

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ett försök med tvåårig förskoleundervisning och lag om ändring av lagen om småbarnspedagogik

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås det att det stiftas en ny lag om ett försök med tvåårig förskoleundervisning och att lagen om småbarnspedagogik ändras. Enligt förslaget genomförs försöket åren 2021—2024. De kommuner och verksamhetsställen för förskoleundervisning som deltar i försöket väljs ut genom stratifierad slumpmässig sampling. Målgruppen för försöket är barn födda 2016 och 2017 i försökskommunerna. Ändringen av lagen om småbarnspedagogik hänför sig till en diversifiering av de tekniska sätten att lämna ut information från informationsresursen för småbarnspedagogik, vilket gör det smidigare att genomföra försöket.

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2021 och avses bli behandlad i samband med den.

Försökslagen avses träda i kraft så snart som möjligt under hösten 2020 och gälla till och med den 31 maj 2024. Enligt förslaget ska dock lagens bestämmelser om försöksregistret och utvärderingen och uppföljningen av försöket gälla till och med den 31 december 2025. Lagen om ändring av lagen om småbarnspedagogik avses träda i kraft så snart som möjligt under hösten 2020.

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL.....	1
MOTIVERING	3
1 Bakgrund och beredning.....	3
1.1 Bakgrund.....	3
1.2 Beredning.....	3
2 Nuläge och bedömning av nuläget.....	4
2.1 Lagstiftningen om småbarnspedagogik och förskoleundervisning.....	4
2.2 Bedömning av nuläget inom småbarnspedagogik och förskoleundervisning.....	11
3 Målsättning.....	15
4 Förslagen och deras konsekvenser.....	16
4.1 De viktigaste förslagen.....	16
4.2 De huvudsakliga konsekvenserna	18
4.2.1 Ekonomiska konsekvenser.....	18
4.2.2 Konsekvenser för myndigheterna	20
4.2.3 Konsekvenser för barn och familjer samt könsrelaterade konsekvenser.....	22
4.2.4 Konsekvenser för dataskyddet och informationshanteringen	25
5 Alternativa handlingsvägar.....	32
5.1 Handlingsalternativen och deras konsekvenser.....	32
5.2 Lagstiftning och andra handlingsmodeller i utlandet.....	33
6 Remissvar	34
7 Specialmotivering.....	35
7.1 Lag om ett försök med tvåårig förskoleundervisning	35
7.2 Lagen om småbarnspedagogik.....	49
8 Bestämmelser på lägre nivå än lag	49
9 Ikraftträdande.....	50
10 Verkställighet och uppföljning	50
10.1 Samband med andra propositioner.....	50
10.2 Förhållande till budgetpropositionen	51
11 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning	51
LAGFÖRSLAG.....	61
1. Lag om ett försök med tvåårig förskoleundervisning	61
2. Lag om ändring av lagen om småbarnspedagogik	66
BILAGA	68
PARALLELTEXT	68
2. Lag om ändring av lagen om småbarnspedagogik	68

MOTIVERING

1 Bakgrund och beredning

1.1 Bakgrund

Ett av målen i statsminister Marins regeringsprogram är att höja utbildnings- och kompetensnivån på alla utbildningsnivåer, minska inlärningsskillnaderna och öka den utbildningsmässiga jämlikheten. Till stöd för verkställandet av regeringsprogrammet har man inlett utvecklingsprogrammet Utbildning för alla, som innehåller ett omfattande forum och syftar bland annat till att förbättra inlärningen av tidiga grundläggande färdigheter och stödet. Som metoder har man valt bland annat att öka antalet barn som deltar i småbarnspedagogik och att utveckla förskoleundervisningen.

1.2 Beredning

Försöket med tvåårig förskoleundervisning har beretts som tjänsteuppdrag vid undervisnings- och kulturministeriet. Forskare vid Aalto-universitetet har på uppdrag av ministeriet utarbetat en plan som stöd för försöksuppställningen och planen har också utnyttjats vid beredningen av försökslagen. Beredningsunderlaget till propositionen finns i den offentliga tjänsten under adressen <https://minedu.fi/sv/projekt?tunnus=OKM004:00/2020>

Utkastet till proposition var på remiss på webbplatsen Utlåtande.fi under perioden 11.6.2020—24.7.2020. Samtidigt överlämnades propositionen till rådet för bedömning av lagstiftningen. Propositionen har behandlats av delegationen för kommunal ekonomi och kommunalförvaltning den 9 september 2020.

Man har begrundat en utvidgning av förskoleundervisningen till 5-åriga barn bland annat redan när förskoleundervisningen i dess nuvarande form inleddes i början av 2000-talet.¹ Då diskuterades en läroplikt som skulle börja redan när man fyllt 6 år, varvid också förskoleundervisningen skulle börja tidigare, dvs. för 5-åringar.

År 2019 utarbetade Utbildningsstyrelsen en preliminär utredning om tvåårig förskoleundervisning (Rapporter och utredningar 2019: 2a).

I utredningen Vägkarta för småbarnspedagogiken för 2017—2030 som publicerades 2017 rekommenderades utvidgning av förskoleundervisningen till 5-åringar som ett sätt att höja deltagandet i småbarnspedagogik. Enligt utredningsgruppens bedömning skulle förskoleundervisningens etablerade ställning och uppgift samt avgiftsfriheten leda till att fler barn deltar i småbarnspedagogik. Detta skulle stöda varje barns möjligheter till gynnsam utveckling och lärande samt göra det lättare att upptäcka hinder för utvecklingen och lärandet i ett tidigt skede. I utredningen betonas att förskoleundervisningen och småbarnspedagogiken som kompletterar den ska bilda en sammanhängande och integrerad helhet.²

Både Sipiläs och Marins regeringar har gjort försök med avgiftsfri småbarnspedagogik för 5-åringar. I början av augusti 2018 inledde statsminister Sipiläs regering ett försök med avgiftsfri

¹Undervisningsministeriets promemoria 22.3.2001

² Karila, K., Kosonen, T. & Järvenkallas, S. 2017. Vägkarta för småbarnspedagogiken för 2017—2030. Riktlinjer för en höjning av deltagarfrekvensen samt för utveckling av daghemspersonalens kompetens, personalstruktur och utbildning. Undervisnings- och kulturministeriets publikationer 2017:30.

småbarnspedagogik för 5-åringar. Syftet med försöket var att öka deltagandet i småbarnspedagogik och således främja jämlikheten inom utbildningen. Avgiftsfri småbarnspedagogik erbjöds 20 timmar i veckan och i försöket deltog 19 kommuner och cirka 12 639 barn. Försöket pågick i ett år, men regeringen beslutade att fortsätta försöket med en andra försöksperiod. Under den andra perioden 2019—2020 deltar ca 18 280 barn från 26 kommuner. Statsminister Sanna Marin's regering har beslutat att fortsätta försöket med en tredje period, dvs. från augusti 2020 till utgången av juli 2021. I den tredje försöksomgången deltar sammanlagt 26 kommuner och enligt kommunernas uppskattning 17 332 femåriga barn.

Försöken har föregåtts av bland annat försöket med basinkomst. Finlands försök med basinkomst var världens första riksomfattande och lagstadgade försök med basinkomst som var baserad på en randomiserad fältprovskonstellation. Deltagande i försöket grundade sig inte på frivillighet, så det går att göra tillförlitligare bedömningar av dess konsekvenser än vad som är möjligt i andra försök som grundar sig på frivillighet.³

2 Nuläge och bedömning av nuläget

2.1 Lagstiftningen om småbarnspedagogik och förskoleundervisning

I Finland har alla barn under läropliktsåldern rätt till småbarnspedagogik. Bestämmelser om småbarnspedagogik finns i lagen om småbarnspedagogik (540/2018) och i förordningar som utfärdats med stöd av den. Enligt 1 § 6 mom. i lagen om småbarnspedagogik ska det allmänna se till att varje barn kan delta i förskoleundervisning enligt lagen om grundläggande utbildning. I 12 § 2 mom. (trädde i kraft 1.8.2020) föreskrivs vidare att när barnet deltar i sådan förskoleundervisning, annan verksamhet genom vilken målen för förskoleundervisningen uppnås eller grundläggande utbildning som avses i lagen om grundläggande utbildning innan det nått den läropliktsålder som avses i lagen om grundläggande utbildning, ordnas kompletterande småbarnspedagogik.

Bestämmelser om förskoleundervisning finns i lagen om grundläggande utbildning (628/1998) och i förordningar som utfärdats med stöd av den. Barnets rätt till förskoleundervisning och kommunens skyldighet att ordna sådan infördes genom ändringen av lagen om grundläggande utbildning 1288/1999, som inledde en stegvis reform av förskoleundervisningen från den 1 augusti 2000. Under det första verksamhetsåret 2000—2001 var det frivilligt för kommunerna att ordna förskoleundervisning, med undantag för elever som omfattades av förlängd läroplikt. År 2000 beviljades 95 försökstillstånd för utbildningsanordnare som tog i bruk Utbildningsstyrelsens försöksläroplan under läsåret 2000—2001 och utarbetade egna lokala läroplaner⁴. Från den 1 augusti 2001 har kommunerna varit skyldiga att ordna förskoleundervisning för alla barn som har rätt till förskoleundervisning. År 2015 blev deltagande i förskoleundervisning eller annan verksamhet genom vilken målen för förskoleundervisningen uppnås obligatoriskt för barn i förskoleåldern (lag 1040/2014).

I 1 § i lagen om grundläggande utbildning föreskrivs att om förskoleundervisning enligt lagen om grundläggande utbildning ordnas på ett sådant daghem eller i ett sådant familjedaghem som avses i 1 § 2 mom. 1 eller 2 punkten i lagen om småbarnspedagogik, tillämpas på förskoleundervisningen dessutom, om inte något annat föreskrivs i denna lag eller i en förordning med stöd av den, vad som bestäms i lagen om småbarnspedagogik eller i en förordning med stöd av

³ SHM pressmeddelande 110/2020

⁴ Utbildningsstyrelsens promemoria 31.10.2000

den. Enligt 1 § i lagen om småbarnspedagogik tillämpas på förskoleundervisning som ordnas på ett daghem bestämmelserna om gruppstorlek och dimensionering av personalen i denna lag.

Förskoleundervisningens begynnelsepunkt och omfattning

Förskoleundervisningen börjar i regel året innan läroplikten börjar, när barnet är 6 år. Enligt 25 § 1 mom. i lagen om grundläggande utbildning börjar läroplikten det år då barnet fyller 7 år. Enligt 26 a § i lagen om grundläggande utbildning ska barnet året innan läroplikten uppkommer delta i ettårig förskoleundervisning eller annan verksamhet genom vilken målen för förskoleundervisningen uppnås.

För barn som omfattas av förlängd läroplikt kan förskoleundervisningen inledas redan när de fyllt 5 år och förskoleundervisningen kan pågå i två år. I 25 § 2 mom. i lagen om grundläggande utbildning anges att ”om ett handikapp eller en sjukdom hos barnet medför att de mål som ställts för den grundläggande utbildningen uppenbarligen inte kan nås under nio år, blir barnet läropliktigt ett år tidigare än vad som bestäms i 1 mom. och läroplikten fortgår i 11 år.” Detta kallas förlängd läroplikt. I 26 a § 2 mom. i lagen om grundläggande utbildning anges att ”med avvikelse från bestämmelsen i 1 mom. ska barn som omfattas av sådan förlängd läroplikt som avses i 25 § 2 mom. delta i förskoleundervisning enligt 26 § 1 mom. det år läroplikten uppkommer. Dessutom har ett barn som omfattas av förlängd läroplikt rätt att få förskoleundervisning det år barnet fyller fem år.” I förlängd läroplikt är förskoleundervisningen för barn i åldern 6 år alltså en del av läroplikten. Därtill har ett barn som omfattas av förlängd läroplikt rätt att få förskoleundervisning det år barnet fyller fem år. Ett barn som omfattas av förlängd läroplikt kan vara två år i förskoleundervisning så att barnet deltar i förskoleundervisningen i åldern 5—6 eller 6—7.

Enligt 9 § i lagen om grundläggande utbildning omfattar förskoleundervisningen ett år. Förskoleundervisningen kan i specialundervisning för elever som omfattas av förlängd läroplikt samt, med tillstånd av vederbörande ministerium, i sådan undervisning på främmande språk som avses i 10 § 4 mom., omfatta två år.

I 3 § i förordningen om grundläggande utbildning (852/1998) finns bestämmelser om undervisningens omfattning per år och vecka. Enligt bestämmelsen ges förskoleundervisning i minst 700 timmar. Enligt 4 § i förordningen om grundläggande utbildning får elevens arbetsdag i förskoleundervisning omfatta högst fem lektioner.

Förskoleundervisningens mål och annan verksamhet genom vilken målen för förskoleundervisningen uppnås

Barnets vårdnadshavare ska se till att barnet deltar i förskoleundervisning eller annan verksamhet genom vilken målen för förskoleundervisningens uppnås. Den övriga verksamhet genom vilken målen för förskoleundervisningens uppnås har av ändamålsenlighetsskäl inte definierats särskilt noggrant. Målen för förskoleundervisningen kan under vissa förutsättningar uppnås t.ex. inom småbarnspedagogik på heltid eller deltid eller hemma.

Enligt 5 § i statsrådets förordning om riksomfattande mål för utbildningen enligt lagen om grundläggande utbildning och om timfördelning i den grundläggande utbildningen (422/2012, nedan timfördelningsförordningen) har förskoleundervisningen som särskilt mål att i samarbete med vårdnadshavarna främja barnens utvecklings- och inlärningsförutsättningar samt att stärka barnens sociala färdigheter och sunda självkänsla med hjälp av lek och positiva inlärningsfärdigheter.

Enligt 14 § 2 mom. i lagen om grundläggande utbildning beslutar Utbildningsstyrelsen om målen för och det centrala innehållet i den grundläggande utbildningens olika läroämnen, ämneshelheter, elevhandledningen och annan undervisning som avses i lagen om grundläggande utbildning samt om de centrala principerna för samarbetet mellan hemmet och skolan och för elevvården och om målen för den elevvård som hör till undervisningsväsendet (grunderna för läroplanen).

Enligt grunderna för läroplanen för förskoleundervisningen (Utbildningsstyrelsen, 2014) ska i förskoleundervisningen användas pedagogiska metoder som lämpar sig för småbarnspedagogik och barnens intressen respekteras när undervisningen ordnas. Olika former av lek ska ständigt ingå i förskoleundervisningens verksamhet. Vårdnadshavarna är viktiga samarbetsparter i planeringen, genomförandet och utvärderingen av verksamheten. Stödet för växande och lärande samt elevvården ordnas vid behov genom sektorsövergripande samarbete. Förskoleundervisningen är målinriktad verksamhet. Målen för undervisningen fastställs enligt grunderna för läroplanen och den lokala läroplan som utarbetats utgående från läroplansgrunderna. Läroplanen ska inte fastställa gemensamma mål för barnens lärande. Individuella mål främjar barnens växande och lärande, och därför ska läraren diskutera varje barns individuella behov, önskemål och mål för lärandet med barnet och barnets vårdnadshavare. Förskolepersonalen ska planera undervisningen och utveckla lärmiljöerna utgående från dessa behov och önskemål. För att göra lärandet ännu mer målinriktat, kan läraren för varje barn utarbeta en plan för barnets lärande tillsammans med barnet och vårdnadshavaren. En plan för barnets lärande ska alltid utarbetas ifall barnet får intensifierat stöd. För barn som omfattas av särskilt stöd ska en individuell plan för hur undervisningen ska ordnas (IP) utarbetas med stöd av 16 a § 1 mom. i lagen om grundläggande utbildning.

I Finland, liksom i de övriga nordiska länderna, är bedömningen av kvaliteten på förskoleundervisningen och småbarnspedagogiken en kontextbunden och komplex fråga. Kvalitet är en mycket kultur- och värdebunden fråga. I fråga om förskoleundervisningen och småbarnspedagogiken hör Finland till den nordiska traditionen, som betonar barnens behov samt lärande med hjälp av lek och genom lek. Målet för förskoleundervisningen är att i samarbete med hemmen och vårdnadshavarna främja barnets utvecklings- och inläringsförutsättningar samt att stärka barnets sociala färdigheter och sunda självkänsla med hjälp av lek och positiva inläringserfarenheter. Förskoleundervisningen är inte läroämnescentrerad och barnens inlärningsresultat bedöms inte. De pedagogiska målen ställs upp för personalens verksamhet och uppnåendet av dem utvärderas.

Sätt att ordna förskoleundervisning

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. Kommunen är dessutom skyldig att ordna förskoleundervisning det år läroplikten uppkommer för barn som omfattas av sådan förlängd läroplikt som avses i 25 § 2 mom. och för barn som enligt 27 § inleder den grundläggande utbildningen ett år senare än vad som bestämts. De tjänster som avses i lagen om grundläggande utbildning kan kommunen ordna själv eller i samråd med andra kommuner eller genom att skaffa tjänsterna av de anordnare av grundläggande utbildning som avses i 7 eller 8 §. Kommunen kan skaffa tjänster som gäller förskoleundervisning också av någon annan offentlig eller privat serviceproducent. Kommunen svarar för att de tjänster som den skaffar ordnas enligt denna lag.

RP 149/2020 rd

Enligt 7 § i lagen om grundläggande utbildning kan statsrådet bevilja en registrerad sammanlutning eller stiftelse tillstånd att ordna sådan utbildning som avses i lagen om grundläggande utbildning. Enligt 8 § i lagen om grundläggande utbildning kan staten ordna utbildning som avses i lagen om grundläggande utbildning. Beslut om att ordna utbildning och att lägga ned verksamheten fattas av vederbörande ministerium med iakttagande i tillämpliga delar av 7 § 2—4 mom.

Enligt 23 a § 1 mom. i förordningen om grundläggande utbildning ska ansökan till förskoleundervisning göras innan undervisningen inleds och på det sätt som utbildningsanordnaren förutsätter. Utbildningsanordnaren ska på förhand informera om de platser där förskoleundervisning ordnas, när undervisningen inleds och avslutas och om förfarandet vid ansökan till förskoleundervisning som utbildningsanordnaren ordnar eller skaffar. Enligt 2 mom. kan en elev också ansöka om inträde till en annan förskoleundervisningsplats än den kommunen anvisar enligt 6 § 2 mom. lagen om grundläggande utbildning. När dessa elever antas ska enhetliga antagningsgrunder tillämpas. Kommunen kan dock besluta att till förskoleundervisning som kommunen ordnar eller skaffar i första hand anta barn som är bosatta i kommunen. Enligt 3 mom. kan ansökan till förskoleundervisning göras vid en senare tidpunkt än den utbildningsanordnaren förutsätter enligt 1 mom. om barnets boningsort eller vårdnadshavarens arbets- eller studiesituation förändras eller om andra motsvarande särskilda skäl föreligger.

Enligt 6 § 2 mom. i lagen om grundläggande utbildning kan förskoleundervisning ges förutom vid en plats för grundläggande utbildning även vid en dagvårdsplats enligt lagen om småbarnspedagogik, varvid på förskoleundervisningen tillämpas förutom lagen om grundläggande utbildning även lagen om småbarnspedagogik.,

Kommunerna ska se till att också barn som behöver skiftomsorg faktiskt har möjlighet att delta i förskoleundervisningen. När förskoleundervisningen gjordes obligatorisk fäste riksdagens kulturutskott uppmärksamhet vid och uttryckte sin oro över bl.a. ordnandet av förskoleundervisning inom skiftomsorgen. I kulturutskottets betänkande (11/2014 rd) konstateras att ”särskild uppmärksamhet bör ägnas åt förskoleundervisningen i dygnetruntvården och privata daghem. Förskoleelever i dygnetruntvård är en särskild grupp och deras förskoleundervisning måste ofta ordnas individuellt. Deltagandet får inte leda till oskäligt långa resor för barnen eller föräldrarna eller svårarrangerade förflyttningar under dagen mellan förskoleundervisning och dagvård. Barnens skol- eller dagisdag får inte heller bli oskäligt lång.” Ordnandet av förskoleundervisning för barn i skiftomsorg förutsätter ofta individuella lösningar för att förskoleundervisningen ska kunna genomföras i enlighet med barnets bästa och man samtidigt ska kunna trygga behövliga tjänster inom småbarnspedagogiken på grund av föräldrarnas arbetsskift eller studier. Förskoleundervisningen ska också ordnas flexibelt de dagar då barnet även i övrigt deltar i småbarnspedagogiken. Genomförandet av förskoleundervisning får inte leda till att barnet på grund av förskoleundervisningen blir tvunget att delta i småbarnspedagogik alla veckodagar.

Förmåner och stöd

Förskoleundervisningen är avgiftsfri med stöd av lagen om grundläggande utbildning. Till skillnad från förskoleundervisningen kan småbarnspedagogiken vara avgiftsbelagd. Enligt 61 § i lagen om småbarnspedagogik tillämpas på avgifter som tas ut för småbarnspedagogik lagen om klientavgifter inom småbarnspedagogiken (1503/2016, klientavgiftslagen). Klientavgiftslagen innehåller bestämmelser om den klientavgift som tas ut för småbarnspedagogik som kommunen ordnar på daghem och i familjedagvård.

RP 149/2020 rd

I lagen om grundläggande utbildning föreskrivs om tre stödnivåer inom förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen. Enligt 16 § i lagen om grundläggande utbildning har för det första elever som tillfälligt blivit efter i studierna eller annars behöver kortvarigt stöd för inläring rätt att få stödundervisning. För det andra har elever som har svårigheter med inläring eller skolgång rätt att få specialundervisning på deltid vid sidan av den övriga undervisningen.

16 a § i lagen om grundläggande utbildning gäller intensifierat stöd. Enligt paragrafen ska elever som för sin inläring eller skolgång behöver regelbundet stöd eller flera olika former av stöd samtidigt ges intensifierat stöd i enlighet med en plan för elevens lärande.

Den sista stödnivån utgörs av 17 § i lagen om grundläggande utbildning, som gäller särskilt stöd. Enligt bestämmelsen består det särskilda stödet av specialundervisning och annat stöd som ges enligt denna lag. Specialundervisning ordnas, med beaktande av elevens bästa och förutsättningarna att ordna undervisning, i samband med den övriga undervisningen eller delvis eller helt i specialklass eller på något annat lämpligt ställe. I ett beslut om att ge särskilt stöd ska anges den normala undervisningsgruppen, eventuella tolknings- och biträdestjänster samt övriga tjänster som avses i 31 § och vid behov ovannämnda undantagsarrangemang i undervisningen. Enligt 17 a § i lagen om grundläggande utbildning ska en individuell plan för anordnande av undervisningen (IP) tas fram för verkställigheten av ett beslut om särskilt stöd.

