara delaktiga och barnens rätt till utveckling samt av de nationella principerna om rätten till skydd och rättssäkerhet. Av dessa syns barnens rätt att vara delaktiga (rätt att bli hörda) samt rätten till rättsskydd medan de andra inte syns tydligt eller helt saknas. Rätten till utveckling finns överhuvudtaget inte med inte ens i konsekvens-bedömningen eller kap.11.

I förverkligandet av principen om barnets bästa ingår det att alla principer ska tas med och bedömas och samma gäller alla av barnkonventionens och grundlagens bestämmelser som berörs av lagförslaget. Förutom art.23 och art.28 barnkonventionen och art. 24 CRPD berörs bl a också art.6, art.13, art.23, art.24, art.29 och art.30 barnkonventionen av lagförslaget.

Det är bra att målsättningen är att minska på gruppstorlekarna och att inte peka ut enskilda elever. Konsekvensanalysen saknar dock en analys av varför begränsningen har riktats mot de elever som behöver stöd och inte en övre gräns för hela gruppen, exempelvis max 20-25 elever per undervisningsgrupp. Till denna del blir konsekvensanalysen motstridig. Reformens mål att inte peka ut enskilda elever kan bli den totalt motsatta där de max fem elever som omfattas av

begränsningen pekas ut. Här behöver konsekvensanalysen granskas om den i stället för barnens rättigheter utgår från vad lärarna ansett och upplevt. Barnkonsekvensanalysen behöver kompletteras med hur den nya bestämmelsen om bildande av undervisningsgrupper påverkar barnens jämlikhet, risk för indirekt diskriminering och segregering, rätt till utveckling, rätt till undervisning och rätten till stöd både för de elever som räknas till de elever som får vara högst fem per undervisningsgrupp men också i förhållande till de elever som kanske blir utan specialundervisning som en elevspecifik stödåtgärd om kvoten på fem elever annars skulle fyllas. Den behöver också kompletteras med hur individens rättigheter har vägts mot gruppens rättigheter och detta ur ett barnrättsligt och inte enbart ett pedagogiskt eller strukturellt samt lärarperspektiv. Här ska barnkonsekvensanalysen göras både på individnivå, mindre gruppnivå (5 elever) och hela undervisningsgruppens nivå helt i enlighet med de principer som slagits fast av barnrättskommittén för bedömning av barnets bästa som en helhetsbedömning. Slutligen behöver konsekvensbedömningen kompletteras med hur bestämmelsen om undervisningsgrupper förhåller sig till inklusionen. Kan den i praktiken hindra förverkligandet av inklusionen och leda till segregering? Nu blir första stycket på s.53, 3 stycket på s.55 och 3,4,5 och 6 stycket på s.54 motstridiga.

Barn med funktionsnedsättning, sjukdom eller funktionsbegränsning

Andra stycket på s.56 behöver kompletteras med en konsekvensbedömning av hur borttagandet av möjligheten att starta ett år senare i skolan påverkar utvecklingen för barn med funktionsnedsättning.

Lagförslagets förhållande till Valteri. Hur påverkar det Valteris verksamhet och hur kan elevernas rätt till skola och rehabilitering säkerställas på ett jämlikt sätt oberoende av om eleven går i närskolan

eller är elev i någon av Valteris skolenheter. Nu har konsekvenserna enbart bedömts och lagförslaget skrivits ur sjukhuskolornas perspektiv. Vad är konsekvenserna för både elever och lärare av att enbart den konsultation som ges av sjukhuskolorna är mer förpliktande och avgiftsfri? Finns det risk att kunskap, erfarenhet och resurser som redan byggts upp under en lång tid reduceras och körs ner av en aktör som inte har samma breda kunskap? Finns det en risk för medikalisering vilket strider mot funktionshinderkonventionen och funktionshinderpolitiken?

Kapitlet behöver kompletteras med en konsekvensbedömning av den positiva särbehandling som de elever och lärare som kommer att omfattas av sjukhuskolorna och den konsultation som ska erbjudas via dem i förhållande till de elever som får sitt stöd via kommunen eller via Valteri.

Konsekvensbedömningen behöver kompletteras med att bedöma hur lagförslaget kan förverkligas i de skolor som inte har tillgång till speciallärare och där den kunskap och erfarenhet som behövs för att kunna genomföra stödet inte finns i skolan eller kommunen utan där stödet behöver fås från en annan kommun eller Valteri.