Förskoleundervisningen omfattas också av lagen om elev- och studerandevård (1287/2013), som föreskriver om elevens rätt till elevvård. Lagens 9 § garanterar eleven rätt att avgiftsfritt anlita sådan elevhälsa som han eller hon behöver för att kunna delta i undervisningen. Den individuella hälso- och sjukvården för barn i förskoleundervisning ordnas i enlighet med 15 § i hälso- och sjukvårdslagen som en del av rådgivningstjänsterna (RP 67/2013 rd).

Enligt 32 § i lagen om grundläggande utbildning har barn som deltar i förskoleundervisning också rätt till transporter när kriteriet på fem kilometer uppfylls eller om resan med beaktande av elevens ålder och andra omständigheter är alltför svår, ansträngande eller farlig för eleven. Ett alternativ till fri transport är ett tillräckligt understöd för transport eller ledsagande. Barn som omfattas av förlängd läroplikt har också rätt till inkvartering enligt 33 § i lagen om grundläggande utbildning, om förskoleresan inte kan ordnas i enlighet med 32 §.

Enligt regeringens proposition om den gällande lagen om grundläggande utbildning (RP 86/1997 rd) har avsikten varit att bestämmelsen om skolreseförmån i 32 § i lagändringen ska förbli oförändrad i enlighet med den tidigare grundskolelagen. Enligt regeringens proposition (RP 30/1982 rd) med förslag till grundskolelagen (476/1983) som föregick den nuvarande lagen om grundläggande utbildning sker skoltransporten ”i allmänhet med ett av kommunen organiserat samfärdsmedel eller med utnyttjande av ett allmänt samfärdsmedel som kommunen bekostar. Om vårdnadshavaren ordnar elevens transport eller ledsagande bör detta i tillräcklig utsträckning understödjas. Enligt motiveringen till 47 §, som gäller skoltransport och inkvartering, kan understödet anses vara tillräckligt, om ersättning för de nödvändiga och direkta utgifterna för transport eller ledsagande betalas till vårdnadshavaren. Det kan även vara befogat att betala ersättning för användning av eget fordon och för den tidsförlust som eventuellt åsamkas vårdnadshavaren. Understödet får dock inte vara större än vad kostnaden för transport eller ledsagande skulle bli om saken ordnas av kommunen.”

Det finns relativt mycket rättspraxis i fråga om skolresor, till exempel när det gäller mätning av resor. Av avgörandena⁵ framgår att det inte finns någon prioritetsordning mellan transport och

⁵ Bl.a. AOA 23.11.2006 dnr 326/4/05 samt HFD 2009:103

understöd, men enligt Kommunförbundets utredning anser största delen av kommunerna att transport som ordnas av kommunen är den primära metoden. Enligt riksdagens biträdande justitieombudsman är det inte tillräckligt att erbjuda understöd för resor till familjer som inte har egen bil till sitt förfogande, utan man bör sträva efter att ordna resan t.ex. med hjälp av taxitransport för att den rätt till avgiftsfri grundläggande utbildning som tryggas i 16 § 1 mom. i grundlagen ska tillgodoses. Enligt högsta förvaltningsdomstolen skulle transportunderstödet också ersätta de resor där barnet inte var med när de direkt hänförde sig till hämtandet av barnet från förskolan (HFD 2020: 82).

I motsats till förskoleundervisningen har barn inte någon transportförmån inom småbarnspedagogiken. I lagen om småbarnspedagogik föreskrivs inte heller om tre stödnivåer, såsom i lagen om grundläggande utbildning, och stödbegreppen motsvarar inte heller stödbegreppen i lagen om grundläggande utbildning. I fråga om småbarnspedagogiken finns en bestämmelse om stöd i 23 § i lagen om småbarnspedagogik, som gäller barnets plan för småbarnspedagogik. Enligt bestämmelsen ska för varje barn på ett daghem eller i familjedagvård en individuell plan för småbarnspedagogik göras upp i syfte att genomföra barnets fostran, undervisning och vård. Någon motsvarande individuell plan ska inte utarbetas för ett barn som deltar i förskoleundervisning, om barnet inte har behov av en IP.

Barn som deltar i förskoleundervisning omfattas inte av sådan morgon- och eftermiddagsverksamhet som avses i lagen om grundläggande utbildning, utan de har rätt till småbarnspedagogik som kompletterar förskoleundervisningen i enlighet med 12 § i lagen om småbarnspedagogik. Den småbarnspedagogiska verksamheten är mer reglerad än klubbverksamheten, bland annat i fråga om personaldimensionering, behörighetsvillkor för personalen och måltider.

Förskoleundervisningen utgör inget hinder för syskonförhöjning av vårdpenningen enligt lagen om stöd för hemvård och privat vård av barn (1128/1996). Ifall ett under treårigt barn som är berättigat till stöd för hemvård av barn har ett syskon som deltar i förskoleundervisning, kan vårdnadshavaren få vårdpenningens syskonförhöjning till fullt belopp. Däremot utgör just småbarnspedagogiken ett hinder för en syskonförhöjning. Vårdpenningens och vårdtilläggets belopp som anges i ovan nämnda lag kan höjas med ett kommuntillägg, om den kommun som ansvarar för finansieringen av stödet fattar ett sådant beslut. Förskoleundervisningen kan sänka beloppet på kommuntillägget, beroende på kommunens avtal om kommuntillägg.

Gruppstorlekar

Enligt 30 § 2 mom. i lagen om grundläggande utbildning ska undervisningsgrupperna bildas så att målen i läroplanen kan nås i undervisningen. Närmare bestämmelser om gruppstorleken för elever som omfattas av förlängd läroplikt och elever med mycket grav utvecklingsstörning finns i förordningen om grundläggande utbildning.

Undervisnings- och kulturministeriet har den 16 juni 2000 gett anordnarna av förskoleundervisning en rekommendation om bildande av undervisningsgrupper i förskoleundervisningen. Rekommendationen gäller barn som deltar i förskoleundervisning i skolans lokaler och inte deltar i småbarnspedagogik som kompletterar förskoleundervisningen. Enligt rekommendationen får en sådan förskoleundervisningsgrupp enligt huvudregeln omfatta högst 13 elever. Om det i gruppens arbete under största delen av tiden förutom en lärare som meddelar undervisning deltar ett skolgångsbiträde, en barnskötare eller en annan yrkesutbildad person med lämplig utbildning för uppgiften, kan undervisningsgruppen dock omfatta 20 elever. Bestämmelserna om undervisningsgruppens maximistorlek kan temporärt överskridas, om detta med tanke på undervisningen eller något annat tvingande skäl är motiverat, och ifall arrangemanget inte äventyrar

uppnåendet av undervisningens mål. De barn som deltar i förskoleundervisningen bildar en egen grupp, även om det skulle finnas elever som deltar i den grundläggande utbildningen i samma lokal.

Enligt 1 § i lagen om småbarnspedagogik tillämpas på förskoleundervisning som ordnas på ett daghem bestämmelserna om gruppstorlek och dimensionering av personalen i denna lag. Därmed är personaldimensioneringen för förskoleundervisning som ordnas i lokaler för småbarnspedagogik i fråga om barn som inte deltar i småbarnspedagogik som kompletterar förskoleundervisningen 1/13 enligt 1 § i förordningen om småbarnspedagogik (753/2018).

I undervisnings- och kulturministeriets brev av den 21 september 2015 konstateras att om ett barn utöver förskoleundervisning deltar i småbarnspedagogik på samma verksamhetsställe så att dagens totala längd är över fem timmar, ska man för hela dagen tillämpa dimensioneringen som gäller för heldagsvård för barn som fyllt tre år. I detta fall är dimensioneringen i enlighet med 1 § i förordningen om småbarnspedagogik 1/8. Om den totala längden på dagen för ett barn som deltar i förskoleundervisning och småbarnspedagogik är högst fem timmar, följer dimensioneringen bestämmelserna om deltidsvård för barn som fyllt tre år, dvs. 1/13. Dessa dimensioneringar gäller oavsett om verksamhetsstället är ett daghem eller en skola så länge verksamhetsstället är detsamma hela dagen. Verksamhetsstället anses vara detsamma exempelvis när förskoleundervisningen och småbarnspedagogiken sker i samma gårds-krets. Beräkandet av dagens totala längd avbryts om verksamhetsstället byts ut. I detta fall beräknas dimensioneringen separat inom förskoleundervisningen, dvs. enligt rekommendationen, och inom småbarnspedagogiken, dvs. enligt 1 § i förordningen om småbarnspedagogik.

Behörighetsvillkor för personalen

Bestämmelser om behörigheten för lärare ingår i förordningen om behörighetsvillkoren för personal inom undervisningsväsendet (986/1998). Behörig att ge förskoleundervisning är enligt 7 § i förordningen för det första den som är behörig att ge klassundervisning. Vidare föreskrivs där att den som har avlagt barnträdgårdslärarexamen (numera lärare inom småbarnspedagogik) är behörig att ge förskoleundervisning. I paragrafen föreskrivs därtill om övergångsbestämmelser gällande behörighet att ge förskoleundervisning för den som har en studiebakgrund som socialpedagog eller socionom (YH). I 8 § 5 mom. föreskrivs särskilt om behörighet att ge förskoleundervisning för elever i behov av särskilt stöd som avses i 17 § 1 mom. i lagen om grundläggande utbildning.

I lagen om småbarnspedagogik ingår bestämmelser om behörigheter för personalen (kap.6). Lagens 26 § innehåller bestämmelser om lärare inom småbarnspedagogik. Den som är klasslärare är inte behörig som lärare inom småbarnspedagogik om han eller hon inte dessutom avlagt kompletterande studier i småbarnspedagogik, liksom lärare inom småbarnspedagogik inte heller är behöriga som klasslärare. Om man till förskoleundervisningen även lagt småbarnspedagogik, till exempel före och genast efter tidpunkten för förskoleundervisningen, så är klassläraren enligt nuvarande bestämmelser behörig som lärare under förskoleundervisningen (t.ex. kl. 9—13), men inte behörig som lärare inom småbarnspedagogik under den resterande tiden.

2.2 Bedömning av nuläget inom småbarnspedagogik och förskoleundervisning

Småbarnspedagogik

Enligt statistik från Institutet för hälsa och välfärd⁶ deltog sammanlagt barn 252 216 i småbarnspedagogik i Finland 2018. Antalet motsvarar ungefär 74 procent av alla barn i åldern 1—6 år i befolkningen. År 2018 deltog 88,6 procent av alla femåringar i småbarnspedagogiken. Detta är mindre än i övriga Norden, där motsvarande andel till exempel i Sverige var 95,3 procent och i Norge 97,6 procent år 2019. I Finland är andelen barn som deltar i småbarnspedagogiken klart lägre än i det övriga Norden eller de flesta OECD-länderna. Andelen stiger dock avsevärt, när barnet kommer i förskoleåldern, där andelen deltagare är ca 99 procent av alla sexåringar.

För Finlands del är det troligen stödet för hemvård av barn som sänker andelen som deltar i småbarnspedagogiken. Om ett barn som är under tre år inte har någon plats inom tjänsterna för småbarnspedagogik, får familjen stöd för hemvård. Om också barnets syskon vårdas i hemmet stiger hemvårdsstödet med syskonförhöjningen. Om de äldre syskonen får tjänster inom småbarnspedagogiken på deltid eller på heltid, utbetalas ingen syskonförhöjning. Detta innebär att ifall ett äldre syskon övergår till att anlita tjänster inom småbarnspedagogiken, så sjunker familjens inkomster, vilket kan betyda att sådana tjänster är ett dåligt alternativ för familjen. Även om man inte undersökt hur hemvårdsstödet påverkar inläringen hos barn i alla åldersgrupper under skolåldern, finns det tecken på att de barn under skolåldern som har deltagit i småbarnspedagogiska tjänster klarar sig bättre i rådgivningens LENE-test än de som vårdats hemma⁷.

Internationella undersökningar har konstaterat att deltagande i högklassig småbarnspedagogik till ett skäligt pris medför bättre inlärningsresultat i skolan och längre fram, i synnerhet för barn i låginkomsttagar- eller invandrarfamiljer.⁸ Undersökningar som företagits i Finland har inte kommit fram till ett lika tydligt orsakssamband, men deltagande i småbarnspedagogiken verkar ändå påverka utbildningsvägen och även sysselsättningsläget i barnfamiljer positivt⁹. På basis av forskning i barns inlärningsresultat kan man säga att en tidigare start inom småbarnspedagogiken medverkar till bättre inlärningsresultat hos barn på de lägsta klasserna i skolan. Emellertid kan man vanligtvis inte längre observera sådana skillnader i inlärningsresultaten i grundskolans slutskede eller längre fram.¹⁰

Statsminister Sipiläs regering inledde ett försök med avgiftsfri småbarnspedagogik för femåringar från och med augusti 2018, och försöket fortsätter för en tredje period till utgången av juli 2021. Inom ramen för försöket beviljar staten understöd till kommuner som beslutar att inte ta ut en klientavgift för småbarnspedagogik för 5-åringar som deltar i småbarnspedagogik 20 timmar i veckan. Bidraget kompenserar de minskade klientavgiftsintäkterna. Under den första

⁶ Statistikrapport 32/2019.

⁷ Kosonen, T. & Huttunen, K. 2018. Kotihoidon tuen vaikutus lapsiin. Löntagarnas forskningsinstitut. Tutkimuksia 115. Helsingfors.

⁸ Ruhm, C. & Waldfogel, J. 2012. Long-term effects of early childhood care and education. *Nordic Economic Policy Review* 1/2012, 23—51; se även Deming, D. 2009. Early childhood intervention and life-cycle skill development: Evidence from Head Start. *American Economic Journal: Applied Economics*, 1(3), 111—134.

⁹ Erola, J., Jalonen, S. & Lehti, H. 2016. Parental Education, Class and Income over Early Life Course and Children's Achievement. *Research in Social Stratification and Mobility* 44 (2016), 33—43.

¹⁰ Drange, N., & Havnes, T. 2019. Early childcare and cognitive development: Evidence from an assignment lottery. *Journal of Labor Economics*, 37(2), 581—620.

perioden kompenserades 20 procent av de förlorade klientavgifterna med statsunderstöd och under den andra försöksperioden 40 procent. Under försökets tredje period höjs statens finansieringsandel till kommunerna till 79,23 procent.

Nationella centret för utbildningsutvärdering genomför utvärderingen av försöket. Den första utvärderingsrapporten om försöket publicerades hösten 2019¹¹. Enligt den har andelen barn som deltar i småbarnspedagogik ökat under försökets gång. Deltagandet i småbarnspedagogik var vanligare i kommuner där rätten till småbarnspedagogik inte hade begränsats och personaldimensioneringen inte höjts till 1:8.

I försökskommunerna effektiviserades servicestyrningen och man utvecklade nya arbetsformer inom den. Styrningen kunde till exempel vara mer personlig och familjer kunde kontaktas per brev eller telefon. Vårdnadshavarnas upplevelse av försöket var positiv. Å andra sidan var det också på grund av vårdnadshavarnas attityder som en del barn inte deltog i småbarnspedagogik. Avgiftsfrihet är inte i sig ett tillräckligt incitament för att höja deltagarandelen. Om vårdnadshavarna är missnöjda med kvaliteten på småbarnspedagogiken, om de till exempel anser att barngrupperna är för stora eller att personalen byts ut för ofta, vill de inte att barnen deltar i småbarnspedagogiken oavsett om den är avgiftsfri eller ej. Ett uppenbart missförhållande var också att om familjen fick hemvårdsstöd så var det inte avgiftsfritt att ett äldre syskon deltog i försöket, eftersom familjen i så fall gick miste om syskonförhöjningen till hemvårdsstödet.

Förskoleundervisning

Förskoleundervisning ordnas i hela Finland både på daghem och i grundskolor. År 2019 var antalet elever i förskoleundervisning 59 652, varav 9 445 deltog i förskoleundervisning i skolan och 50 207 på daghem. Detta är ca 99 procent av alla barn i åldern 1—6 år. Största delen av barnen som deltog i förskoleundervisningen, dvs. 84 procent, deltog i förskoleundervisning i anslutning till småbarnspedagogiken. I förskoleundervisning i anslutning till skolan deltog ca 16 procent. Enligt den senaste statistiken omfattades 79 procent av alla sexåringar av småbarnspedagogik som kompletterar förskoleundervisningen. Vid privata och statliga läroanstalter deltar årligen ca tusen barn i förskoleundervisningen.

Största delen av alla barn i förskoleåldern deltar under dagens lopp både i förskoleundervisning och kompletterande småbarnspedagogik som ordnas utöver den. Det innebär att barnens dag följer två lagar (lagen om grundläggande utbildning och lagen om småbarnspedagogik) och två läroplaner¹². Om förskoleundervisningen och den kompletterande småbarnspedagogiken erbjuds på två fysiskt åtskilda platser eller separata barngrupper, kan det splittra upp barnets dag. Barnets välbefinnande kan också påverkas negativt av ett stort antal interaktioner samt av att vuxna och barn byts ut¹³. Kommunerna anser att de behöver tydligare bestämmelser för att

¹¹ Siippainen, A., Repo, L., Metsämuuronen, J., Kivistö, A., Alasuutari, M., Koivisto, P. & Saarikallio-Torp, M. 2019. Utvärdering av försöket med avgiftsfri småbarnspedagogik för femåringar. Utvärdering av försökets första skede. (Sammanfattning på svenska) Nationella centret för utbildningsutvärdering. Publikationer 16:2019. https://karvi.fi/app/uploads/2019/09/KARVI_1619.pdf

¹² Utbildningsstyrelsens utredning om tvåårig förskoleundervisning https://minedu.fi/artikkeli/-/asset_publisher/opetushallituksen-selvitys-kaksivuotinen-esiopetus-vahvistaisi-yhdenvertaisuutta

¹³ Kauppinen, A. & Alasuutari, M. (2018). Esiopetusvuoden palvelukokonaisuudet lasten hyvinvoinnin ja yhdenvertaisuuden näkökulmista. *Journal of Early Childhood Education Research* 7(1), 147—169.

kunna genomföra en högklassig förskoleundervisning på lika grunder. De önskar att lagstiftningen ska ge dem klara ramar för hur förskoleundervisningen och den kompletterande småbarnspedagogiken ska ordnas.¹⁴

I fråga om servicesystem varierar ordnandet av förskoleundervisning från kommun till kommun, liksom också inom kommunerna. Förskoleundervisning ordnas både så att den är underordnad den grundläggande utbildningen och småbarnspedagogiken, i form av förskoleundervisningsgrupper i skolor och på daghem, i form av grupper för barn som behöver särskilt stöd, på verksamhetsställen inom småbarnspedagogiken som erbjuder skiftomsorg, i sammansatta skolklasser och även som klubbverksamhet. Servicearrangemangen påverkas också av den tidpunkt då barnet deltar i småbarnspedagogik: på vardagar under dagtid, vilket är vanligast, eller huvudsakligen på kvällstid och veckoslut. Särskilt bör man utveckla förskoleundervisningen för barn till vårdnadshavare i skiftarbete eller som av andra orsaker har avvikande arbetstider. För närvarande får kommunerna rätt fritt bestämma tiderna för anordnandet av förskoleundervisning och var den ordnas. Detta har lett till situationer där barn i skiftomsorg har kommit till förskoleundervisningen på morgonen och så eventuellt senare på dagen gått till daghemmet som erbjuder skiftomsorg. I detta fall kan barnets dag i småbarnspedagogiken bli väldigt lång, vilket kan vara tungt för barnet. Ett barn som måste byta grupp under dagens lopp kan vara tvungen att interagera med hundratals vuxna och andra barn i olika grupper under en dag. Inom skiftomsorgen är antalet personer barnet ska relatera till vanligtvis större än hos barn som deltar i småbarnspedagogik dagtid. I kommunerna borde man anlägga ett helhetsperspektiv på servicesystemet när man överväger hur förskoleundervisningen ska ordnas: om dagen i småbarnspedagogik för ett barn i skiftomsorg riskerar att bli oskäligt lång eller om barnet tvingas delta i olika grupper under en och samma dag, bör man begrunda möjligheten att exempelvis ordna förskoleundervisning på eftermiddagen på ett verksamhetsställe som erbjuder skiftomsorg.¹⁵

I den pågående undersökningen Childcare utredde man år 2019 föräldrars (N=537) åsikter om frågor gällande anordnandet av barnens vård. Enligt de preliminära resultaten uppgav ca 32 procent av respondenterna att förskoleundervisningen borde börja vid fem års ålder. Ca 42 procent var av annan åsikt. I samma insamling av uppgifter önskade dock 58 procent av respondenterna att småbarnspedagogiken ska vara avgiftsfri för 5-åriga barn.¹⁶ På basis av den debatt som förts i offentligheten anser en del vårdnadshavare att förskoleundervisningen är betydligt mer skolmässig och formell än småbarnspedagogiken, vilket kan påverka föräldrarnas inställning.

Alla grundläggande färdigheter, såsom barnets språkliga och matematiska färdigheter samt kommunikationsförmåga, utvecklas redan i ett tidigt skede. I synnerhet de språkliga färdigheterna och de matematiska förkunskaperna utvecklas mycket redan hos små barn. Enligt studien¹⁷ framgår brister i ett barns matematiska förkunskaper (kunskaper gällande matematiska relationer och ordningsföljder) redan vid skolstarten i form av svagare matematiska kunskaper än hos jämnåriga. Enligt en annan undersökning finns det tecken på att goda sociala färdigheter

¹⁴ Ruokonen, H., Siltanen, K. & Hanhela, T. 2019. Esiopetuksen järjestyminen Tampereen kaupunkiseudulla: nykytila ja laajentamisen edellytykset. https://www.tampereenseutu.fi/site/assets/files/19278/113_esiopetuksen_jarjestaminen_kaupunkiseudulla_raportti_-_kopio.pdf

¹⁵ Kauppinen, A. & Alasuutari, M. (2018). Esiopetusvuoden palvelukokonaisuudet lasten hyvinvoinnin ja yhdenvertaisuuden näkökulmista. *Journal of Early Childhood Education Research* 7(1), 147—169.

¹⁶ <https://www.jyu.fi/edupsy/fi/tutkimus/tutkimushankkeet/kotisivut/childcare>

¹⁷ Väisänen, E. & Aunio, P. 2014. Matematiikkainterventio heikkojen ensiluokkalaisten oppimisen tukena. *Journal of Early Childhood Education Research* 3(2), 48—75.

och samarbetsförmåga korrelerar med goda språkliga färdigheter och förkunskaper i läsning¹⁸. Enligt den gällande läroplanen lär man inte systematiskt barn att läsa och räkna i förskoleundervisningen, men däremot övar man upp deras förkunskaper i matematik och läsning. Inom småbarnspedagogiken och förskoleundervisningen värdesätter barnen själva kamratrelationer, gemensamma aktiviteter, lek och spel¹⁹.

Elever inom förskoleundervisningen omfattas av det stöd för utveckling och lärande som fastställs i lagen om grundläggande utbildning. De stödnivåer för utveckling och lärande som nämns i lagen är intensifierat och särskilt stöd som föregås av allmänt pedagogiskt stöd. Behovet av stöd bedöms och beslut och avgöranden fattas så snart som möjligt efter att förskoleundervisningen inletts. Stödet till barnet är flexibelt, planerat och varierar enligt stödbehovet. Stödet ska ges så länge, i den form och på den nivå som det behövs. Sektorsövergripande samarbete är viktigt vid bedömningen och genomförandet av stödet. I fråga om förskoleundervisningen föreskrivs det i lagen om elev- och studerandevård att elevhälsan inom förskoleundervisningen ordnas i sektorsövergripande samarbete med undervisningsväsendet och social - och hälsovårdsväsendet. En högklassig pedagogik inom förskoleundervisningen är en del av det allmänna stödet. Svårigheter förebyggs på förhand med pedagogiska arbetssätt och metoder med beaktande av både hela gruppens och det enskilda barnets behov. Om det allmänna stödet inte räcker till eller barnet behöver flera stödformer, beviljas barnet intensifierat stöd. Innan man övergår till intensifierat stöd görs en pedagogisk bedömning. Särskilt stöd ges till barn vars mål för tillväxt, utveckling och lärande inte uppnås på annat sätt. Det särskilda stödet föregås av en pedagogisk utredning. Det stöd för utveckling och lärande som erbjuds i förskoleundervisningen utvärderades 2018²⁰. Stödet ansågs i huvudsak ordnas bra, men strukturella stödåtgärder erbjuds till relativt få barn och i allmänhet kan sådant stöd inte ordnas särskilt snabbt. Eftersom förskoleundervisningen pågår endast ett år, kan detta innebära att om ett barn behöver stöd för utveckling och lärande så hinner man inte nödvändigtvis svara på behovet under förskoleåret. Bestämmelserna om stöd för utveckling och lärande i lagen om småbarnspedagogik (2 §) stannar på en klart allmänare nivå än i lagen om grundläggande utbildning och det är inte klart om barn som behöver stöd får ändamålsenligt stöd utan dröjsmål²¹.

¹⁸ Pakarinen, E., Salminen, J., Lerkkanen, M-K. & von Suchodoletz, A. 2018. Reciprocal Associations Between Social Competence and Language and Pre-Literacy Skills in Preschool. *Journal of Early Childhood Education Research* 7(2), 207—234.

¹⁹ Alasuutari, M., Karila, K., Alila, K. & Eskelinen, M. 2014. Vaikuta varhaiskasvatukseen. Lasten ja vanhempien kuuleminen osana varhaiskasvatuksen lainsäädäntöprosessia. Undervisnings- och kulturministeriets arbetsgruppspromemorior och utredningar 2014:13; Barnombudsmannen (ska publiceras). Undersökningen Barnbarometern. November 2020.

²⁰ Vainikainen, M-P., Lintuvuori, M., Paananen, M., Eskelinen, M., Kirjavainen, T., Hienonen, N., Jahnukainen, M., Thuneberg, H., Asikainen, M., Suhonen, E., Alijoki, A., Sajaniemi, N., Reunamo, J., Keskinen, H-L., & Hotulainen, R. 2018. Oppimisen tuki varhaislapsuudesta toisen asteen siirtymään: tasa-arvon toteutuminen ja kehittämistarpeet. Publikationsserie för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet 55/2018.

²¹ Vainikainen, M-P., Lintuvuori, M., Paananen, M., Eskelinen, M., Kirjavainen, T., Hienonen, N., Jahnukainen, M., Thuneberg, H., Asikainen, M., Suhonen, E., Alijoki, A., Sajaniemi, N., Reunamo, J., Keskinen, H-L., & Hotulainen, R. 2018. Oppimisen tuki varhaislapsuudesta toisen asteen siirtymään: tasa-arvon toteutuminen ja kehittämistarpeet. Publikationsserie för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet 55/2018.

Trots den avvikande lagstiftningsgrunden är förskoleundervisningen en del av det finländska systemet för småbarnspedagogik²², vilket bör beaktas i genomförandet av förskoleundervisningen, verksamhetskulturen och verksamhetsätten. Förskoleundervisningens självständiga ställning uppfattas inte nödvändigtvis, vilket innebär att dess innehåll bestäms utifrån den organiserande aktörens förvaltningsområde samt den fysiska och sociala miljön²³. Den pedagogiska verksamhetskulturen inom förskoleundervisningen och den inledande undervisningen skiljer sig från varandra: förskoleundervisningen är integrerad och sammanhängande, medan den inledande undervisningen är läroämnesbaserad.²⁴ Att utvidga skolans metoder till att omfatta barn i förskoleåldern är inte en gynnsam riktning, eftersom skolan förutsätter sådan självständighet och mognad²⁵ som barn under skolåldern ännu inte har. Enligt undersökningar är övergången från småbarnspedagogiken och förskoleundervisningen till skolan desto lättare ju mer systematisk övergångspraxisen är.²⁶

3 Målsättning

Syftet med försöket är att stärka jämlikheten i utbildningen bl.a. genom att öka 5-åriga barns deltagande i planmässig fostran och undervisning, att utveckla förskoleundervisningens kvalitet och genomslag, att utreda kontinuiteten mellan småbarnspedagogiken, förskoleundervisningen och den inledande undervisningen, att utreda familjernas serviceval, att utreda kommunernas verksamhetspraxis samt att få information om hur tvåårig förskoleundervisning påverkar barns förutsättningar för utveckling och lärande samt deras sociala färdigheter och utvecklingen av en sund självkänsla.

Med försöket eftersträvas information om hur man lyckas genomföra den tvååriga förskoleundervisningen i försökskommunerna, hur försöket påverkar pedagogiska och funktionella förfaranden samt hurdana grunder för läroplanen och lokala läroplaner som lämpar sig för den tvååriga förskoleundervisningen. Genom försöket vill man också få information om familjernas och fostringspersonalens erfarenheter. Med försöket eftersträvas information om den tvååriga förskoleundervisningens inverkan på barns förutsättningar för utveckling och lärande, sociala färdigheter och utveckling av en sund självkänsla.

²² Opetushallitus. 2014. Grunderna för läroplanen för förskoleundervisningen 2014. Föreskrifter och anvisningar 2016:1.

²³ Niikko, A. & Havu, S. 2009. In Search of Quality in Finnish Preschool Education. *Scandinavian Journal of Educational Research* 53(5), 431—445.

²⁴ Pyhältö, K., Soini, T., Pietarinen, J., & Havu-Nuutinen, S. 2010. Pedagogista hyvinvointia rakentamassa päiväkodin ja peruskoulun rajapinnalla. I verket M. Ubani, A. Kallioniemi & J. Luodeslampi (red.) *Kokonaisvaltainen kasvatustieteellinen tutkimus, lapsi ja uskonto*. Vanda: Lasten keskus.

²⁵ Holst, T. 2013. Vertaileva tapaustutkimus kuusivuotiaiden opetus-oppimis- ja vuorovaikutuksesta, matematiikkaepisodista ja lukukäsitteen osaamisesta. *Annales Universitatis Turkuensis C* 359.

²⁶ Ahtola, A. 2012. Proactive and preventive student welfare activities in Finnish preschool and elementary school: Handling of transition to formal schooling and a national anti-bullying program as example. *Annales Universitatis Turkuensis B* 356; Karikoski, H. 2008. Lapsen koulunaloittaminen ekologisesti siirtymänä: vanhemmat informanteina lapsen siirtymisessä esiopetuksen kasvuympäristöistä perusopetukseen. *Acta Universitatis Ouluensis E Scientiae Rerum Socialium* 100; se även Karila, K., Lipponen, L. & Pyhältö, K. (red.) 2013. Päiväkodista peruskouluun. Siirtymät varhaiskasvatukseen, esi- ja alkuopetuksen rajapinnoilla. *Utbildningsstyrelsen Rapporter och utredningar* 2013:17.

Syftet med försöket är att ge information till stöd för beslut som gäller det riksomfattande genomförandet av tvåårig förskoleundervisning, dvs. en utvidgning av förskoleundervisningen till alla femåringar. Målet är att cirka 10 000 barn ska delta i den tvååriga förskoleundervisningen.

4 Förslagen och deras konsekvenser

4.1 De viktigaste förslagen

Lagen om grundläggande utbildning innehåller inga bestämmelser om förskoleundervisning för femåringar, med undantag för barn som omfattas av förlängd läroplikt. Den gällande 20 § (försök) i lagen om grundläggande utbildning lämpar sig inte för det föreslagna försöket, och därför föreslås det att det stiftas en separat försökslag om tvåårig förskoleundervisning.

För att verkställandet av försöket och dess konsekvenser för barnen ska kunna utvärderas efter försöket har det utarbetats en försöksuppställning som baserar sig på stratifierad slumpmässig sampling. Vid planeringen av försöksuppställningen har man strävat efter ett sådant genomförandesätt som gör det möjligt att upptäcka även små konsekvenser efter försöket. I propositionen föreslås det att det i försökslagen ska föreskrivas om stratifierad randomisering i två skeden, där man i det första skedet väljer försökskommunerna och i det andra skedet väljer verksamhetsställen för försöket. Urvalet görs enligt principerna i lagen så att både finsk-, svensk- och samiskspråkiga kommuner från olika geografiska områden och olika kommuntyper deltar i försöket på ett sätt som är representativt för barnbefolkningen i åldern 5 år. I urvalet ska enligt förslaget ingå kommuner med minst hundra barn i åldern 5 år och minst fyra verksamhetsställen för förskoleundervisning. Kommuner där ovan nämnda kriterier inte uppfylls kan tillsammans bilda större helheter där det sammanlagt finns ett tillräckligt antal 5-åriga barn och verksamhetsställen som erbjuder förskoleundervisning. På så sätt blir det möjligt för alla kommuner i Finland att delta i urvalet.

I det andra skedet av randomiseringen görs inom kommunerna eller de områden som består av kommunerna ett urval av de verksamhetsställen inom förskoleundervisning där det ska ordnas tvåårig förskoleundervisning enligt försökslagen. I urvalet beaktas den språkliga representativiteten och olika socioekonomiska områdens representativitet. Stärkandet av den utbildningsmässiga jämlikheten kan ske genom att man betonar urvalet av verksamhetsstället för förskoleundervisning till områden med så kallad positiv diskriminering. Barn som deltar i småbarnspedagogik på dessa verksamhetsställen som valts ut eller barn som bor på dessa verksamhetsställets område hör till försöksgruppen. De kommuner som valts till försöket ska informera vårdnadshavarna till barn i försöksgruppen om möjligheten att delta i den tvååriga förskoleundervisningen. Därefter ska vårdnadshavaren ansöka om en plats för barnet i den tvååriga förskoleundervisningen eller välja övrig verksamhet genom vilken målen för förskoleundervisningen uppnås. Försökets genomslag utvärderas som ett randomiserat fältförsök så att en del av barnen deltar i tvåårig förskoleundervisning samtidigt som en jämförbar grupp barn deltar enligt nuvarande lagstiftning och enligt familjens val i småbarnspedagogik och obligatorisk ettårig förskoleundervisning ("kontrollgrupp").

I propositionen föreslås det att utgångspunkten för planeringen av försöksverksamheten med den tvååriga förskoleundervisningen ska vara att utvidga den nuvarande ettåriga förskoleundervisningen enligt lagen om grundläggande utbildning. Fördelen med den modell med ettårig förskoleundervisning som föreskrivs om i lagen om grundläggande utbildning är ett tydligt förhållande till syskonförhöjningen av stödet för hemvård samt att det obligatoriskt att uppnå målen för förskoleundervisningen. Den tvååriga förskoleundervisningen eller annan verksamhet genom vilken målen för förskoleundervisningen uppnås är därmed obligatorisk för de barn som hör till försöksgruppen. Enligt förslaget ska försöket begränsas till sådana verksamhetsställen

som erbjuder förskoleundervisning där barnet har möjlighet att delta i kompletterande småbarnspedagogik. På detta sätt strävar man efter att trygga kontinuiteten i barnets dag när barnet utöver förskoleundervisningen deltar i kompletterande småbarnspedagogik. I detta fall ska bestämmelserna i lagen om småbarnspedagogik iakttas också i fråga om dimensioneringen och gruppstorleken. Transportkostnaderna för ett barn som deltar i försöket med tvåårig förskoleundervisning på ett verksamhetsställe för förskoleundervisning ersätts under vissa förutsättningar. Detta ökar sannolikt 5-åringarnas deltagande i systematisk fostran. I försöket med tvåårig förskoleundervisning samlas information med flera metoder och mångsidigt som grund för en eventuell riksomfattande modell.

I och med försöket kommer barn i åldern 4—5 år att omfattas av det stöd i tre steg som avses i lagen om grundläggande utbildning. Att ordna tillräckligt tidigt och ändamålsenligt stöd i rätt tid jämnar ut skillnaderna i inläring mellan barnen och förebygger utslagning. En sådan modell för ordnande av stöd garanterar också kontinuiteten i stödet när barnet övergår till den grundläggande utbildningen.

I propositionen föreslås det att en egen läroplan utarbetas för försöket med tvåårig förskoleundervisning. Som grund för läroplanen kan man använda de nuvarande grunderna för läroplanen för förskoleundervisningen, men i den bör man beakta kraven på pedagogik som lämpar sig för 4—5-åringar samt övergångar och kontinuiteter mellan småbarnspedagogiken, förskoleundervisningen och den inledande undervisningen. De nuvarande målen för förskoleundervisningen, dvs. att främja förutsättningarna för barnets utveckling och lärande, att stärka barnens sociala färdigheter och barnets sunda självkänsla, kvarstår också i försöket. I försöket med tvåårig förskoleundervisning har man beaktat resultaten av försöket med avgiftsfri småbarnspedagogik för 5-åringar.

I propositionen föreslås det att det för försöket inrättas ett försöksregister som möjliggör förvaltning, uppföljning, utvärdering och annan forskning i fråga om försöket. Utbildningsstyrelsen är personuppgiftsansvarig för registret. Uppnåendet av syftet med försöket utreds genom att man följer upp och utvärderar såväl hur försöket genomförs och lyckas som hur försöket påverkar barnen. Enligt förslaget genomförs uppföljningen och utvärderingen av en forskargrupp som undervisnings- och kulturministeriet bestämmer. En mellanrapport om uppföljningen och utvärderingen lämnas in i början av 2023. Uppföljningen och utvärderingen enligt försökslagen upphör 2025. Forskargruppen planerar och genomför utvärderingen på det sätt som är mest ändamålsenligt med tanke på helheten, dvs. exempelvis genom att utnyttja registermaterial, intervjuer, enkäter eller utvärderingar som man låter göra på barn som hör till målgruppen för försöket.

I propositionen föreslås det att de kommuner som deltar i försöket ersätts med statsunderstöd för de extra kostnader som förorsakas av det första året av den tvååriga förskoleundervisningen enligt antalet barn som deltar i den tvååriga förskoleundervisningen och för bortfallet av klientavgifter för småbarnspedagogik enligt kommunens genomsnittliga kostnader. Enligt förslaget ersätts försökskommunen med specialunderstöd också för de kalkylerade administrativa kostnaderna för försöket enligt antalet barn i målgruppen.

I propositionen föreslås det dessutom en ändring i lagen om småbarnspedagogik i fråga om en diversifiering av de tekniska lösningarna för utlämnande av uppgifter ur informationsresursen inom småbarnspedagogiken. Med fler metoder för utlämnande av uppgifter blir urvals-, uppföljnings-, utvärderings- och forskningsarbetet smidigare.

4.2 De huvudsakliga konsekvenserna

4.2.1 Ekonomiska konsekvenser

Försöket ingår i utvecklingsprogrammet Utbildning för alla som höjer kvaliteten och jämlikheten inom småbarnspedagogiken och den grundläggande utbildningen. För försöket har det reserverats finansiering som uppgår till sammanlagt 30 miljoner euro och kostnaderna för försöket finansieras i sin helhet från undervisnings- och kulturministeriets moment 29.10.20. Kostnaderna för försöket ersätts till kommunerna i sin helhet. Det statsandelssystem som förvaltas av finansministeriet eller lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet (1705/2009) ändras inte på grund av försöket.

I och med försöket uppstår extra kostnader för de kommuner som deltar i försöket i form av uteblivna klientavgifter för småbarnspedagogik och nya barn som i och med försöket kommer att omfattas av kommunens service. Enligt kalkylerna minskar försökskommunernas intäkter från klientavgifter för småbarnspedagogik i fråga om 5-åringar med cirka hälften när barnen övergår till avgiftsfri förskoleundervisning. Den genomsnittliga förlusten av avgiftsintäkter är enligt uppgifterna för 2018 ca 800 euro per barn. Under försöket ska småbarnspedagogik på deltid fortfarande vara avgiftsbelagd för 5-åringar. År 2018 var de genomsnittliga kostnaderna för förskoleundervisningen mindre än motsvarande kostnader för småbarnspedagogiken. Därför anses de 5-åriga barn som redan tidigare omfattas av kommunens småbarnspedagogiska tjänster inte öka kostnaderna när de övergår från småbarnspedagogik till förskoleundervisning.

En elev i förskoleundervisning har rätt till avgiftsfri transport när resan från hemmet till förskoleundervisningen är längre än fem kilometer eller när den ovan avsedda resan med beaktande av elevens ålder och övriga omständigheter blir för svår, ansträngande eller farlig för eleven. I försökskommunerna kommer denna rätt också att gälla 5-åriga barn som deltar i försöket, vilket ökar transportkostnaderna. Den genomsnittliga transportkostnaden per förskolebarn är enligt kostnadsuppgifterna för 2018 ca 237 euro.

Eftersom de totala kostnaderna för varje kommun varierar mycket beror kostnaderna för försöket i stor utsträckning på vilka kostnader förskoleundervisningen och småbarnspedagogiken medför för de kommuner som valts till försöket, hur många barn som deltar i försöket och hur många av dessa barn som för första gången kommer att omfattas av tjänsterna. På basis av de riksomfattande genomsnittliga kostnaderna för 2018 strävar man efter att cirka 10 000 barn ska delta i den tvååriga förskoleundervisningen enligt försöket.

Av de barn som deltar har det uppskattats att cirka 15—20 % i och med försöket är nya barn som kommer att omfattas av kommunens småbarnspedagogiska tjänster. Kostnaderna för de barn som deltar i försöket uppgår till cirka 18—26 miljoner euro, vilket inbegriper ersättning för bortfallet av avgiftsintäkter, kostnader för förskoleundervisning för nya barn transportkostnader för barn som redan deltar i småbarnspedagogik och administrationskostnader. Vid beräkningen av kostnaderna har man använt kostnaderna för 2018, som har höjts med index. Det uppskattas att ca 30 000 barn hör till kontrollgruppen, varvid förvaltningskostnaderna för deras del är ca 1,5—2,2 miljoner euro.

Beräkning av understödet

Kommunerna kompenseras för kostnaderna som försöket orsakar under det första året av förskoleundervisning med ovan nämnda finansiering för programmet Utbildning för alla genom statsunderstöd i enlighet med den föreslagna 11 §. Enligt paragrafen ersätts försökskommunen med statsunderstöd för bortfallet av klientavgiftsintäkter från småbarnspedagogiken och för de

RP 149/2020 rd

tilläggskostnader för förskoleundervisningen som orsakas kommunen av det första året av förskoleundervisning för barn som deltar i tvåårig förskoleundervisning enligt denna lag. Ersättningen baserar sig på antalet barn som deltar, kommunens genomsnittliga klientavgifter för småbarnspedagogik och kostnaderna för förskoleundervisning.

Med kommunens genomsnittliga kostnader för förskoleundervisning avses ifrågavarande kommuns genomsnittliga kostnader för förskoleundervisning under tidigare år. Dessa fås av Utbildningsstyrelsen. Kommunernas kostnader för förskoleundervisning kan variera med flera tusen euro, och därför lönar det sig inte att bevilja understöd enligt de nationella genomsnittliga kostnaderna. I kostnaderna för förskoleundervisning ingår t.ex. transport-, fastighets-, förvaltnings- och lönekostnader. Även utvidgningen av trestegsmodellen för stöd till 5-åringar har beaktats som en del av de ökande lönekostnaderna.

När förskoleundervisningen utvidgas till att omfatta ytterligare ett år, uppstår nytt arbete inom både den gemensamma och den personliga elevvården. Den gemensamma elevvården genomförs som en del av den normala fostrings- och undervisningsverksamheten och därmed kompenseras kostnaderna för den som en del av de ovan beskrivna kostnaderna för förskoleundervisning. Med specialunderstöd ersätts därtill kurators- och psykologtjänsterna som hör till elevvården enligt antalet barn som deltar i den tvååriga förskoleundervisningen så att 30 euro betalas för varje barn för det första försöksåret. Eftersom den förebyggande hälso- och sjukvård som ingår i elevhälsan för de barn som deltar i förskoleundervisningen även i försöket handhas av rådgivningsbyrån, och barn i åldern 5 år omfattas av rådgivningsverksamheten oberoende av försöket, bedöms det inte medföra några betydande merkostnader för rådgivningen om elevhälsan utvidgas till 5-åringar.

Försökskommunen frågas om bortfallet av klientavgiftsintäkter från småbarnspedagogik och uppgifterna ska basera sig på kommunens uppgifter från tidigare år.