Tillgänglighet

Konsekvensbedömningen behöver kompletteras med en bedömning av tillgänglighet (esteettömyss ja saavutettavuus). I denna behöver det göras en bedömning av hur lagförslaget påverkas av att 20a § inte innehåller något om hinder utan det enbart stiftas om svårigheter och att tillgänglighet konsekvent saknas i detaljmotiveringarna och andra delar av lagförslaget. Frågor som bland annat behöver bedömas är: Hur överensstämmer detta med funktionsrättskonventionen? Vilka resurser krävs det av utbildningssidan om undervisningsmiljön inte är tillgänglig? Kostnader som delvis annars bl a hör till plan- och byggnads sidan om skolmiljön inte är tillgänglig.

Detta kapitel behöver också öppna upp rimliga anpassningar. Nu nämns de här i där i lagförslaget utan att öppna upp dem exempelvis utifrån HFD-fall.

Jämlikhet

Hur påverkas de elevers jämlikhet som omfattas av max fem eller antalet för begränsningen av undervisningsgrupper eller 20h§? Omfattar denna begränsning också de elever som behöver stöd i undervisningsspråket? Nu blir de olika styckena i kap.4.2.4. motstridiga sinsemellan och också i konflikt med lagförslagets målsättning.

Stycket måste kompletteras med en konsekvensbedömning av jämlikheten för den positiva särbehandling som finns inbyggd i bestämmelsen om sjukhusskolor både i förhållande till elever men också i förhållande till lärarnas rätt att få stöd och handledning.

Tredje sektorns roll och möjlighet till förverkligandet av lagförslagets målsättning

Detta i enlighet med nationella barnstrategin och med tanke på att inom tredje sektorn kan det stöd som behövs både för elever och lärare finnas som saknas i den egna kommunen. För att lyckas med att genomföra ett mångprofessionellt angreppssätt behövs också tredje sektorn kunskap och erfarenhet.

Konsekvensbedömning av att ett bredare perspektiv av funktionshinderorganisationer inte var med på hörandet. Syns i lagförslaget efter enbart exempel på de som deltog nämns, vilket sätter eller med funktionsnedsättning i ojämlik ställning.

Har ni några förslag till förbättringar i utkastet till proposition?

Förutom de kompletteringar som finns under de specifika frågeställningarna behöver följande kompletteringar göras:

Kap.2 om nuläge och utvärderingen – Kapitlet måste kompletteras med ett kapitel om Valteri på samma sätt som att det har redogjort för sjukhusskolorna. Genom att inte ta med Valteri ges fel bild av nuläget.

Komplettera 2§ lagen om grundläggande utbildning med att principen om inklusion ingår i utbildningens mål på samma sätt som den har tagits in i 3§ p.2 småbarnpedagogiklagen

20 a § - Bestämmelsen kompletteras med att svårigheter att klara av studier eller delta i undervisningen också kan bero på hinder i skolmiljön och inte enbart svårigheter kopplade till eleven.

20 b § - första meningens sista mening kompletteras med och elevhälsan.

Placeringen av 20 d § och 20 e § flyttas till efter nuvarande 20 i § för att det ska vara logiskt eftersom de inte enbart omfattar §:erna före 20 f §. Därmed flyttas 20 f § till 20 d § osv.

För tydlighetens skull behöver elevens rätt stödåtgärderna och genomförandet av dem separeras i skilda paragrafer (modell kan tas av nya funktionshinderlagen).

Öppna upp särskilt proaktiva stödet för andra yrkesgrupper för att avlasta lärarna och inte begränsa det till pedagogik som det nu har gjorts i stor utsträckning.

Både 20b § och 20 c § kompletteras med motsvarande avgiftsfri mångprofessionell konsultation som tagits in för sjukhuskolorna.

20g§ Bildande av undervisningsgrupper

Bildandet av undervisningsgrupper utgår från maximala antalet elever (20 -25 st) per undervisningsgrupp. Vilka elever som omfattas av maximala antalet på fem elever begränsas så att det omfattar en betydligt mindre grupp elever än den som lyfts fram i konsekvensbedömning-en.

20 h § Avvikelse från grundläggande utbildningens lärokurs eller målen i läroplanen

Meningen "Avgränsningen av den grundläggande utbildningens lärokurs och målen i läroplanen kan göras endast i fråga om elever som får undervisning av en speciallärare i en liten grupp eller undervisning av en specialklasslärare i en specialklass som en elevspecifik åtgärd" tas bort. Ändras till Avgränsningen av den grundläggande utbildningens lärokurs och målen i läroplanen kan göras för elever som har rätt till elevspecifika stödåtgärder.

Du kan lämna dina kommentarer till utlåtandet i en bifogad fil

[Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om grundläggande utbildning och till vissa lagar som har samband med den.pdf](#)

Krook Ulrika
Helsingin yliopisto, Svenska social- och kommunalhögskolan -
Rättsvetenskapen vid Soc&Kom, Ulrika Krook