Alla 5-åriga barn i försökskommunen eller området som består av kommuner hör till målgruppen för försöket och omfattas således av försöksregistret och uppföljningen och utvärderingen. Vissa kommuner kan få endast kontrollverksamhetsställen. I uppföljningen och utvärderingen kan ingå utvärderingar som görs på barnen. Enligt förslaget ersätts försökskommunen med specialunderstöd för dessa kalkylerade administrativa kostnader för försöket enligt antalet barn i målgruppen. Understödet omfattar därmed införande av uppgifter om barn i försöksgruppen och kontrollgruppen i försöksregistret samt annat administrativt genomförande av försöket. Enligt förslaget är understödet lika stort för alla barn, 50 euro/barn som hör till målgruppen, och det skraddarsys inte för varje kommun.

Understödet betalas till kommunen i två rater per kohort på hösten och våren det första förskoleåret, när det fastställts vilka försökskommunerna är och vilka barn som deltar i den tvååriga förskoleundervisningen. Om ett barn endast delvis deltar i förskoleundervisning enligt försökslagen t.ex. på grund av att barnet är växelvist boende i en annan kommun, ställs ersättningen i relation till barnets deltagande.

Övriga ekonomiska konsekvenser

Om kommuner inom samernas hembygdsområde väljs till försöket, kan dessa kommuner dessutom för det första förskoleåret få statsunderstöd enligt 45 § 1 mom. i lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet för undervisning på samiska och i samiska på det sätt som föreskrivs i förordning 1769/2009. För undervisning i modersmål och undervisning i finska eller svenska som andraspråk, som det fortfarande är frivilligt för försökskommunerna att ordna, kan

RP 149/2020 rd

beviljas understöd enligt 45 § 2 mom. i lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet på det sätt som föreskrivs i förordning 1777/2009. Möjliggörandet av dessa former av språkundervisning även för femåriga barn bedöms inte öka understödsutgifterna nämnvärt.

I och med försöket kan också efterfrågan på småbarnspedagogik på deltid som kompletterar förskoleundervisningen öka. Uppskattningsvis skulle ungefär hälften av de nya barnen kunna delta i småbarnspedagogik som kompletterar förskoleundervisningen. Det är dock svårt att uppskatta antalet bland annat därför att begränsningen av rätten till småbarnspedagogik till 20 timmar slopades den 1 augusti 2020 och en allt större del av barnen deltar i småbarnspedagogik på heltid. Enligt uppgifterna för 2018 är den genomsnittliga kostnaden för småbarnspedagogik på deltid cirka 6300 euro per barn. Detta kompenseras dock inte som en del av försöket.

Det beräknas att ca 100 000 euro kommer att gå åt till försöksuppställningen enligt försökslagen och till beredningen av urvalet. Enligt förslaget får Utbildningsstyrelsen nya uppgifter i anslutning till utarbetandet av grunder för läroplanen för försöket, stödandet av verkställandet av dem, upprätthållandet av försöksregistret och rapporteringen till ministeriet. Utbildningsstyrelsens kostnader för dessa uppgifter beräknas vara ca 215 500 euro. Ökningen av sätten att lämna ut information från informationsresursen inom småbarnspedagogiken bedöms inte ha några betydande ekonomiska eller andra konsekvenser för Utbildningsstyrelsen som förvaltar informationsresursen. Antalet enskilda begäran om uppgifter kan öka något till följd av ändringen av sätten att lämna ut uppgifter. Uppföljningen och utvärderingen beräknas kosta flera hundratusen euro.

4.2.2 Konsekvenser för myndigheterna

Eftersom det har fastställts minimigränser för bildandet av försöksgrupper och kontrollgrupper för de kommuner eller områden som består av kommuner som deltar i försöket, minst 100 barn i åldern 5 år och 4 verksamhetsställen för förskoleundervisning, måste små kommuner sammanlösas i försöket till gemensamma försöksområden. Det är möjligt att vissa kommuner i försöksområdena endast får kontrollverksamhetsställen där det inte ordnas tvåårig förskoleundervisning och på motsvarande sätt kan det finnas kommuner där det endast finns försöksverksamhetsställen. Uppgiften för kommunerna som endast har kontrollverksamhetsställen är att föra in uppgifter om barn som hör till kontrollgruppen i försöksregistret och att delta i uppföljningsundersökningen. Dessa kommuner får dock kompensation för de administrativa kostnaderna för försöket.

De kommuner där största delen av förskoleundervisningen har ordnats separat från småbarnspedagogiken kan i praktiken lämnas utanför försöket, eftersom det har föreslagits att tvåårig förskoleundervisning endast ska ordnas på ett verksamhetsställe där barnet kan fortsätta dagen med kompletterande småbarnspedagogik för att barnet ska ha en sammanhängande dag. I och med försöket kan också efterfrågan på småbarnspedagogik på deltid öka.

Vårdnadshavaren till ett barn som valts till försöksgruppen ska fortfarande kunna välja även småbarnspedagogik för sitt barn. Då anses det med tanke på försöket att barnet deltar i annan verksamhet genom vilken målen för förskoleundervisningen uppnås. Antagningen till småbarnspedagogik och verksamhetsstället för småbarnspedagogiken bestäms enligt den normala lagstiftningen.

Den tvååriga förskoleundervisningens inverkan på kommunverksamheten kan variera i olika kommuner, beroende på till exempel avstånden och graden av deltagande i småbarnspedagogik när försöket inleds. I kommuner med långa avstånd bör man begrunda hur transportförmåner

eller transporter för 5-åringar ska ordnas. När det gäller småbarnspedagogiken ansvarar föräldrarna för närvarande för transporten och samma metod har bedömts lämpa sig bäst även för 4–5-åriga deltagare i försöket, därför föreslås det i propositionen att den primära förmånen för skolresor är ett understöd som beviljas familjer.

Konsekvenserna bedöms vara störst i de kommuner där andelen 5-åringar som deltar i småbarnspedagogik för närvarande är låg. Även om 5-åringar i stadsregionerna redan nu i ganska stor utsträckning deltar i småbarnspedagogiska tjänster, kan en utvidgning av den avgiftsfria, obligatoriska förskoleundervisningen till 5-åringar öka t.ex. behovet av lokaler och personal också i dessa kommuner.²⁷ Eftersom det med tanke på forskningen inte lönar sig att höja försöksgruppens andel av 5-åringarna i hela kommunen till över 50 procent, begränsar detta också behovet av lokaler och personal för varje kommun.

Enligt lärardatainsamlingen²⁸ var merparten av lärarna i förskoleundervisningen behörig för sin uppgift. Insamlingen av läraruppgifter omfattar dock endast sådana verksamhetsställen inom förskoleundervisningen som är verksamma i anslutning till en skola och som lyder under en rektor, vilka utgör cirka 20 procent av alla verksamhetsställen inom förskoleundervisningen. Det är inte möjligt att få uppgifter om behörigheten inom förskoleundervisningen från verksamhetsställen som inte omfattas av datainsamlingen, såsom daghem. För närvarande råder det brist på behöriga lärare inom småbarnspedagogik på olika håll i Finland, och därför är det också i samband med det tvååriga förskoleförsöket möjligt att det inte går att rekrytera tillräckligt många behöriga lärare inom småbarnspedagogik. Å andra sidan är det möjligt att man till förskoleundervisningen kan rekrytera behöriga lärare inom småbarnspedagogik eller klasslärare, men inte till de yngre barnen inom småbarnspedagogiken. Både inom småbarnspedagogiken och förskoleundervisningen ska dock den föreskrivna personalstrukturen och personaldimensioneringen iakttas.

De barn som deltar i försöket med tvåårig förskoleundervisning omfattas av det stöd för utveckling och lärande som anges i lagen om grundläggande utbildning. Enligt en utredning som gjordes 2018²⁹ är stödet till barn inte alltid tillräckligt i förskoleundervisningen, även om författningsgrunden är gedigen. Detta kan bero på knappa stödresurser eller på att det sektorsövergripande samarbetet inte fungerar. I försökskommunerna kan försöket innebära att man granskar om stödet har en tillräcklig nivå, hur strukturerna för det sektorsövergripande samarbetet fungerar och praxisen vid ordnandet av stöd även i vidare bemärkelse.

Det lokala verkställandet av försöket förutsätter att kommunerna utarbetar en lokal läroplan, ger personalen utbildning kring den samt säkerställer administrativa arrangemang, såsom information och servicehandledning till 5-åriga barns familjer, beslut om deltagande i försöket samt insamling av uppgifter till försöksregistret och deltagande i utvärdering. Försökskommunerna har således en synnerligen viktig roll med tanke på att försöket ska lyckas. Utbildningsstyrelsen bör

²⁷ Ruokonen, H., Siltanen, K. & Hanhela, T. 2019. Esiopetuksen järjestäminen Tampereen kaupunkiseudulla: nykytila ja laajentamisen edellytykset. https://www.tampereenseutu.fi/site/assets/files/19278/113_esiopetuksen_jarjestaminen_kaupunkiseudulla_raportti_-_kopio.pdf

²⁸ Kumpulainen, T. (red.) 2017. Opettajat ja rehtorit Suomessa 2016. Utbildningsstyrelsen Rapporter och utredningar 2017:2.

²⁹ Vainikainen, M-P., Lintuvuori, M., Paananen, M., Eskelinen, M., Kirjavainen, T., Hienonen, N., Jahnukainen, M., Thuneberg, H., Asikainen, M., Suhonen, E., Alijoki, A., Sajaniemi, N., Reunamo, J., Keskinen, H-L., & Hotulainen, R. 2018. Oppimisen tuki varhaislapsuudesta toisen asteen siirtymään: tasa-arvon toteutuminen ja kehittämistarpeet. Publikationsserie för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet 55/2018.

stödja kommunerna i verkställigheten av den lokala läroplanen, bland annat via fortbildning. I och med att försöket fortsätter för en annan ålderskohort i samma försökskommuner och försöksverksamhetsställen får försökskommunerna och försöksverksamhetsställena tid att utveckla förskoleverksamheten.

Försöket med en tvåårig förskoleundervisning antas inte föranleda behov av stora tekniska ändringar i Folkpensionsanstaltens datasystem. Folkpensionsanstalten får ur försöksregistret uppgifter om barn som deltar i tvåårig förskoleundervisning och kan på så sätt i sina egna system anteckna dem i gruppen barn som deltar i förskoleundervisningen. Vårdpenningens och vårdtilläggets belopp enligt lagen om stöd för hemvård och privat vård av barn kan höjas med ett kommuntillägg, om den kommun som ansvarar för finansieringen av stödet fattar ett sådant beslut. Deltagande i tvåårig förskoleundervisning kan också ha konsekvenser för kommuntilläggets belopp beroende på kommunens avtal om kommuntillägg. Folkpensionsanstalten och de kommuner som deltar i försöket ska säkerställa arrangemangen för utbetalning av kommuntilläggen innan försöket inleds.

Enligt förslaget får Utbildningsstyrelsen nya uppgifter i anslutning till utarbetandet av grunder för läroplanen för försöket, stödandet av genomförandet av dem, upprätthållandet av försöksregistret och rapporteringen till ministeriet. Genom ändringen av lagen om småbarnspedagogik, som inför mångsidigare sätt att lämna ut uppgifter ur informationsresursen inom småbarnspedagogiken, underlättas också olika myndigheters tillgång till information. I nuläget har det varit möjligt att lämna ut uppgifter endast genom en gränssnittsförbindelse, men avsikten är att det i fortsättningen också ska vara möjligt att lämna ut uppgifter genom överlämnande av filer, vilket är lättare och förmånligare.

4.2.3 Konsekvenser för barn och familjer samt könsrelaterade konsekvenser

Enligt förslaget ordnas försöket för två ålderskohorter så att barn som är födda 2016 eller 2017 kan delta i försöket. I fråga om försöket kan man bilda olika barngrupper som består av barn i åldern 4—5 år när försöket inleds: 1. barn som hör till försöksgruppen och deltar i tvåårig förskoleundervisning, 2. barn som hör till försöksgruppen och väljer annan verksamhet genom vilken målen för förskoleundervisningen uppnås, 3. barn som hör till kontrollgruppen och 4. barn som är utanför försöket. Det är sannolikt att de barn som ännu inte deltar i småbarnspedagogik drar mest nytta av försöket. Av åldersklassen femåringar betyder detta ca 10 procent av barnen.

Barn som hör till barngrupp 1 omfattas i och med försökslagstiftningen i stor utsträckning av bestämmelserna i lagen om grundläggande utbildning och av verksamheten enligt den nya läroplanen för försöket. I försöket ges dessa barn årligen 700 timmar förskoleundervisning i två års tid, dvs. sammanlagt 1 400 timmar. Den nya läroplanen, den längre tiden för förskoleundervisning och tjänsterna för intensifierat och särskilt stöd kan inverka på barngruppens inlärningsförutsättningar, sociala färdigheter och självkänsla. Detta utreds som en del av uppföljningsundersökningen. Uppgifter om barn i barngrupp 1 förs in i försöksregistret för undersökningen. I barngrupp 1 kan ingå uppskattningsvis sammanlagt ca 10 000 barn från de två åldersklasserna, dvs. ca 95 procent av de barn som hör till försöksgruppen. Resterande 5 procent av barnen i försöksgruppen hör till barngrupp 2.

Förskoleundervisningen enligt försöket ska vara avgiftsfri, förskoleresorna ska under vissa förutsättningar omfattas av förmånen för skolresor och barnet ska kunna få intensifierat eller särskilt stöd enligt lagen om grundläggande utbildning. Förmånen för skolresor ska i första hand genomföras som ett understöd som betalas till familjen, eftersom det kan anses vara ett tryggt

sätt som bäst beaktar barnets utveckling. Familjen förlorar inte hemvårdsstödet syskonförhöjning när ett syskon deltar i förskoleundervisning. Ett klart missförhållande som kom fram i försöket med avgiftsfri småbarnspedagogik var förlusten av hemvårdsstödet syskonförhöjning när ett syskon deltog i försöket med avgiftsfri småbarnspedagogik. Den avgiftsfria småbarnspedagogiken var då i själva verket inte helt avgiftsfri för de familjer som var berättigade till hemvårdsstöd.

Förskoleundervisningen har som mål att stärka barnets sociala färdigheter och sunda självkänsla med hjälp av lek och positiva inlärningserfarenheter³⁰. Enligt FN:s barnkonvention har barn utöver inläring rätt till lek, vila, rekreation och fritid (artikel 31). I grunderna för läroplanen för förskoleundervisningen (2014) anges särskilt lekens betydelse i förskoleundervisningen. Eftersom målen för den tvååriga förskoleundervisningen är desamma som för den nuvarande ettåriga förskoleundervisningen, bedöms den nya läroplanen inte ändra den nuvarande utgångspunkten t.ex. om att lek i olika former är starkt närvarande i förskoleundervisningens verksamhet. I försöket har man strävat efter att säkerställa en enhetlig dag för barnet och bestående interaktiva relationer så att småbarnspedagogik som kompletterar förskoleundervisningen erbjuds på samma plats som förskoleundervisningen.

Efter förskoleundervisningstiden kan barn i grupp 1 delta i sådan kompletterande småbarnspedagogik som avses i lagen om småbarnspedagogik. Omkring 79 procent av barnen i åldern 6 år har behövt småbarnspedagogik utöver förskoleundervisningen. Det är sannolikt att även de barn i åldern 4—5 år som deltar i försöket behöver tjänster inom den kompletterande småbarnspedagogiken. Enligt den föreslagna försökslagen kan försöket ordnas endast på ett sådant verksamhetsställe där barnet också kan delta i kompletterande småbarnspedagogik. Detta bedöms säkerställa att barnet får en sammanhängande dag i förskoleundervisningen och småbarnspedagogiken.

Barn i förskolegrupp 1 kan redan under sitt första förskoleår delta i undervisning i det egna modersmålet och i undervisning i finska eller svenska som andraspråk, om försökskommunen ordnar dessa undervisningsformer. Det har genom forskning konstaterats att inläringen av språk är effektivare under de tidiga åren, varvid propositionen också bedöms främja språkinläringen.

Ett exempel är att en familj med ett barn i barngrupp 2 får ett brev från försökskommunen om möjligheten att söka till den tvååriga förskoleundervisningen, men familjen väljer annan verksamhet genom vilken målen för förskoleundervisningen uppnås, dvs. att barnet vid 5 års ålder deltar exempelvis i småbarnspedagogik, klubbverksamhet eller uppnår målen hemma till exempel under föräldrarnas ledning. Barnen ska fortfarande ha rätt till tjänster inom småbarnspedagogik på det sätt som föreskrivs i lagen om småbarnspedagogik och senare, om de så önskar, till ettårig förskoleundervisning i enlighet med lagen om grundläggande utbildning. Om familjen väljer småbarnspedagogik, slopas hemvårdsstödet syskonförhöjning i fråga om det barn som deltar i småbarnspedagogiken. Småbarnspedagogik eller klubbverksamhet kan också vara avgiftsbelagd. Det är därför viktigt att familjerna får noggrann information så att de också förstår den ekonomiska betydelsen av att delta i försöket. Uppgifter om barnen i barngrupp 2 förs in i försöksregistret och barnen ingår i uppföljningsundersökningen. Med hjälp av barngrupp 2

³⁰ Statsrådets förordning om riksomfattande mål för utbildningen enligt lagen om grundläggande utbildning och om timfördelning i den grundläggande utbildningen 422/2012

får man också värdefull information om familjernas serviceval och intresse för tvåårig förskoleundervisning. Det uppskattas att barngrupp 2 kan omfatta sammanlagt ca 500 barn från de två åldersklasserna, dvs. ca 5 procent av försöksgruppen.

Barn som hör till barngrupp 3 kan i enlighet med normal lagstiftning och enligt familjernas val delta i småbarnspedagogik i åldern 4—5 år och i åldern 6 år delta i ettårig förskoleundervisning, på vilken de gällande grunderna för läroplanen för förskoleundervisningen tillämpas. Barngrupp 3 fungerar som kontrollgrupp för barngrupperna 1 och 2. Uppgifter om barnen i barngrupp 3 förs in i försöksregistret och barnen ingår i uppföljningsundersökningen. Det uppskattas att barngrupp 3 kan omfatta sammanlagt ca 20 000 barn från de två åldersklasserna.

Barnen i barngrupp 4 omfattas av den normala lagstiftningen och Utbildningsstyrelsens gällande grundhandlingar. Till barngrupp 4 hör för det första barnen i de kommuner som inte på basis av urvalet blir försökskommuner. Barnens väg till småbarnspedagogik och den ettåriga förskoleundervisningen framskrider på samma sätt som i grupp 3, men uppgifter om dessa barn förs inte in i försöksregistret och barnen ska inte delta i uppföljningsundersökningen. Till barngrupp 4 hör också barn som har lämnats utanför målgruppen, dvs. i praktiken de barn vars familjer har valt att barnet deltar i tvåårig förskoleundervisning vid en privat eller statlig skola. Vissa privata skolor med särskild inriktning som fått tillstånd att ordna grundläggande utbildning, såsom språkskolor, ordnar redan nu tvåårig förskoleundervisning, och därför är det inte ändamålsenligt att ordna försöket för dessa barn. Ofta väljs också barnen ut till dessa skolor genom ett ansökningsförfarande, vilket också skulle vara skadligt med tanke på möjligheterna att generalisera resultaten av försöket. Vid privata och statliga läroanstalter deltar årligen under tusen barn i förskoleundervisning. Det uppskattas att barngrupp 4 kan omfatta sammanlagt ca 80 500 barn från de två åldersklasserna.

Skillnaderna mellan barngrupperna kan motiveras med syftet med försöket, som är att ta reda på om olika pedagogiska åtgärder och stöd för utveckling och lärande påverkar bland annat barnens förutsättningar att lära sig, om olika förmåner inverkar på familjernas serviceval samt hur försöket påverkar kommunal verksamhetspraxis och utvecklingen av den pedagogiska verksamheten. Även om man genom försöket försätter barngrupperna i en sinsemellan ojämlig ställning under försöket, kan försöket på lång sikt anses främja barnens bästa.

På lång sikt bedöms försöket stärka jämlikheten i utbildningen och utveckla förskoleundervisningens kvalitet och genomslag. Därför är det viktigt att man med olika metoder samlar in mångsidig information om försöket. Försöket bedöms ge upphov till också internationellt sett betydelsefullt forskningsmaterial som det är viktigt att kunna forska i ännu om flera decennier. Detta har man strävat efter att möjliggöra till exempel med hjälp av försöksregistret.

När det gäller samiskspråkiga barn i åldern 5 år kan det anses att utbildningsanordnarnas skyldighet att ordna verksamhet på samiska är svagare än för närvarande under den tid som förskoleförsöket pågår, då lagstiftningen om grundläggande utbildning i stor utsträckning iakttas med stöd av försökslagen, eftersom bestämmelsen i 10 § i lagen om grundläggande utbildning i fråga om samiska är bredare än 8 § i lagen om småbarnspedagogik. Eftersom försöket dock kan ordnas endast på verksamhetsställen där barnet har möjlighet till kompletterande småbarnspedagogik, är det sannolikt att även förskoleundervisningen kan ordnas på samiska. I försöket iakttas bestämmelserna i 15 § i lagen om grundläggande utbildning, dvs. läroplanen för försöket godkänns separat för undervisning på samiska. Om kommuner inom samernas hembygdsområde väljs till försöket, kan dessa kommuner för det första förskoleåret få statsunderstöd för undervisning på samiska och i samiska på det sätt som föreskrivs i förordning 1769/2009. Undervisningen på samiska utvecklas i en utvecklingsarbetsgrupp för undervisningen i de samiska språken och undervisningen på samiska som tillsatts av undervisnings- och kulturministeriet och

som har till uppgift att granska den samiskspråkiga småbarnspedagogiken, samernas kultur- och språkboverksamhet samt undervisningen och utbildningen för samer som helhet.

Försöket grundar sig på randomisering, vilket är bra med tanke på jämställdheten mellan könen. Man kan komma till försöksgruppen genom att färdigt delta i småbarnspedagogik på ett verksamhetsställe som väljs ut eller genom att bo nära ett verksamhetsställe som väljs ut. Det är inte på förhand känt att det skulle finnas fler flickor eller pojkar i småbarnspedagogiken. På grund av randomiseringen är antagandet att det finns lika många flickor och pojkar i försöks- och kontrollgrupperna. Syftet med försöket är att allt fler barn ska omfattas av föstran av hög kvalitet. Förskoleundervisningen är könsmedveten. Försöket kan alltså på lång sikt bedömas främja också jämställdheten mellan könen. När det gäller vårdnadshavare till barn som deltar i försöket antas försöket ha neutrala könsrelaterade konsekvenser. Med tanke på jämställdheten mellan könen är det relevant med flexibla, lättillgängliga tjänster för att familjerna ska kunna sammanjämka de skyldigheter som familjeförsörjningen medför med arbetslivets krav. Generellt sett främjar högklassiga och lättillgängliga tjänster inom småbarnspedagogiken i synnerhet kvinnors sysselsättning och jämställdheten mellan könen.

I invandrarfamiljer, där användningen av stöd för hemvård av barn är vanligare än bland majoritetsbefolkningen³¹, kan försöket resultera i ett högre deltagande än bland andra grupper, eftersom barnets deltagande i avgiftsfri förskoleundervisning inte påverkar syskonförhöjningen av stödet för hemvård som betalas för andra barn. Familjer med låga inkomster kan också dra nytta av transportförmånen.

4.2.4 Konsekvenser för dataskyddet och informationshanteringen

Om handlingsutrymmet

Behandlingen av personuppgifter i anknytning till försöket omfattas av tillämpningsområdet för den allmänna dataskyddsförordningen (Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning) och den nationella dataskyddslagen (1050/2018) som preciserar och kompletterar den. När det gäller sådan behandling av personuppgifter som omfattas av dataskyddsförordningen är nationell speciallagstiftning möjlig i de fall då förordningen uttryckligen ger medlemsstaterna nationellt handlingsutrymme. Flera artiklar i dataskyddsförordningen medger ett nationellt handlingsutrymme.

För det första kan handlingsutrymmet användas när lagligheten i behandlingen av personuppgifter grundar sig på artikel 6.1 c i dataskyddsförordningen, dvs. när behandlingen är nödvändig för att den personuppgiftsansvarige ska kunna fullgöra en lagstadgad skyldighet. I denna proposition föreskrivs det om en lagstadgad skyldighet för Utbildningsstyrelsen (3 §) att stöda verkställandet av grunderna för läroplanen för försöket och rapportera till undervisnings- och kulturministeriet om hur försöket framskrider, och bl.a. för dessa uppgifter inrättas ett försöksregister enligt 9 §. För försökskommunerna föreskrivs i 3 § en lagstadgad skyldighet att handha det lokala verkställandet av försöket och att i enlighet med 6 § fatta beslut om deltagande i försöket. I propositionen föreslås det en skyldighet för ministeriet att leda försöket och att bestämma vem som ska genomföra uppföljningen och utvärderingen av försöket (3 §) samt att utse en forskargrupp (4 §) som ska utföra det urvalsarbete som beskrivs i 5 §. Dessa paragrafer

³¹ Tervola, J. 2015. Maahanmuuttajien kotihoidon tuen käyttö 2000-luvulla. Yhteiskuntapolitiikka 80(2), 121—133.

RP 149/2020 rd

utgör den rättsliga grunden för behandlingen av personuppgifter i fråga om Utbildningsstyrelsen, kommunerna, ministeriet och forskarna och behandlingens lagenlighet grundar sig på nämnda artikel 6.1 c. Enligt artikel 6.3 ska den grund för behandlingen som avses i punkt 1 c fastställas i enlighet med unionsrätten eller en medlemsstats nationella rätt som den personuppgiftsansvarige omfattas av. Behandlingen av personuppgifter av ovannämnda aktörer kan inte genomföras på ett ändamålsenligt sätt på det sätt som avses i försökslagen utan bestämmelser som utfärdas inom ramen för det nationella handlingsutrymmet och som preciserar dataskyddsförordningen.

Vid tillämpning av det nationella handlingsutrymmet kan den rättsliga grunden för behandlingen enligt artikel 6.3 i dataskyddsförordningen innehålla särskilda bestämmelser för att anpassa tillämpningen av bestämmelserna i förordningen, bland annat de allmänna villkor som ska gälla för den personuppgiftsansvariges behandling, vilken typ av uppgifter som ska behandlas, vilka registrerade som berörs, de enheter till vilka personuppgifterna får lämnas ut och för vilka ändamål, ändamålsbegränsningar, lagringstid samt typer av behandling och förfaranden för behandling. Vidare enligt artikel 6.3 i dataskyddsförordningen är ett grundläggande krav för sådan lagstiftning att den ska uppfylla ett mål av allmänt intresse och vara proportionell mot det legitima mål som eftersträvas. Dessutom ska den nationella speciallagstiftningen vara tydlig och precis och dess tillämpning bör vara förutsägbar. Med beaktande av det faktum att dataskyddsförordningen är direkt tillämplig samt av grundlagsutskottets tolkningspraxis under senare tid när det gäller bestämmelser i lag (se särskilt GrUU 14/2018 rd) bör speciallagstiftningen begränsas enbart till det nödvändigaste.

I fråga om urvalsarbetet föreslås bestämmelser om syftet med behandlingen av personuppgifter, om samkörning av nationella registermaterial och om förvaring av samkört material. Bestämmelserna om urvalsarbetet kan anses vara av allmänt intresse, eftersom syftet med dem är att möjliggöra ett jämlikt genomförande av försöket och forskningsresultat som kan generaliseras till stöd för beslutsfattandet. Bestämmelserna om urvalsarbetet kan anses vara proportionella mot detta mål, eftersom det inte införs några nya rättigheter att få uppgifter och förvaringen av uppgifterna har begränsats (se underrubriken Urvalsarbetet).

I fråga om försöksregistret föreslås bestämmelser om vilka typer av uppgifter som ska behandlas, deras användningsändamål och förvaringstider. Bestämmelserna om försöksregistret kan anses vara av allmänt intresse, eftersom dess syfte är att möjliggöra utöver Utbildningsstyrelsens förvaltningsuppgift även uppföljande undersökning om försöket och på så sätt producera evidensbaserad information till stöd för beslutsfattandet och främja utvecklingen av fostrings- och utbildningstjänsterna. Bestämmelserna om försöksregistret kan anses vara proportionella mot detta mål, eftersom det för varje datamaterial har fästs särskild vikt vid uppgiftsminimering och begränsning av förvaringen (se underrubriken Försöksregistret).

I fråga om uppföljnings- och utvärderingsarbetet har det föreslagits bestämmelser om syftet med behandlingen av personuppgifter, om erhållande av sekretessbelagda uppgifter, om genomförande av utvärderingar och om förvaring av material. Bestämmelserna om uppföljning och utvärdering kan anses vara av allmänt intresse, eftersom syftet med dem är att producera evidensbaserad information till stöd för beslutsfattandet och främja utvecklingen av fostrings- och utbildningstjänsterna. Bestämmelserna om uppföljning och utvärdering kan anses vara proportionella mot detta mål, eftersom erhållandet av sekretessbelagda uppgifter och utförandet och genomförandet av utvärderingar är bundet till nödvändighet förvaringen av uppgifter har begränsats (se underrubriken Uppföljning och utvärdering av försöket).

Det nationella handlingsutrymmet kan också användas för att föreskriva om den personuppgiftsansvarige. En definition av personuppgiftsansvarig finns i förordningens artikel 4.7, enligt

vilken den personuppgiftsansvarige eller de särskilda kriterierna för hur denne ska utses kan föreskrivas i unionsrätten eller i medlemsstaternas nationella rätt, om ändamålen och medlen för behandlingen av personuppgifter bestäms av unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt. I denna proposition har det för tydlighetens skull ansetts nödvändigt att föreskriva om en personuppgiftsansvarig för försöksregistret (3 §) samt för det samkörda material som består av olika registermaterial och som behövs vid urvalet och uppföljningsundersökningen (5 § och 10 §).

Särskilda kategorier av personuppgifter

Nationellt handlingsutrymme ingår också i artikel 9.2 i dataskyddsförordningen när det gäller behandlingen av personuppgifter som hör till särskilda kategorier av personuppgifter. Utgångspunkten är att behandling av särskilda personuppgifter är förbjuden. Uppgifter som hör till särskilda kategorier av personuppgifter är enligt artikel 9 i dataskyddsförordningen t.ex. uppgifter som beskriver hälsotillstånd eller etniskt ursprung. Särskilda kategorier av personuppgifter får behandlas endast om ett undantag från behandlingsförbudet har föreskrivits inom de ramar som artikel 9.2 tillåter. Enligt 6 § 1 mom. i dataskyddslagen är det möjligt att behandla särskilda personuppgifter 2) för sådan behandling av uppgifter som regleras i lag eller föranleds av en uppgift som direkt har ålagts den personuppgiftsansvarige i lag, samt 7) för behandling av uppgifter för vetenskaplig eller historisk forskning eller för statistikföring. En förutsättning för behandlingen är att den registrerades rättigheter skyddas på tillbörligt sätt enligt 6 § 2 mom. i dataskyddslagen.

I urvals-, uppföljnings- och utvärderingsarbetet kan ingå särskilda kategorier av personuppgifter. Om det i urvalsarbetet eller uppföljnings- och utvärderingsarbetet ingår särskilda kategorier av personuppgifter, ska ministeriet se till att tillbörliga skyddsåtgärder vidtas. Om särskilda kategorier av personuppgifter utsätts för omfattande behandling som medför en hög risk för fysiska personers fri- och rättigheter, ska ministeriet i enlighet med artikel 35 i dataskyddsförordningen göra en konsekvensbedömning avseende dataskyddet av de planerade behandlingsåtgärdernas konsekvenser för skyddet av personuppgifter. Eftersom behandlingen av personuppgifter gäller uppgifter om barn särskilt i utvärderingen och uppföljningen, ska särskild uppmärksamhet fästas vid skyddet av dem enligt skäl 38 i ingressen till dataskyddsförordningen.

Genom den nationella dataskyddslagen har man också använt det handlingsutrymme som artiklarna 9 och 89 möjliggör och i 31 § 1 mom. föreskrivs som följer: ”När personuppgifter behandlas för vetenskapliga eller historiska forskningsändamål får undantag vid behov göras från den registrerades rättigheter enligt artiklarna 15, 16, 18 och 21 i dataskyddsförordningen, under förutsättning att 1) behandlingen av uppgifterna grundar sig på en ändamålsenlig forskningsplan, 2) det finns en ansvarig person eller en grupp som ansvarar för forskningen, och 3) personuppgifterna används och lämnas ut endast för historisk eller vetenskaplig forskning eller ett annat förenligt ändamål och verksamheten också i övrigt bedrivs så att uppgifter om bestämda personer inte röjs för utomstående.”

Ministeriet kan i egenskap av personuppgiftsansvarig för materialet för urvalet och utvärderings- och uppföljningsarbetet överväga att utnyttja ovannämnda möjlighet att avvika från de nämnda artiklarna. Det är inte nödvändigt att föreskriva särskilt om detta i försökslagen. En avvikelse förutsätter enligt 31 § 3 mom. i dataskyddslagen en konsekvensbedömning avseende dataskydd enligt artikel 35 i dataskyddsförordningen eller att en i artikel 40 i dataskyddsförordningen avsedd uppförandekod följs.

Det material som uppkommer vid urvals- och utvärderingsarbetet innehåller sannolikt sekretessbelagda uppgifter enligt 24 § 21 punkten i offentlighetslagen, eftersom de utgör en del av

basmaterialiet för vetenskaplig forskning. Känsligheten hos de personuppgifter som ingår i försöket bedöms i 11 kap.

Urvalsarbetet

Genom urvalsarbetet utreds bland annat försökskommunerna som deltar i försöket, försöksverksamhetsställena och de barn som hör till försöksgruppen som erbjuds möjlighet att delta i tvåårig förskoleundervisning.

Enligt det föreslagna 5 § 2 mom. kan de nationella registermaterial som behövs med tanke på urvalet samköras. Bestämmelser om tillgången till och utlämnandet av registermaterial finns i lagstiftningen om registret i fråga. Registermaterialiet ska alltså begäras separat av varje personuppgiftsansvarig och de personuppgiftsansvariga beslutar om utlämnande av uppgifter i enlighet med sin egen lagstiftning.

Register som kan utnyttjas är t.ex. informationsresursen Varda som föreskrivs om i lagen om småbarnspedagogik och datalagret Koski som föreskrivs om i lagen om nationella studie- och examensregister. Från dessa datalager fås uppgifter om läget och språket i fråga om verksamhetsställen för småbarnspedagogik och förskoleundervisning. Från materialet fås dessutom uppgifter hur barn placerats i småbarnspedagogik samt historiska uppgifter om vilket förskoleundervisningsställe barnen tidigare har placerats i. Dessutom kan befolkningsdatasystemet utnyttjas till exempel för beräkning av det socioekonomiska och språkliga indexet för verksamhetsställena (uppgifter om modersmål och medborgarskap) samt för utredning av försöks- och kontrollgruppen (adressuppgifter, födelseår, familjeförhållanden). Uppgifter om personbeskattning kan användas för att beräkna det socioekonomiska indexet för verksamhetsställena.

Enligt 36 § i lagen om befolkningsdatasystemet (661/2009) får uppgifter om hemkommun och bostad samt adress och andra kontaktuppgifter som gäller personen efter det att spärrmarkeringen gjorts i systemet lämnas ut endast till en myndighet vars rätt att behandla uppgifterna baserar sig på utförande av en arbetsuppgift, en åtgärd eller ett uppdrag som föreskrivs i eller med stöd av lag och som berör personens rättigheter eller skyldigheter. Enligt förarbetena till lagen (RP 89/2008, s. 100) ska ”åtkomsten till uppgifter som omfattas av spärrmarkering också i första hand ordnas så att de behöriga myndigheterna endast kommer åt uppgifterna från fall till fall till exempel genom enskilda förfrågningar som gjorts med hjälp av det frågesystem i realtid som ingår i befolkningsdatasystemet.” På grund av ovan nämnda omständigheter är det inte ändamålsenligt att uppgifter som omfattas av spärrmarkering lämnas ut för urvalet. För fastställande av försöks- och kontrollgruppen, i synnerhet på basis av boende på verksamhetsställets område, behövs dock adressuppgifter. För att kontakta familjer som omfattas av spärrmarkering kan man utnyttja försökskommunerna som får använda också adressuppgifter som omfattas av spärrmarkering för postning av brev, när grunden är skötsel av en lagstadgad uppgift.

Eftersom man i urvalet också använder registerdatamaterial med identifikationsuppgifter på personnivå, anses det att det i urvalsarbetet ur de nationella registren bildas ett nytt samkört material, och för behandlingen av personuppgifter i detta material krävs en personuppgiftsansvarig. Därför föreslås det i 5 § 2 mom. att undervisnings- och kulturministeriet fungerar som personuppgiftsansvarig i behandlingen av personuppgifter i anknytning till urvalsmaterialet, eftersom ministeriet på basis av sin lednings- och styrningsuppgift enligt 3 § i försökslagen fastställer ändamålen och metoderna för behandlingen. Den forskargrupp som avses i 4 § 1 mom. fungerar som personuppgiftsbiträde för urvalsmaterialet. Med stöd av artikel 14.5 c i dataskyddsförordningen kan ministeriet informera de registrerade t.ex. kollektivt genom att publicera en dataskyddsbeskrivning om urvalet på ministeriets webbplats.

Enligt dataskyddsförordningen får personuppgifter bevaras endast så länge de behövs för det ursprungliga användningsändamålet. När det ursprungliga användningsändamålet upphör ska uppgifterna förstöras eller arkiveras. Med beaktande av urvalsmaterialets omfattning och karaktär föreslås det i 5 § 2 mom. som skyddsåtgärd för uppgifterna att urvalsmaterialet bevaras ända tills urvalet av barn födda år 2017 har gjorts. Det är nödvändigt att bevara materialet för urvalet av den andra ålderskohorten, eftersom det andra urvalet gäller samma kommuner, verksamhetsställen för förskoleundervisning och deras områden. Riksarkivet och den myndighet som förvaltar uppgifterna bestämmer tillsammans vilka uppgifter som har arkivvärde, dvs. vilka uppgifter som ska arkiveras. Arkivvärdet fastställs i ett gallringsbeslut. Arkiveringen av det samkörda materialet utreds under försöket.

Bestämmelserna om grunderna för valet av deltagare i försöket ska föreskrivas tillräckligt exakt i lagen. I samband med försöket med basinkomst (GrUU 51/2016 rd) ansåg grundlagsutskottet att ett urvalsförfarande som baserar sig på slumpmässigt valda försöksgrupper är godtagbart, men fäste med anledning av kravet på bestämmelser i lag även uppmärksamhet vid urvalsförfarandet och dess transparens. Utskottet ansåg att försöksgruppen inte kunde väljas ut enbart med hjälp av en programkod, utan både kravet på bestämmelser i lag och kraven på att de skulle vara exakta och noga avgränsade förutsatte bestämmelser i lag om grunderna för urvalet. Lagen skulle uttryckligen även innehålla bestämmelser om offentliggörandet av programkoden och dess offentlighet. Därför ska undervisnings- och kulturministeriet enligt förslaget innan försöket inleds offentliggöra sammansättningen av den forskargrupp som avses i 4 § 1 mom., programmeringskommandona för det urval som avses i 4 och 5 § samt försökskommunerna. Av dessa uppgifter innehåller endast forskargruppens sammansättning personuppgifter, dvs. forskarnas namn.

I avsnittet Försöksregistret redogörs för de uppgifter som sparas i försöksregistret på basis av urvalet. Den forskargrupp som gör urvalet ska lämna uppgifterna till Utbildningsstyrelsen på ett datasäkert sätt, t.ex. som överlämnande av filer eller med en elektronisk blankett.

Kommunernas ansöknings- och beslutsförfarande

Efter urvalsarbetet ska försökskommunerna kontakta barnen i försöksgruppen och deras vårdnadshavare för ansöknings- och beslutsförfarandet. Kommunerna fungerar som personuppgiftsansvariga för de uppgifter som de samlar in direkt med stöd av definitionen i artikel 4 i dataskyddsförordningen, och det föreskrivs inte särskilt om personuppgiftsansvariga för dessa uppgifter. Av dataskyddsförordningen följer också direkt att försökskommunerna ansvarar för informationsskyldigheten i förhållande till de registrerade enligt artikel 13 i dataskyddsförordningen. Det föreskrivs inte heller särskilt om förvaring av uppgifter, eftersom det följer direkt av dataskyddsförordningen att uppgifterna ska förstöras eller arkiveras när uppgifternas ursprungliga användningsändamål upphör. I avsnittet Försöksregistret redogörs för de uppgifter som ska föras in i försöksregistret på basis av ansöknings- och beslutsförfarandet. Försökskommunerna sänder till Utbildningsstyrelsen de uppgifter som enligt den föreslagna 9 § ska föras in i försöksregistret. Uppgifterna sänds på ett informationssäkert sätt t.ex. som överlämnande av fil eller med en elektronisk blankett.

Försöksregistret

I lagförslaget föreslås att det inrättas ett nytt försöksregister som ska innehålla uppgifter som uppstår i urvalsarbetet i anslutning till skapandet av försöksuppställningen för försöket samt uppgifter som försökskommunerna samlar in i anslutning till deltagandet i försöket. Försöksre-

gistret är ett centralt verktyg i förvaltningen, statistikföringen samt uppföljningen och utvärderingen av försöket. Försöksregistret gör det också möjligt att senare skapa en modell av försöksuppställningen och utvärdera den genom forskning. Ovan konstateras att lagenligheten för behandlingen av personuppgifter i anslutning till försöksregistret grundar sig på artikel 6.1 c.

De uppgifter som ska föras in i försöksregistret beskrivs i specialmotiveringen till 9 §. I försöksregistret införs i bästa fall uppgifter om flera tiotusentals barn och uppgifterna gäller grunderna för antagning till försöket samt deltagandet i försöket. Enligt principen om uppgiftsminimering ska i fråga om barn som hör till försöksgruppen och kontrollgruppen endast de uppgifter som behövs för respektive grupp samlas in. Försöksregistret innehåller inte några särskilda kategorier av personuppgifter eller känsliga uppgifter. Även om antalet registrerade är stort anses behandlingen av personuppgifterna i försöksregistret, med beaktande av att datainnehållet i registret är reglerat i detalj och har ett begränsat användningsändamål, inte medföra en hög risk för fysiska personers rättigheter och friheter.

Den personuppgiftsansvariges skyldigheter enligt den allmänna dataskyddsförordningen, såsom uppgifternas innehåll och korrekthet, registrets användbarhet, integritet och oföränderlighet samt skydd och förvaring av uppgifter, hör till Utbildningsstyrelsen. Utbildningsstyrelsen svarar också för den registrerades rätt att få tillgång till uppgifter och begränsa behandlingen enligt artiklarna 15 och 18 samt för anmälningskyldigheten enligt artikel 19. Utbildningsstyrelsen svarar också för att utlämnandet av uppgifter ur registret är lagenligt. Utbildningsstyrelsen är också i fråga om försöksregistret en sådan informationshanteringsenhet som avses i lagen om informationshantering inom den offentliga förvaltningen (906/2019) och som har till uppgift att ordna informationshanteringen i försöksregistret i enlighet med kraven i informationshanteringslagen.

Eftersom ministeriet och försökskommunerna för sin del är personuppgiftsansvariga när det gäller behandlingen av personuppgifter i urvalsmaterialet och ansöknings- och beslutsmaterialet följer det direkt av dataskyddsförordningen att dessa aktörer ansvarar för informationsskyldigheten i förhållande till de registrerade enligt artikel 13 i dataskyddsförordningen. Eftersom överföringen av uppgifter till Utbildningsstyrelsen grundar sig på försökslagen och informationen till den registrerade enligt artikel 13 i dataskyddsförordningen är tryggad på det sätt som beskrivs ovan, kan man med stöd av artikel 14.5 avvika från den personuppgiftsansvariges informationsskyldighet enligt den artikeln.

Utbildningsstyrelsen ska föra in uppgifterna i försöksregistret, som det är ändamålsenligt att skapa t.ex. i en csv-fil eller i en databastabell för den tid som försöket administreras och uppföljningsundersökningen aktivt använder registret. Eftersom försöksregistret kan innehålla uppgifter om flera tiotusentals barn, föreslås det att uppgifterna ska skyddas med en förvaringstid. Det föreslås att uppgifterna i försöksregistret ska bevaras ända tills slutrapporten för uppföljningsundersökningen är slutförd, dvs. till utgången av 2025. Avsikten är att uppgifterna ska kunna arkiveras av Riksarkivet när de inte längre behövs i registret och att detta ska avgöras medan försöket pågår genom ett gallringsbeslut av Riksarkivet i enlighet med arkivlagstiftningen. Försöket bedöms ge upphov till också internationellt sett betydelsefullt material som det är viktigt att kunna forska i ännu om flera decennier.

Uppgifterna i registret får användas endast för förvaltning, statistikföring och forskning som gäller försöket. En central användare av registret är vid sidan av Utbildningsstyrelsen också den som genomför uppföljnings- och utvärderingsundersökningen enligt 10 §. Uppgifter ur registret får dock lämnas ut till Folkpensionsanstalten i enlighet med 23 a § i lagen om stöd för hemvård och privat vård av barn. På de tekniska sätten att lämna ut uppgifter ur registret tillämpas den allmänna lagstiftningen.

Uppföljning och utvärdering av försöket

Enligt förslaget föreskrivs för den som genomför uppföljningen och utvärderingen av försöket rätt att av försökskommunerna avgiftsfritt och trots sekretessbestämmelserna få de personuppgifter om målgruppen som är nödvändiga för uppföljningen och utvärderingen och som hänför sig till beslut och planer som utarbetats för småbarnspedagogiken eller undervisningen samt till sätten att ordna småbarnspedagogik eller undervisning. Sådana sekretessbelagda beslut kan vara t.ex. beslut och planer som gäller ordnande av pedagogiskt stöd. Sekretessbelagd information om sättet att ordna undervisningen kan vara t.ex. uppgift om att undervisningen ordnas som sjukhusundervisning. Med uppgifterna kan man jämföra om det har funnits skillnader mellan försöksgruppens och kontrollgruppens verksamhet t.ex. när det gäller ordnandet av pedagogiskt stöd. Med hjälp av uppgifterna kan man också undersöka exempelvis om de barn som fått stöd har fått mer nytta av den tvååriga förskoleundervisningen än andra barn, om informationen kombineras med utvärderingar enligt det föreslagna 10 § 3 mom.

Den som genomför uppföljningen och utvärderingen av försöket kan gällande barn som hör till målgruppen låta utföra utvärderingar som behövs med tanke på uppgiften. Genom utvärderingarna kan man följa utvecklingen av barnets förutsättningar för utveckling och lärande, sociala färdigheter samt barnets sunda självkänsla. Det är nödvändigt att göra utvärderingar med tanke på undersökningen av försökets genomslag, eftersom man på detta sätt kan undersöka om den tvååriga förskoleundervisningen har påverkat barnen i försöksgruppen jämfört med barnen i kontrollgruppen. Eftersom man i Finland i regel förhåller sig restriktivt till bedömning av barn, bör man också i försöket göra endast sådana utvärderingar som är nödvändiga för att undersöka försökets genomslag. För att bedöma försökets genomslag är det viktigt att ordna utvärderingar åtminstone i början och slutet av försöket. Med beaktande av målgruppens storlek kan man vid utvärderingen utnyttja t.ex. fostrings- och undervisningspersonalen samt elektroniska plattformar.

Enligt förslaget är undervisnings- och kulturministeriet personuppgiftsansvarig vid behandlingen av personuppgifter i anknytning till uppföljningsmaterialet, eftersom ministeriet på basis av sin lednings- och styrningsuppgift enligt 3 § i försökslagen fastställer ändamålen och metoderna för behandlingen. Med beaktande av karaktären och omfattningen av uppföljnings- och utvärderingsmaterialet föreslås bestämmelser om att lagringstiden för uppgifterna sträcker sig till slutförandet av slutrapporten för uppföljning och utvärdering, dvs. till utgången av 2025. Avsikten är att uppgifterna efter den uppföljningsundersökning som föreskrivs i lagen ska kunna arkiveras av Riksarkivet och att detta ska avgöras medan försöket pågår genom ett gallringsbeslut av Riksarkivet i enlighet med arkivlagstiftningen. Försöket bedöms ge upphov till också internationellt sett betydelsefullt material som det är viktigt att kunna forska i ännu om flera decennier.

Informationsresursen inom småbarnspedagogiken

I lagen om småbarnspedagogik finns bestämmelser om informationsresursen inom småbarnspedagogiken Varda, i vilken lagras uppgifter om producenter och verksamhetsställen för alla aktörer inom småbarnspedagogik som är verksamma i Finland, uppgifter om småbarnspedagogik och klientavgifter för småbarnspedagogik för barn som deltar i småbarnspedagogik samt uppgifter om personalen inom småbarnspedagogiken. Syftet med ändringen av lagen om småbarnspedagogik är att ändra de tekniska sätten att lämna ut uppgifter ur informationsresursen Varda för att de dataöverföringar som försökslagen förutsätter till dem som utför urvalet och uppföljningen ska bli smidiga. Samtidigt förtydligas sätten att lämna ut uppgifter ur informat-

ionsresursen även mer allmänt samt informationsresursens förhållande till lagen om informationshantering inom den offentliga förvaltningen. För närvarande möjliggör 73 § i lagen om småbarnspedagogik endast utlämnande till myndigheter via ett gränssnitt. I fortsättningen är även annat utlämnande i elektronisk form samt elektronisk förbindelse möjliga. Ändringarna anses inte ha några betydande konsekvenser för dataskyddet, eftersom rätten att få uppgifter inte ändras utan endast sätten på vilka uppgifterna lämnas. I och med lagändringen bedöms det att man vid sidan av de nuvarande gränssnittsförbindelserna mellan myndigheter i allt högre grad använder sig av utlämnande i elektronisk form, såsom utlämnande av filer. Utlämnande av uppgifter i elektronisk form är ett kostnadseffektivt och flexibelt sätt att överföra uppgifter både till Utbildningsstyrelsen och till myndigheter som sporadiskt behöver uppgifter. Det bedöms att den elektroniska förbindelsen inte kommer att utnyttjas under de närmaste åren.

5 Alternativa handlingsvägar

5.1 Handlingsalternativen och deras konsekvenser

För att den uppföljning och utvärdering som ska vidtas i anslutning till försöket ska kunna genomföras på ett tillförlitligt sätt har man gått in för en försöksuppställning som möjliggör en utvärdering av försökets konsekvenser. Försöksuppställningen gör det möjligt att få syn på också konsekvenser av ganska ringa storlek.

I beredningsskedet skissades två alternativa försöksuppställningar upp. Alternativ 1 hade inneburit att välja ut de barn som ska delta i försöket så att man i stället för att välja verksamhetsställen hade valt ut ett antal kommuner och kontrollkommuner. Problemet med den här modellen hade varit en lägre statistisk tillförlitlighet. Dessutom hade det varit en betydligt dyrare lösning, eftersom man i så fall varit tvungen att inkludera väldigt många kommuner i försöket.

Alternativ 2 hade varit att låta kommunerna delta frivilligt i försöket. Problemet med den modellen hade varit hur representativt det blivit: sannolikt hade det lett till att kommuner med en aktiv strävan att utvecklas hade sökt sig försöket, och de skulle ha avvikit på olika sätt från kommuner som är mer passiva. Dessutom hade en frivillig medverkan också inneburit en risk för ett alltför litet deltagarantal.

Ett alternativ som innehållsmässigt skilt sig från dessa hade varit en modell, där man tillämpat den gällande lagen om grundläggande utbildning på försöket i betydligt mindre grad och inom ramen för försöket till exempel provat på nya behörighetsvillkor för lärarna eller på nya gruppstorlekar. I ett rätt tidigt skede av beredningen insåg man dock att en utvidgning av den nuvarande förskoleundervisningen till att omfatta även femåringar gör det möjligt att uppnå de mål som ställts upp för försöket. Genom att utvidga det nuvarande systemet för förskoleundervisning kan man även beakta de negativa konsekvenserna av försöket med avgiftsfri småbarnspedagogik till exempel på familjernas utkomst.

Även om man i försöket i stor utsträckning iakttar den gällande lagstiftningen om grundläggande utbildning, så kommer man att utarbeta en egen läroplan för försöket som även ska beakta de särskilda fostringsmässiga, utvecklingsmässiga och pedagogiska behoven hos de yngre barn som deltar i försöket samt förlängningen av förskoletiden. I läroplansarbetet är det också möjligt att beakta den oro för en skolmässig förskoleundervisning som förts fram och att styra anordnarna av förskoleundervisning till att utveckla flexibla förfaranden i syfte att möjliggöra en ändamålsenlig kontinuitet mellan småbarnspedagogiken, förskoleundervisningen och den inledande undervisningen.

5.2 Lagstiftning och andra handlingsmodeller i utlandet

I så gott som alla EU-länder deltar alla barn i småbarnspedagogik under minst ett års tid innan de börjar skolan. Europeiska kommissionen har ställt upp målvärdet (ET 2020) att 95 procent av alla barn i åldern från 4 år och fram till dess de börjar skolan ska delta i småbarnspedagogik. I den senaste jämförande rapporten om europeiska länder³² är deltagarfrekvensen för den åldersgruppen i EU-länderna i snitt 95,4 procent. Målvärdet överskreds i 17 europeiska länder (15 EU-länder). Bland de nordiska länderna överskreds det av alla länder utom Finland. Deltagarfrekvensen i denna åldersgrupp var vid tidpunkten för statistikföringen, dvs. år 2017, i Finland 87,8 procent, i Sverige 96,3 procent, i Norge 97,3 procent, i Danmark 98 procent och på Island 97,7 procent.

I Finland deltar ca 99 procent av alla sexåringarna i förskoleundervisning. Däremot är det bara knappt 74 procent av alla barn i åldern 1—6 år som gör det. År 2018 deltog 88,6 procent av alla femåringar i Finland småbarnspedagogiken.

Enligt den jämförande rapporten är småbarnspedagogik obligatoriskt i över en tredjedel av alla länder i Europa och börjar vanligtvis 1—2 år innan läroplikten inleds. I Ungern och Frankrike är det obligatoriskt att delta i småbarnspedagogik redan från tre års ålder.

I många europeiska länder har man en separat läroplan eller ett separat undervisningsprogram som följs 1—2 år innan läroplikten inleds. Man eftersträvar att barnen ska få en smidig övergång till skolan genom att främja kontinuiteten mellan läroplanerna eller genom enhetliga läroplaner de sista åren inom småbarnspedagogiken och den inledande undervisningen.

I de europeiska länderna inleds läroplikten i allmänhet vid sex års ålder. Tidigast inleds den på Malta och i England, där skolan börjar när barnen är i åldern 4—5 år. I åtta länder inleds läroplikten vid 7 års ålder. För de nordiska ländernas del inleds läroplikten i regel vid 7 års ålder i Sverige och Finland, och vid 6 års ålder i Norge, Danmark och på Island.

Sverige

I Sverige är förskolan avsedd för barn i åldern 1—5 år. Barnen går i förskoleklass som omfattar minst 525 undervisningstimmar i ett års tid innan skolplikten inleds. I många kommuner är verksamhetstiden längre. Sedan hösten 2018 är det obligatoriskt att gå i förskoleklass. För förskoleklassen utarbetas en egen läroplan som är integrerad i skolans och fritidsverksamhetens läroplan. Förskoleklasserna verkar i regel i anslutning till skolan.

Från och med 2003 har barn i åldern 4—5 år i Sverige erbjudits avgiftsfri förskola minst 525 timmar om året. År 2010 utsträcktes rätten också till treåringar.

³² European Commission/EACEA/Eurydice, 2019. Key Data on Early Childhood Education and Care in Europe – 2019 Edition. Eurydice Report. Luxembourg: Publications Office of the European Union. https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/key-data-early-childhood-education-and-care-europe-%E2%80%93-2019-edition_en

År 2012 deltog 95,3 procent av barnen i åldern 5 år i småbarnspedagogisk verksamhet i Sverige³³. Det samlas inte in någon statistik över deltagandet i förskoleklass, eftersom det är obligatoriskt.

Danmark

I Danmark börjar skolan vid 6 års ålder, och alla barn har rätt till småbarnspedagogik tills skolan börjar. Skolplikten i Danmark varar 10 år och inkluderar ett år i förskoleundervisning (0. klasse) och nio år i grundskola (åk 1—9). Från och med 2009 har det första skolåret (0. klasse eller børnehaveklasse) varit obligatoriskt. I Danmark deltar merparten av barnen i den offentliga småbarnspedagogiska verksamheten, som ordnas på daghem eller i familjedagvård. Av femåringarna deltar 97 procent i småbarnspedagogik.³⁴

Norge

I lagen om daghem (Lov om barnehager, Lov-2005-06-17 Nr 64) finns bestämmelser om dagvården. Lagen omfattar daghemsverksamhet och familjedagvård, med gällar inte morgon- och eftermiddagsverksamhet eller klubbverksamhet för skolelever. I det norska systemet för småbarnspedagogisk verksamhet finns det inte någon separat period för förskoleundervisningen, utan barnen är på daghem och börjar sedan skolan vid sex års ålder. I Norge varar läroplikten 10 år.

Enligt den nationella databasen BasIL³⁵ deltog 97,6 procent av femåringarna i småbarnspedagogiken 2019.

England

I England börjar barnen skolan vid 4—5 års ålder. Skolan föregås av en ”reception class” som de flesta barn deltar i på heldagsbasis. Småbarnspedagogik erbjuds avgiftsfritt alla barn som fyllt 3 år och vars föräldrar jobbar 30 timmar i veckan

För Englands del överskrider EU:s målvärde, och enligt EU:s statistiska rapport deltar alla barn som fyllt tre år eller mer i småbarnspedagogik eller går i skolan.

6 Remissvar

Ministeriet fick sammanlagt 60 yttranden. Yttranden lämnades av Akava rf, riksdagens justitieombudsmans kansli, Näringslivets forskningsinstitut ETLA, Esbo stad, Helsingfors stad, pedagogiska fakulteten vid Helsingfors universitet, Hyvinvointialan liitto, Östra Finlands universitet, Förbundet för den offentliga sektorn och välfärdsområdet JHL, Jyväskylä universitet, Nationella centret för utbildningsutvärdering Karvi, Riksarkivet, Folkpensionsanstalten FPA, Kyrkostyrelsen, Kitee stad, KT Kommunarbetsgivarna, Villmanstrand stad, Barnombudsmannens byrå, Centralförbundet för Barnskydd, Småbarnspedagogikens Lärarförbund, Regionförvaltningsverket i Sydvästra Finland, Luoto kommun, Mannerheims Barnskyddsförbund, OAJ, ju-

³³ <https://www.skolverket.se/skolutveckling/statistik/sok-statistik-om-forskola-skola-och-vuxenutbildning?sok=SokC>

³⁴ Danmarks Statistiks Statistikbank.

³⁵ Utdanningsdirektoratet (https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-barnehage/barnehager_2019/)

sttitieministeriet, Utbildningsstyrelsen, Uleåborg stad, Pargas stad, Björneborg stad, Pääkaupunkiseudun ateistit ry, Rovaniemi stad, Sametinget, Bildningsarbetsgivarna rf, Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården Valvira, Fackorganisationen för högutbildade inom socialbranschen Talentia, social- och hälsovårdsministeriet, Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC rf, Finlands kommunförbund rf, Suomen Lastenhoitoalan Liitto SLAL, Finlands närvårdar- och primärskötarförbund SuPer rf, Finlands psykologförbund rf., Suomen vanhempainliitto, Suomen Varhaiskasvatus ry, Steinerkasvatuksen liitto ry, Företagarna i Finland rf, Tammela kommun, Tammerfors stad, Tammerfors universitet, Jämställdhetsombudsmannen, Tehy ry, Institutet för hälsa och välfärd THL, Dataskyddsbudsmannens byrå, Statistikcentralen, Åbo universitet, Statens ekonomiska forskningscentral VATT, finansministeriet och Åbo Akademi samt två privatpersoner. Yttrandena och ett sammandrag av yttrandena finns på adressen <https://minedu.fi/sv/projekt?tunnus=OKM004:00/2020>

Remissinstanserna understödde i huvudsak projektet och ansåg det vara bra att verksamheten under de tidiga åren vidareutvecklas. Det upplevdes som bra att det pedagogiska stödet för femåringar stärks i och med förskoleundervisningen upplevdes som bra, liksom även att ett understöd införs som det primära alternativet i fråga om förmånen för skolresor. Centrala teman som remissinstanserna var uttryckte oro över var försökets konsekvenser för personalsituationen inom småbarnspedagogiken samt kommunernas utmaningar vid verkställandet av försöket, exempelvis när det gäller att ha två olika läroplaner för förskoleundervisningen och olika förmåner och kommundillägg. Överlag lyfte man fram förskoleundervisningens ställning mellan två olika lagar och i den helhet som fostringssystemet utgör. Remissyttrandena gällde även frågor kring behandlingen av uppgifter om försöket.

Planen för försöksuppställningen fick också mycket respons t.ex. i fråga om bedömningen av barn. Bland annat på grund av detta ordnade undervisnings- och kulturministeriet ett diskussionsmöte om projektet riktat till forskare den 12 augusti 2020. Vid diskussionsmötet behandlades närmare de frågor som försöket väckt och man försökte förtydliga vilka ärenden som ska beredas som en del av försökslagen och vilka aspekter som ska planeras som en del av uppföljningen och utvärderingen av försöket. Forskarna fäste särskild uppmärksamhet vid att man i utkastet till proposition betonade kontinuiteten mellan förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen, men inte mellan småbarnspedagogiken och förskoleundervisningen. Även bedömningen av barn inom småbarnspedagogiken väckte oro och forskarna ställde detta i relation till den nordiska traditionen, som inte omfattar bedömning av barn, utan av verksamheten och läroplanerna inom småbarnspedagogiken.

På grund av utlåtandena och forskardiskussionen stärktes kontinuiteten mellan småbarnspedagogiken och förskoleundervisningen i propositionen. Från propositionen ströks fullgörandet av förberedande undervisning redan i femårsåldern, som en del av förskoleundervisningen enligt försökslagen, bl.a. på grund av särskilda frågor som gäller finansiering, läroplaner och språkundervisning. Motiveringarna preciserades till många delar, t.ex. i fråga om växelvist boende barn, och i fråga om bedömningen av barn så att syftet med försöket inte är att etablera tidig bedömning av barn utanför försöket eller efter det, utan så att bedömningen hänför sig enbart till försöket. De punkter som gäller behandling av uppgifter preciserades och bedömningen av propositionens konsekvenser utvidgades.

7 Specialmotivering

7.1 Lag om ett försök med tvåårig förskoleundervisning

1 §. Lagens syfte. Syftet med denna lag är att genomföra ett försök med tvåårig förskoleundervisning under perioden 1.8.2021—31.5.2024. I försöket deltar enligt förslaget ett urval i två

ålderskohorter i åldern 5 och 6 år, dvs. barn födda åren 2016 och 2017. För de barn som ingår i försöksgruppen ska man enligt förslaget avvika bl.a. från 26 a § i lagen om grundläggande utbildning, enligt vilken förskoleundervisningen inleds året innan läroplikten uppkommer.

Enligt 2 mom. syftar försöket till att stärka jämlikheten i utbildningen. Stärkandet kan ske t.ex. i enlighet med den föreslagna 5 § genom att man betonar urvalet av verksamhetsställen för förskoleundervisning till områden med s.k. positiv diskriminering samt genom att man ökar 5-åriga barns deltagande i systematisk fostrings- och undervisningsverksamhet. Syftet med försöket är också att utveckla förskoleundervisningens kvalitet och genomslag, att utreda kontinuiteten mellan småbarnspedagogiken, förskoleundervisningen och den inledande undervisningen, att utreda familjernas serviceval samt att få information om hur tvåårig förskoleundervisning påverkar barns förutsättningar för utveckling och lärande samt deras sociala färdigheter och utvecklingen av en sund självkänsla. Enligt 5 § i timfördelningsförordningen har den ettåriga förskoleundervisningen ”som särskilt mål att i samarbete med hemmen och vårdnadshavarna främja barnets utvecklings- och inlärningsförutsättningar samt att stärka barnets sociala färdigheter och sunda självkänsla med hjälp av lek och positiva inlärningserfarenheter.” Samma mål lämpar sig för tvåårig förskoleundervisning och verkställandet av dem följs upp och utvärderas av en forskargrupp som undervisnings- och kulturministeriet bestämmer.

Syftet med försöket är att ge information till stöd för beslut som gäller det riksomfattande genomförandet av tvåårig förskoleundervisning, dvs. en utvidgning av förskoleundervisningen till alla femåringar. Enligt förslaget utvärderas försökets genomslag genom ett randomiserat fältförsök så att en del av barnen deltar i tvåårig förskoleundervisning, samtidigt som en jämförbar grupp barn deltar i småbarnspedagogik och ettårig förskoleundervisning enligt nuvarande praxis.

2 §. Försökets förhållande till annan lagstiftning Enligt 1 mom. tillämpas på den tvååriga förskoleundervisningen vad som föreskrivs om sådan förskoleundervisning som avses i 26 a § 1 mom. i lagen om grundläggande utbildning, om inte något annat föreskrivs i denna lag. Avsikten med försöket är således att så långt det är möjligt använda sig av de bestämmelser som gäller den normala ettåriga förskoleundervisningen. Enligt regeringens proposition (RP 86/1997 rd, s. 55) ska alla bestämmelser i lagen om grundläggande utbildning och i den förordning som utfärdas med stöd av den i allmänhet tillämpas på förskoleundervisning, om det inte i bestämmelsen anges särskilt att den endast ska tillämpas på grundläggande utbildning.

På försöket med tvåårig förskoleundervisning tillämpas enligt förslaget till exempel samma behörighetsvillkor som anges i förordningen om behörighetsvillkor för personal inom undervisningsväsendet (986/1998) som på den ettåriga förskoleundervisningen. Om tvåårig förskoleundervisning ordnas på ett sådant daghem eller familjedaghem som avses i 1 § 2 mom. 1 eller 2 punkten i lagen om småbarnspedagogik, tillämpas på den tvååriga förskoleundervisningen dessutom, om inte något annat bestäms i lagen om grundläggande utbildning, bestämmelserna i lagen om småbarnspedagogik eller i en förordning som utfärdats med stöd av den. Motsvarande skrivning finns även i fråga om den ettåriga förskoleundervisningen. Tillämpandet av lagen och förordningen om småbarnspedagogik innebär till exempel tillämpande av relationstalen mellan barn och personal.

Såsom anges i motiveringen till 1 § ska även de mål för utbildningen som anges i 2 § i lagen om grundläggande utbildning tillämpas på tvåårig förskoleundervisning. Även för den tvååriga förskoleundervisningen är målet i enlighet med 2 § i lagen om grundläggande utbildning bland annat att som en del av småbarnsfostran förbättra barnens förutsättningar för inläring. Inom ramen för den tvååriga förskoleundervisningen ska enligt förslaget också förverkligas de mål som ställts upp för förskoleundervisningen i 5 § i timfördelningsförordningen, dvs. den tvååriga

förskoleundervisningen har som särskilt mål att i samarbete med hemmen och vårdnadshavarna främja barnets utvecklings- och inlärningsförutsättningar samt att stärka barnets sociala färdigheter och sunda självkänsla med hjälp av lek och positiva inlärningserfarenheter.

Enligt förslaget kan barn som behöver sjukhusundervisning väljas till försöksgruppen för tvåårig förskoleundervisning. För deras del tillämpas i så fall principerna enligt 4 a § i lagen om grundläggande utbildning. Det finns dock uppskattningsvis väldigt få sådana barn, eftersom det vid sjukhusundervisningsenheterna i november 2019 endast fanns tre elever som deltog i förskoleundervisning för sexåringar enligt lagen om grundläggande utbildning.

Ett barn som deltar i tvåårig förskoleundervisning kan under den tvååriga förskoleundervisningen delta i undervisning i sitt eget modersmål samt i undervisning i finska eller svenska som andraspråk och litteratur, om försökskommunen ordnar sådan undervisning. Särskilt understöd för dessa former av språkundervisning kan erhållas på det sätt som föreskrivs i 45 § 2 mom. i lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet.

De barn som deltar i den tvååriga förskoleundervisningen har rätt till en trygg studiemiljö enligt 29 § i lagen om grundläggande utbildning. Liksom inom den ettåriga förskoleundervisningen kan man också inom den tvååriga förskoleundervisningen vid behov tillgripa fostrande samtal och disciplinära åtgärder enligt lagen om grundläggande utbildning på ett sätt som lämpar sig för förskoleundervisningen.

Enligt förslaget har elever som deltar i den tvååriga förskoleundervisningen också rätt att i enlighet med 30 § i lagen om grundläggande utbildning under arbetsdagarna få undervisning enligt läroplanen, elevhandledning och tillräckligt stöd för inläring genast när behov uppstår. Barn som deltar i den tvååriga förskoleundervisningen har därmed rätt till tjänster i anslutning till stöd för lärande enligt bestämmelserna i lagen om grundläggande utbildning. Särskilda undervisningsarrangemang enligt 18 § 1 mom. i lagen om grundläggande utbildning kan i teorin vara möjliga av skäl som hänför sig till elevens hälsotillstånd enligt 1 mom. 3 punkten.

I enlighet med 31 § i lagen om grundläggande utbildning är även den tvååriga förskoleundervisningen samt läroböcker och andra läromedel samt arbetsredskap och arbetsmaterial som behövs vid undervisningen avgiftsfria för eleverna. Elever i behov av särskilt stöd har dessutom rätt att avgiftsfritt få sådana tolknings- och biträdestjänster, övriga undervisningstjänster, särskilda hjälpmedel samt tjänster som ordnas med stöd av 39 § vilka är en förutsättning för att de ska kunna delta i undervisningen. Den som deltar i tvåårig förskoleundervisning ska varje arbetsdag avgiftsfritt få en fullvärdig måltid som är ändamålsenligt ordnad och övervakad.

På tvåårig förskoleundervisning tillämpas likaså lagen om elev- och studerandevård (1287/2013) på samma sätt som på förskoleundervisning enligt lagen om grundläggande utbildning. Planeringsskyldigheten enligt 5 a § i jämställdhetslagen (609/1986) omfattar tvåårig förskoleundervisning som ordnas i anknytning till skolan, eftersom paragrafen är skriven så att den gäller läroanstalter. Den tvååriga förskoleundervisningen övervakas av regionförvaltningsverken på samma sätt som förskoleundervisningen enligt lagen om grundläggande utbildning. Enligt 1 § i lagen om småbarnspedagogik tillämpas 55—58 § i lagen om småbarnspedagogik på tillsynen av sådan förskoleundervisning som ordnas på ett daghem. Privata serviceproducenter ska utarbeta en plan för egenkontroll i fråga om småbarnspedagogik som kompletterar förskoleundervisningen. Planen ska hållas offentligt framlagd och dess genomförande ska följas upp.

Den tvååriga förskoleundervisningens inverkan på förmåner enligt lagen om stöd för hemvård och privat vård av barn (1128/1996) är likadan som för den ettåriga förskoleundervisningen enligt 26 a § 1 mom. i lagen om grundläggande utbildning. Detta innebär exempelvis att om

syskon till ett barn under 3 år som är berättigat till stöd för hemvård deltar i förskoleundervisning enligt detta försök när barnet är 5 år, kan vårdpenningens syskonförhöjning fortfarande beviljas till fullt belopp för det 5-åriga barnet. En faktor som utgjort ett hinder för syskonförhöjningen har uttryckligen varit småbarnspedagogik, och detta kriterium har hindrat många äldre syskon från att delta i småbarnspedagogik. Ett av undersökningens objekt är också familjernas serviceval. Om ett 5-årigt barn utöver försöket deltar i kompletterande småbarnspedagogik innebär det att syskonförhöjningen förloras. Vårdpenningens och vårdtilläggets belopp som anges i ovan nämnda lag kan höjas med ett kommuntillägg, om den kommun som ansvarar för finansieringen av stödet fattar ett sådant beslut. Deltagande i tvåårig förskoleundervisning kan också ha konsekvenser för kommuntilläggets belopp beroende på kommunens avtal om kommuntillägg.

Förhållandet mellan annan verksamhet genom vilken målen för förskoleundervisningen uppnås och förmåner enligt lagen om stöd för hemvård och privat vård av barn bestäms enligt verksamhetsformen. Om målen uppnås inom småbarnspedagogiken är syskonförhöjningen inte möjlig. Om målen nås till exempel i en klubb, kan en syskonförhöjning vara möjlig om man deltar i verksamheten cirka tre timmar per dag. Om ett barn som deltar i småbarnspedagogik med stöd för privat vård av barn deltar i tvåårig förskoleundervisning och barnet under försökstiden fortsätter i kompletterande småbarnspedagogik med stöd för privat vård, minskar stödet för privat vård av barn i enlighet med 4 § 3 mom. i lagen om stöd för hemvård och privat vård av barn till 58,87 euro och vårdtillägget för stöd för privat vård av barn halveras i enlighet med 5 § 4 mom. i den lagen.

Föräldradagpenning för adoptivföräldrar enligt sjukförsäkringslagen (1224/2004) betalas under den tvååriga förskoleundervisningens tid på motsvarande sätt som för förskoleundervisning enligt 26 a § 1 mom. i lagen om grundläggande utbildning. En fader som får faderskapspenning har rätt till faderskapspenning, om han vårdar ett barn som deltar i försöket under den tid som barnet inte är i tvåårig förskoleundervisning.

För tydlighetens skull föreskrivs det i 2 mom. att ett barn som hör till försöksgruppen och som under försöket genomgår tvåårig förskoleundervisning eller annars uppnår målen för den tvååriga förskoleundervisningen anses också ha uppnått målen för den ettåriga förskoleundervisningen enligt lagen om grundläggande utbildning.

Enligt 3 mom. kan ett barn som hör till försöksgruppen och som har fått ett beslut om förlängd läroplikt genomgå sådan förskoleundervisning som avses i 26 a § 2 mom. i lagen om grundläggande utbildning i förskoleundervisning enligt försökslagen under den tid som förskoleundervisning enligt försökslagen ordnas. Förskoleundervisningen som ges efter detta sker inom ramen för den så kallade normala lagstiftningen.

Enligt 4 mom. är förberedande undervisning som ordnas för invandrare före den grundläggande utbildningen inte möjlig under försökets tid, eftersom den förberedande undervisningen är verksamhet på heltid som styrs av en egen läroplan och därmed skulle åsidosätta verksamheten enligt läroplanen för försöket som man vill få information om genom detta försök. Om det under det första förskoleåret upptäcks att barnet kan dra nytta av den förberedande undervisningen, kan barnets deltagande i försöket avslutas i enlighet med den föreslagna 6 § och barnet kan övergå till förberedande undervisning vid 6 års ålder i enlighet med normal lagstiftning. För tydlighetens skull föreskrivs det i momentet att barn som deltar i tvåårig förskoleundervisning har rätt till småbarnspedagogik som kompletterar förskoleundervisningen på det sätt som föreskrivs i lagen om småbarnspedagogik. Detta gäller också barn som deltar i ettårig förskoleundervisning. Om ett barn som hör till försöksgruppen inte deltar i undervisningsverksamhet enligt försökslagen t.ex. genom att välja någon annan verksamhet genom vilken målen uppnås eller genom att

avsluta deltagandet i försöket, har barnet rätt till småbarnspedagogik eller undervisning enligt lagen om grundläggande utbildning på det sätt som föreskrivs i lagen om småbarnspedagogik eller lagen om grundläggande utbildning.

3 §. Verkställandet av försöket. Enligt 1 mom. ska undervisnings- och kulturministeriet leda och styra verkställandet av försöket samt bestämma vem som ska genomföra uppföljningen och utvärderingen.

Enligt 2 mom. svarar Utbildningsstyrelsen för utarbetandet av grunderna för läroplanen för försöket och för stödet till verkställandet av försöket, rapporterar till undervisnings- och kulturministeriet om hur försöket framskrider med utnyttjande av uppgifterna i försöksregistret samt är personuppgiftsansvarig för försöksregistret enligt den föreslagna 9 §.

Enligt 3 mom. handhar försökskommunerna det lokala verkställandet av försöket, såsom tillhandahållandet av tillräcklig information till de barn som bor inom kommunens område och hör till målgruppen och deras vårdnadshavare samt utarbetandet av en lokal läroplan för försöket. Försökets framgång beror i stor utsträckning på försökskommunerna, som i praktiken ordnar den tvååriga förskoleundervisningen. Eftersom försöket inrättar en ny tjänst för 5-åriga barn som hör till försöksgruppen och ändrar kommunens servicesystem, är det särskilt viktigt att försökskommunen ger tillräcklig information till de familjer som hör till målgruppen för försöket.

4 §. Försökskommuner och målgruppen för försöket. Enligt 1 mom. väljer en forskargrupp som utses av undervisnings- och kulturministeriet ut de kommuner eller samkommuner som deltar i försöket (försökskommuner) och detta är det första skedet i den stratifierade slumpmässiga samplingen. Till urvalet kan enligt förslaget tas endast sådana kommuner eller sådana områden bestående av kommuner där det bor minst 100 barn som är födda år 2016 och där det finns minst fyra verksamhetsställen eller grupper för förskoleundervisning. Små kommuner kan slås samman till områden som deltar i urvalet så att minimiantalet barn och verksamhetsställen uppfylls. På så sätt blir det möjligt för alla kommuner i Finland att delta i urvalet. Begränsningen till minst 100 barn och fyra verksamhetsställen garanterar dock att det inom försökskommunernas områden är möjligt att bilda försöksgrupper och kontrollgrupper i enlighet med den föreslagna 6 §. Eftersom budgeten för försöket inte är fastslagen när lagen skrivs, lämnas det exakta valet av försökskommuner till en senare tidpunkt. Enligt förslaget genomförs urvalet enligt principerna i lagen så att det i försöket deltar 5-åriga barn som är representativa för barnbefolkningen i olika geografiska områden och olika kommuntyper i både finsk- och svenskspråkiga kommuner och kommuner inom samernas hembygdsområde enligt 4 § i sametingslagen. Med samernas hembygdsområde avses Enontekis, Enare och Utsjoki kommuner samt Lapin paliskunta, ett renbeteslags område i Sodankylä kommun. Ovan beskrivna urval möjliggörs genom så kallad stratifierad randomisering, där man först bildar olika slags ”lottningskorgar” och därefter placerar sinsemellan liknande kommuner i varje korg. Därefter lottas från varje korg en slumpmässigt vald grupp kommuner som deltar i försöket. Detta förfarande säkerställer att en representativ grupp av kommunerna i Finland fås med i försöket. Kriterierna för bildandet av lottningskorgarna är det geografiska läget (exempelvis regionförvaltningsverkens verksamhetsområden), Statistikcentralens kommuntyp (urbana kommuner, tätortskommuner och landsbygdskommuner) samt finsk-, svensk- och samiskspråkighet. I antalet korgar beaktas representativiteten i fråga om den 5-åriga barnbefolkningen så att det kan finnas fler korgar i områden där det också finns fler 5-åriga barn. En motivering till att försökskommunerna lottas ut är att om kommunerna själva skulle kunna söka sig till försöket så kunde resultaten av försöket snedvridas, eftersom det är möjligt att endast kommuner som aktivt strävar efter att utvecklas skulle ansöka om att delta i försöket. Urvalet av försökskommuner görs på basis av offentligt och öppet tillgängligt material. Enligt förslaget förblir försökskommunerna de samma i fråga om de båda

ålderskohorterna som deltar i försöket. På detta sätt kan man bättre följa upp hur försöket utvecklas i kommunerna. I försöket görs enligt förslaget avvikelser från lagen om grundläggande utbildning och de förordningar som utfärdats med stöd av den i fråga om skyldigheten att ordna utbildning enligt 4 § i lagen om grundläggande utbildning, eftersom skyldigheten att ordna tvåårig förskoleundervisning endast gäller de kommuner som har barn som ingår i försöksgruppen enligt 6 §.

Enligt 2 mom. ska till målgruppen för det försök som inleds 2021 höra år 2016 födda barn, dvs. barn som fyller fem år när försöket inleds år 2021, som bor inom försökskommunernas område. År 2022 bildas målgruppen på motsvarande sätt av barn födda år 2017. Till målgruppen för försöket hör dock inte ett barn som vid fem års ålder inleder förskoleundervisning i undervisning hos en utbildningsanordnare som avses i 7 eller 8 § i lagen om grundläggande utbildning. Vissa privata skolor med särskild inriktning som fått tillstånd att ordna grundläggande utbildning, såsom språkskolor, ordnar redan nu tvåårig förskoleundervisning, och därför är det inte ändamålsenligt att ordna försöket för dessa barn. Ofta väljs också barnen ut till dessa skolor genom ett ansökningsförfarande, vilket också skulle vara skadligt med tanke på möjligheterna att generalisera resultaten av försöket. Avgränsningen kan också motiveras med att efterstämmandet av försöksgruppen inte grundar sig på frivillighet, kan barnet med beaktande av syftet med 6 § 3 mom. i lagen om grundläggande utbildning inte utan vårdnadshavarens samtycke anvisas till undervisning som grundar sig på en viss världsåskådning eller pedagogisk princip.

5 §. Försöksgrupp och kontrollgrupp för försöket. I 1 mom. föreskrivs om det andra skedet i den slumpmässiga randomiseringen, där samma forskargrupp som avses i 4 § delar in de verksamhetsställen i försökskommunerna som ordnar förskoleundervisning i försöks- och kontrollgrupper. Urvalet kan inte gälla barngrupper, eftersom det i praktiken skulle vara svårt att hålla försöksgrupper och kontrollgrupper som finns på samma verksamhetsställe åtskilda och den pedagogiska verksamhet som är avsedd för försöksgruppen också kan påverka kontrollgrupperna. Det slumpmässiga urvalet gäller sådana verksamhetsställen där försökskommunen för närvarande ordnar ettårig förskoleundervisning. Dessa verksamhetsställen kan vara kommunens egna verksamhetsställen eller verksamhetsställen från vilka kommunen skaffar förskoleundervisningstjänster, dock med beaktande av de begränsningar som föreslås i 8 §. Enligt den föreslagna 8 § får tvåårig förskoleundervisning inte anskaffas hos en utbildningsanordnare som avses i 7 eller 8 § i lagen om grundläggande utbildning. Denna avgränsning och avvikelser från 4 § i lagen om grundläggande utbildning kan motiveras på motsvarande sätt som avgränsningen av målgruppen i 4 § med att barnen i dessa privata och statliga skolor ofta väljs till skolorna genom ett ansökningsförfarande, vilket skulle vara skadligt med tanke på möjligheten att generalisera resultaten av försöket. Avgränsningen kan också motiveras med att fastställandet av försöksgruppen inte grundar sig på frivillighet, varvid barnet med beaktande av syftet med 6 § 3 mom. i lagen om grundläggande utbildning inte utan vårdnadshavarens samtycke kan anvisas till undervisning som grundar sig på en viss världsåskådning eller pedagogisk princip. Eftersom urvalet endast gäller försökskommunernas verksamhetsställen och paragrafen endast ger försökskommunerna skyldighet att ordna tvåårig förskoleundervisning, kan tvåårig förskoleundervisning enligt denna lag inte heller ordnas av en aktör som avses i 7 eller 8 § i lagen om grundläggande utbildning. Förskoleundervisning kan dock skaffas exempelvis från ett privat daghem. Försökskommunen ska i enlighet med den föreslagna 8 § svara för att de tjänster som den skaffar ordnas i enlighet med denna lag, så att till exempel grunderna för läroplanen för försöket iaktas i dem. Vid de verksamhetsställen som urvalet gäller ska det enligt 8 § också finnas möjlighet till kompletterande småbarnspedagogik.

Liksom vid lottningen av försökskommunerna ovan ska också de verksamhetsställen i försökskommunen som erbjuder normal ettårig förskoleundervisning först delas in i olika ”lottnings-

korgar”, där det i varje korg finns verksamhetsställen för förskoleundervisning som är så likadana som möjligt. Målet är att säkerställa att försöket genom de olika korgarna får ett tillräckligt antal olika slags enheter för förskoleundervisning och å andra sidan att säkerställa att de försöksgrupper och kontrollgrupper som bildas från samma korg blir inbördes så likartade som möjligt och därmed också jämförbara. Kriteriet för bildandet av lottningskorgar är att det finns korgar från finsk-, svensk- och samiskspråkiga verksamhetsställen och från olika socioekonomiska områden. Faktorer som används för att fastställa de socioekonomiska områdena kan vara exempelvis andelen personer i åldersklassen 30–54 år som slutfört grundstadiet eller utbildning på högskolenivå, olika lönenivåer, arbetslöshetsgrader och andelen personer med ett främmande språk som modersmål. I stora kommuner eller områden som består av kommuner kan det finnas fler korgar med verksamhetsställen inom vars område andelen personer i åldersklassen 30–54 år som endast slutfört grundstadiet, arbetslöshetsgraden och andelen personer med ett främmande språk som modersmål är hög. Dessa kriterier motsvarar kriterierna för det specialunderstöd som beviljas för åtgärder som främjar jämlikhet och för kvalitetsutveckling, dvs. understödet för så kallad positiv diskriminering. Ett större urval av sådana verksamhetsställen skulle säkerställa att försöket ger resultat som kan generaliseras uttryckligen i fråga om barn som kommer från en sådan socioekonomisk miljö. Därefter ska verksamhetsställena för förskoleundervisning i varje lottningskorg ordnas slumpmässigt och ett på förhand bestämt antal verksamhetsställen tas med i försöket i den ordningen. Antalet verksamhetsställen som tas med från varje korg beror på den budget som står till förfogande för försöket. I varje lottningskorg inkluderas ett tillräckligt antal verksamhetsställen för förskoleundervisning för att det ska finnas minst två enheter i både försöksgruppen och kontrollgruppen. Vid de verksamhetsställen som lottats ut till försöksgruppen ska försökskommunen ordna tvåårig förskoleundervisning. Enligt förslaget förblir verksamhetsställena de samma i fråga om de båda ålderskohorterna som deltar i försöket. På detta sätt kan man bättre följa upp hur försöket utvecklas vid verksamhetsställena. I urvalsarbetet kan man samarbeta med försökskommunerna för att få ytterligare information och nå det mest ändamålsenliga slutresultatet.

Till försöksgruppen hör för det första de barn som hör till målgruppen och som deltar i småbarnspedagogik vid de verksamhetsställen som ingår i urvalet. Till försöksgruppen hör dessutom de barn som hör till målgruppen och som inte deltar i småbarnspedagogik vid de verksamhetsställen som ingår i urvalet, utan antingen är i hemvård eller deltar i småbarnspedagogik vid ett verksamhetsställe som inte ingår i urvalet, men som bor inom området för ett verksamhetsställe som ingår i urvalet. Boendet grundar sig på barnets hemadress. Om ett barn bor växelvist i en annan kommun har detta ingen utestängande effekt i fråga om försöket. Definitionen som gäller boendet representerar den s.k. närskoleprincipen. Området för ett verksamhetsställe som ingår i urvalet fastställs närmare av forskargruppen i ett senare skede, men det kan beroende på kommunen bestå av t.ex. Statistikcentralens rutdatabas 1 km x 1 km-rutor eller 250 m x 250 m-rutor kring verksamhetsstället eller så fastställs området på basis av adressuppgifterna för de barn som tidigare har deltagit i förskoleundervisning på verksamhetsstället. Fastställandet av försöksgruppen på detta sätt kan motiveras med att om familjerna själva skulle kunna välja att delta i försöket så kunde resultaten av försöket snedvridas, eftersom det är möjligt att endast aktiva familjer skulle välja att delta i försöket. Avsikten är att det i försöksgruppen även ska ingå barn som ännu inte omfattas av fostrings- och undervisningstjänsterna, utan är i hemvård. Eftersom det inte beror på familjerna själva om barnet hör till försöksgruppen kan resultatet av försöket bedömas vara mer tillförlitligt än vad som skulle vara möjligt i ett försök som grundar sig på frivillighet. I försöket görs avvikelser från lagen om grundläggande utbildning och de förordningar som utfärdats med stöd av den i fråga om skyldigheten att ordna utbildning enligt 4 § i lagen om grundläggande utbildning, eftersom de kommuner som valts till försöket ska ordna tvåårig förskoleundervisning enligt försöket endast för en viss grupp barn som hör till försöksgruppen. I försöket tillämpas också i tillämpliga delar bestämmandet av skolplats enligt 6 § i lagen om grundläggande utbildning.

För bildandet av lottningskorgar enligt 1 mom. behövs uppgifter som finns i nationella register, såsom uppgifter i befolkningsdatasystemet. Bestämmelser om tillgången till och utlämnande av material finns i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet och i lagstiftningen om registret i fråga, t.ex. i lagen om befolkningsdatasystemet (661/2009). Urvalsarbetet beskrivs närmare i bedömningen av propositionens konsekvenser för dataskyddet, vilket hjälper de personuppgiftsansvariga att bedöma om utlämnandet av uppgifter är lagenligt. Urvalsarbetet görs på uppdrag av undervisnings- och kulturministeriet enligt kriterierna i den föreslagna lagen, varvid det kan anses att ministeriet definierar ändamålen med och metoderna för behandlingen av personuppgifter och således är personuppgiftsansvarig för behandlingen av personuppgifter i anslutning till det samkörda materialet och därmed svarar bl.a. för den behövliga informationen till de registrerade. Samkörningen av material, bildandet av lottningskorgar och urvalet görs dock av en forskargrupp som är personuppgiftsbiträde. Urvalsmaterialet behövs för urvalet av både den första och andra ålderskohorten, varvid materialet kan förvaras tills urvalet av barn som är födda 2017 har genomförts, dvs. uppskattningsvis till början av 2022.

Enligt 3 mom. bildar de barn som hör till målgruppen och som inte hör till försöksgruppen en kontrollgrupp. Kontrollgruppen är alltså de barn födda samma år i försökskommunen eller försöksområdet som inte har valts till försöksgruppen. I områden som består av kommuner är det möjligt att någon kommun endast får barn som hör till antingen försöksgruppen eller kontrollgruppen. Också kontrollgruppen följs upp genom en uppföljningsundersökning och uppgifter om barnen i kontrollgruppen förs in i försöksregistret.

Enligt 4 mom. ska undervisnings- och kulturministeriet innan försöket inleds offentliggöra sammansättningen av den forskargrupp som avses i 4 § 1 mom., programmeringskommandona för det urval som avses i 4 och 5 § samt försökskommunerna. På detta sätt säkerställs öppenheten i fråga om försöksuppställningen. Offentliggörandet av programmeringskommandon är en motsvarande praxis som i lagen om försök med basinkomst (1528/2016, 5 §). Till de uppgifter som offentliggörs hör endast slutresultaten av urvalet, inte t.ex. de socioekonomiska och språkliga koefficienter som används vid urvalet. Av slutresultaten av urvalet är det inte möjligt att härleda på basis av vilken koefficient verksamhetsstället har valts ut för försöket. Undervisnings- och kulturministeriet underrättar i god tid innan försöket inleds försökskommunerna om de verksamhetsställen för förskoleundervisning som ingår i urvalet, om verksamhetsställets områden samt om de barn som hör till försöksgruppen för att det lokala verkställandet, såsom det förfarande som beskrivs i 6 §, ska kunna inledas.

6 §. Beslut om antagning av barnet till tvåårig förskoleundervisning. Enligt 1 mom. ska försökskommunen underrätta vårdnadshavaren eller någon annan laglig företrädare för ett barn som hör till försöksgruppen om att barnet hör till försöksgruppen och om möjligheten att söka till tvåårig förskoleundervisning. Deltagande i tvåårig förskoleundervisning förutsätter ansökan av barnets vårdnadshavare eller någon annan laglig företrädare för barnet. Enligt förslaget ska försökskommunen godkänna ansökan om barnet hör till försöksgruppen. Försökskommunen fattar ett beslut om antagning av barnet till tvåårig förskoleundervisning. Ansökan till tvåårig förskoleundervisning ska i tillämpliga delar göras på det sätt som föreskrivs i 23 a § i förordningen om grundläggande utbildning. Om 5-åriga barn som inte hör till försöksgruppen söker sig till ett verksamhetsställe som ger tvåårig förskoleundervisning kan dessa barn inte delta i den tvååriga förskoleundervisningen, men de kan däremot delta i småbarnspedagogik och för dem kan tas ut en avgift enligt lagen om klientavgifter inom småbarnspedagogiken. Genom att försöket avgränsas till att gälla endast de verksamhetsställen som ingår i urvalet och de barn som bor på deras område garanteras att resultaten av försöket kan generaliseras och att resultaten inte påverkas exempelvis av att aktiva familjer söker sig till försöket.

I praktiken kan underrättelsen enligt 1 mom. göras exempelvis per brev, där vårdnadshavarna hänvisas att söka en plats i den tvååriga förskoleundervisningen för sitt barn. Brevet ska formuleras så att det är så tydligt som möjligt och uppmuntrar familjerna att delta i tvåårig förskoleundervisning. I brevet kan exempelvis framgå att förskoleundervisningen är avgiftsfri, att det finns möjligheter till språkundervisning och att försöket inte inverkar på syskonförhöjningen av stödet för hemvård. Det är också bra att påpeka för familjerna att ett barn som deltar i försöket inte kan delta i förberedande undervisning före den grundläggande utbildningen, men kan övergå till sådan t.ex. efter det första året av förskoleundervisning. I brevet bör man fråga om barnet ämnar delta i förskoleundervisningen enligt försöket i full omfattning eller om barnet t.ex. på grund av växelvist boende deltar i verksamheten endast varannan vecka. Uppgiften om tiden för deltagande ska införas i försöksregistret i enlighet med den föreslagna 9 §. I försöket ersätter brevet och ansökningsförfarandet förfarandet enligt 23 a § i förordningen om grundläggande utbildning.

Enligt 4 och 5 § i lagen angående vårdnad om barn och umgängesrätt (361/1983) ska vårdnadshavaren, innan han eller hon fattar beslut i barnets personliga angelägenheter, samtala om saken med barnet, om det med beaktande av barnets ålder och utvecklingsnivå samt frågans natur är möjligt. Vårdnadshavaren ska i sina beslut beakta barnets åsikt och önskemål. Barnets vårdnadshavare ansvarar gemensamt för de uppgifter som hör till vårdnaden om barnet och fattar gemensamt beslut som gäller barnet, om inte annorlunda är stadgat eller bestämt.

Enligt 2 mom. ska vårdnadshavaren eller någon annan laglig företrädare för ett barn som hör till försöksgruppen säkerställa att barnet deltar i förskoleundervisning som varar i två år eller i annan verksamhet genom vilken målen för den tvååriga förskoleundervisningen uppnås. Därmed bestäms tillhörigheten till försöksgruppen med stöd av den föreslagna lagen, och för ett barn som hör till försöksgruppen är det obligatoriskt att uppnå målen för förskoleundervisningen enligt försöket. Enligt förslaget har familjen dock möjlighet att välja om barnet uppnår målen för förskoleundervisningen genom att delta i tvåårig handledd förskoleundervisning eller inte. Ett barn som hör till försöksgruppen kan i stället för att delta i handledd tvåårig förskoleundervisning som följer Utbildningsstyrelsens grunder för läroplanen för försöket uppnå målen för förskoleundervisningen på något alternativt sätt, såsom hemma under föräldrarnas ledning, i en klubb eller genom att delta i småbarnspedagogik. Förpliktelsen att uppnå målen motsvarar den nuvarande modellen med ettårig förskoleundervisning. Annan verksamhet genom vilken målen för förskoleundervisningen uppnås är möjlig också i den nuvarande ettåriga förskoleundervisningen, där den väljs sällan. Den andra verksamhet genom vilken målen uppnås kan vara avgiftsbelagd. I försöksregistret enligt 9 § förs även in uppgifter om barn som deltar i annan verksamhet genom vilken målen uppnås, eftersom barnet fortfarande hör till försöksgruppen. På detta sätt utreder man i försöket också familjernas olika serviceval och annan verksamhet genom vilken målen för förskoleundervisningen uppnås.

Enligt 3 mom. ska försökskommunen efter meddelande av barnets vårdnadshavare eller någon annan laglig företrädare för barnet fatta beslut om att barnets deltagande i tvåårig förskoleundervisningen upphör. Meddelandet kan bero på många olika orsaker, t.ex. att familjen hellre vill ha barnet i hemvård eller småbarnspedagogik eller att familjen flyttar bort från försökskommunen. Meddelandet kan vara fritt formulerat och ska i mån av möjlighet göras i så god tid som möjligt efter det att behovet av att återkalla deltagandet har framkommit. Deltagandet kan alltså upphöra endast av skäl som beror på familjen eller barnet, inte på kommunens eget initiativ. När ett barn lämnar försöket ska barnet åter omfattas av den så kallade normala lagstiftningen och barnet har då rätt till exempelvis småbarnspedagogik, förskoleundervisning eller förberedande undervisning för den grundläggande utbildningen beroende på barnets ålder och behov. Uppgift om att deltagandet upphör ska införas i försöksregistret i enlighet med den föreslagna 9 §.

Enligt 4 mom. tillämpas vid sökande av ändring i fråga om ett beslut som avses i denna paragraf vad som föreskrivs i 42 § i lagen om grundläggande utbildning om ändringssökande när det gäller antagning som elev. Det innebär att man kan begära omprövning av beslutet på det sätt som anges i förvaltningslagen.

7 §. Försökets omfattning och läroplan. Enligt det föreslagna 1 mom. ska tvåårig förskoleundervisning ges under två år i sammanlagt minst 1 400 timmar, minst 700 timmar vartdera året. I fråga om de barn som deltar i försöket avviker man således från omfattningen av förskoleundervisningen enligt 9 § i lagen om grundläggande utbildning, och antalet timmar som ges enligt 3 § i förordningen om grundläggande utbildning fördubblas. Den årliga mängden undervisning är densamma som i den ettåriga förskoleundervisningen, dvs. minst 700 timmar. Enligt 4 § i förordningen om grundläggande utbildning får den dagliga arbetsmängden vara högst 5 lektioner.

Enligt det föreslagna 2 mom. avviker försöket med stöd av 14 § i lagen om grundläggande utbildning från Utbildningsstyrelsens Grunder för läroplanen för förskoleundervisning (2014) och Utbildningsstyrelsen utarbetar egna grunder för läroplanen för försöket. I grundhandlingen för försöket ska det särskilt beaktas att övergången från småbarnspedagogik till förskoleundervisning och från förskoleundervisning till inledande undervisning sker på ett sätt som tryggar kontinuiteten och integriteten i utvecklingen och lärandet. Detta kan ske t.ex. genom att betona pedagogiska metoder som är typiska för småbarnspedagogiken, såsom lek, samt genom att beakta övergångar och kontinuiteter mellan småbarnspedagogiken, förskoleundervisningen och den inledande undervisningen t.ex. i fråga om det pedagogiska stödet. Grunderna för läroplanen för försöket ska vara färdiga senast den 31 januari 2021 för att det ska finnas tillräckligt med tid för utarbetandet av de lokala läroplanerna. I enlighet med 29 § i lagen om grundläggande utbildning ska Utbildningsstyrelsen också i grunderna för läroplanen för försöket meddela föreskrifter om utarbetande av en plan för användning av disciplinära åtgärder och fostrande samtal.

I försöket kan den tvååriga förskoleundervisningen ordnas som gemensam undervisning för barnen i försöksgrupperna som består av två åldersklasser. Vid genomförandet ska de verksamhetssätt som är typiska för småbarnspedagogiken beaktas. Sammanslagningen av två åldersklasser kan göra det lättare att bilda grupper vid små enheter. Ur barnens synvinkel minskar detta arrangemang jämförandet på basis av åldern och ger läraren bl.a. möjlighet att utnyttja kompetensen hos mer erfarna barn vid handledningen i förskoleundervisningens praxis. Arrangemanget stöder skapandet av en enhetlig väg för lärandet.

Enligt det föreslagna 3 mom. ska försökskommunen godkänna en lokal läroplan för den undervisning som avses i denna lag senast vid utgången av juli 2021, dvs. före försöket inleds. I enlighet med 15 § i lagen om grundläggande utbildning ska den lokala läroplanen för försöket godkännas separat för undervisning på finska, svenska och samiska samt vid behov för undervisning på något annat språk. Till den del som det i Utbildningsstyrelsens grundhandling för försöket bestäms om grunderna för läroplanen ska läroplanen utarbetas i samarbete med de kommunala myndigheter som sköter uppgifter i samband med verkställigheten av social- och hälsovården. Försökskommunen ska också bestämma formerna dels för samarbetet mellan hemmet och skolan, dels för elevvården i enlighet med grunderna för läroplanen. I samband med att läroplanen utarbetas ska försökskommunen i enlighet med 29 § i lagen om grundläggande utbildning utarbeta en plan för användning av disciplinära åtgärder och fostrande samtal och de tillhörande förfaringsätten och ge anvisningar för hur planen ska användas. Verkställandet av läroplanerna förutsätter i praktiken också att försökskommunens förskolepersonal deltar i utbildningar som gäller den tvååriga förskoleundervisningen.

8 §. *Preciserande bestämmelser om försöket.* I 1 mom. förtydligas att om både finsk- och svenskspråkiga barn tas med i försöksgruppen i enlighet med 5 §, ska försökskommunen ordna tvåårig förskoleundervisning enligt försöket separat för vardera språkgruppen. Även i övrigt ska försöket följa bestämmelserna om undervisningsspråk i lagen om grundläggande utbildning. Enligt 10 § i lagen om grundläggande utbildning är det språk som används i förskoleundervisningen finska eller svenska. Undervisningsspråket kan också vara samiska, rommani eller teckenspråk. Som undervisningsspråk kan även användas andra språk, när detta inte äventyrar uppnåendet av de mål som uppställts i grunderna för läroplanen. I en separat grupp kan förskoleundervisningen i huvudsak eller helt och hållet ges på något annat språk.

I 2 mom. föreskrivs i avvikelser från 4 § i lagen om grundläggande utbildning att tvåårig förskoleundervisning inte får skaffas hos en utbildningsanordnare som avses i 7 eller 8 § i lagen om grundläggande utbildning. Denna avgränsning har motiverats i samband med 4 och 5 § med att barnen väljs ut till dessa skolor. Tvåårig förskoleundervisning kan dock skaffas som en köpt tjänst t.ex. från ett privat daghem, varvid försökskommunen ansvarar för att de tjänster som den skaffat ordnas i enlighet med denna lag, dvs. i den tvååriga förskoleundervisningen ska man till exempel iakta grunderna för läroplanen för försöket.

Enligt 3 mom. är platserna där försöket genomförs avgränsade så att förskoleundervisning kan ordnas endast på ett verksamhetsställe där även småbarnspedagogik ordnas. Detta innebär i praktiken att relationstalen mellan personal och barn enligt lagen och förordningen om småbarnspedagogik tillämpas på barnets hela verksamhetsdag. Detta hindrar inte bildandet av undervisningsgrupper för sådana särskilda elever som avses i förordningen om grundläggande utbildning.

Enligt 4 mom. avviker man i försöket från 32 § i lagen om grundläggande utbildning så att den primära förmånen för skolresor är ett tillräckligt understöd som beviljas till familjen för transport eller ledsagning av eleven. Enligt 32 § i lagen om grundläggande utbildning har eleven rätt till fri transport från hemmet direkt till förskoleundervisningen, om elevens resa från hemmet till förskoleundervisningen är längre än fem kilometer. En elev i förskoleundervisning har rätt till fri transport också när den väg som avses ovan med beaktande av elevens ålder eller andra omständigheter är alltför svår, ansträngande eller farlig. Ett alternativ till fri transport är ett tillräckligt understöd för transport eller ledsagande. De barn som deltar i försöket är 4 och 5 år gamla när försöket inleds, vilket innebär att transport som familjen själv ordnar är det tryggaste alternativet för barnen. Ett sekundärt alternativ är transport som ordnas av kommunen och det förutsätter tillräcklig övervakning under transporten. Vid prövningen av understödet eller transporten ska man särskilt beakta barnens unga ålder och bevilja understöd eller transport även när avståndet är kortare än fem kilometer.

9 §. *Försöksregister.* Enligt 1 mom. är syftet med försöksregistret att möjliggöra förvaltning, statistikföring, uppföljning och utvärdering i fråga om verkställandet av försöket med tvåårig förskoleundervisning. Förvaltningen och statistikföringen har ett nära samband med den föreslagna uppgiften för Utbildningsstyrelsen som gäller att ge stöd för verkställandet av läroplansgrunderna och rapportering. Uppföljningen och utvärderingen anknyter å sin sida till den uppgift som föreslås i 10 §.

Enligt 2 mom. ska den forskargrupp som avses i 4 § 1 mom. i fråga om de barn som hör till målgruppen för försöket sända de uppgifter som avses i 3 mom. 1-6 punkten till Utbildningsstyrelsen. Dessa uppgifter genereras i samband med det urval som beskrivs i 4 och 5 §. Försökskommunerna ska i fråga om de barn som hör till försöksgruppen samla in de uppgifter som avses i 3 mom. 7—9 punkten och sända dem till Utbildningsstyrelsen. Anmälan kan enligt för-

slaget ske genom till exempel datasäkert överlämnande av filer eller med en elektronisk blankett. Enligt förslaget ska Utbildningsstyrelsen spara uppgifterna i ett försöksregister som upprättas för försöket. Utbildningsstyrelsen fungerar som personuppgiftsansvarig för det nya försöksregistret i enlighet med den föreslagna 3 §. Av detta följer att Utbildningsstyrelsen får sådana förpliktelser som gäller för personuppgiftsansvariga enligt den allmänna dataskyddsförordningen. Utbildningsstyrelsen är också i fråga om försöksregistret en sådan informationshanteringsenhet som avses i lagen om informationshanteringslagen inom den offentliga förvaltningen och som har till uppgift att ordna informationshanteringen i fråga om försöksregistret i enlighet med kraven i informationshanteringslagen.

Enligt 3 mom. ska de uppgifter som räknas upp i momentet föras in i försöksregistret i fråga om de barn som hör till målgruppen. Namnet, personbeteckningen och det studentnummer som avses i lagen om nationella studie- och examensregister ska fungera som uppgifter som identifierar barnet och göra det möjligt att jämföra barnets uppgifter med uppgifter i olika register. Vissa barn har ingen personbeteckning, vilket innebär att denna uppgift inte sparas. Studentnumret används bl.a. i informationsresursen inom småbarnspedagogiken Varda. Om barnet inte har ett studentnummer före försöket, ska ett sådant skapas i enlighet med det föreslagna 5 mom. Med området för förskoleundervisningens verksamhetsställe avses ett område som forskargruppen fastställer i samband med det urvalsarbete som avses i 5 § och där barnet bor hösten 2020 eller 2021. Hösten 2020 gäller den första ålderskohorten, hösten 2021 den andra ålderskohorten. Uppgiften hänför sig till fastställandet av försöks- och kontrollgruppen på basis av boendet. I samband med det urval som beskrivs i 5 § införs även uppgift om anordnaren av småbarnspedagogik och verksamhetsstället där barnet deltar i småbarnspedagogik hösten 2020 eller 2021. Uppgiften hänför sig till fastställandet av försöks- och kontrollgruppen på basis av verksamhetsstället för småbarnspedagogik. I fråga om de verksamhetsställen som avses i 5 och 8 punkten införs verksamhetsställets namn och verksamhetsställets OID-kod, som är en kod som ges i Utbildningsstyrelsens hanteringstjänst för organisationsuppgifter och som hjälper till att identifiera verksamhetsstället. Även om uppgiften om det verksamhetsstället där barnet deltar i småbarnspedagogik enligt 5 punkten också samlas in i informationsresursen inom småbarnspedagogik Varda, så är det motiverat att lagra uppgiften separat också i försöksregistret för att det ska vara möjligt att spara och samköra uppgifterna. Uppgifterna i punkterna 4 och 5 och uppgifterna om försöks- eller kontrollgruppen gör det möjligt att senare vid behov genom forskning verifiera försöksuppställningen för försöket. Det är också viktigt med uppgifter om barnets deltagande i tvåårig förskoleundervisning eller annan verksamhet genom vilken målen för förskoleundervisningen uppnås, så att effekterna av dessa kan följas upp separat från varandra. I uppgiften om deltagandet ska ingå också en eventuell uppgift om att barnet deltar i försöksverksamheten endast delvis, t.ex. varannan vecka. Denna information är viktig med tanke på uppföljningen av försöket när verksamhetens genomslag utvärderas. I registret införs också uppgifter om den som ordnar förskoleundervisningen och om det verksamhetsställe där barnet deltar i den tvååriga förskoleundervisningen och därtill antecknas om barnets deltagande i den tvååriga förskoleundervisningen upphör. Dessa uppgifter möjliggör förvaltning av försöket, statistikföring och uppföljande undersökning samt en eventuell senare longitudinell studie av målgruppen för försöket. Med hjälp av uppgifterna i försöksregistret kan försöksuppställningen senare verifieras.

Enligt 4 mom. införs i försöksregistret endast de uppgifter som avses i 3 mom. 1—6 punkten i fråga om barn som hör till kontrollgruppen, eftersom uppgifter som avses i 7—9 punkten inte alls uppstår för deras del.

Om barnet inte har något studentnummer, ska Utbildningsstyrelsen enligt 5 mom. skapa ett sådant nummer för barnet med iakttagande av bestämmelserna i 3 § i lagen om nationella studie- och examensregister. I praktiken ska ett studentnummer skapas för ett barn som inte har deltagit

i småbarnspedagogik före försöket. Om ett barn utöver försöket deltar i kompletterande småbarnspedagogik ska uppgifterna om småbarnspedagogiken sparas i informationsresursen inom småbarnspedagogiken i enlighet med lagen om småbarnspedagogik.

Enligt 6 mom. får uppgifter i registret användas endast för förvaltning av försöket, statistikföring och sådan uppföljning och utvärdering som avses i 10 § samt för annan forskning som gäller försöket. Utbildningsstyrelsens verkställande av läroplanen för försöket kan t.ex. förut-sätta kontakt med försökskommunerna eller försöksverksamhetsställena och Utbildningsstyrelsen kan kontrollera dessa uppgifter ur registret. Likaså förutsätter uppgiften att rapportera till undervisnings- och kulturministeriet uppgifter ur registret t.ex. om antalet barn som deltar i försöket. Enligt förslaget får uppgifter i registret lämnas ut till Folkpensionsanstalten med iakttagande av bestämmelserna i 23 a § i lagen om stöd för hemvård och privat vård av barn. Sätten att lämna ut uppgifter bestäms i enlighet med den allmänna lagstiftningen. Enligt förslaget bevaras uppgifterna i registret till utgången av 2025 för att uppföljningen och utvärderingen enligt 10 § i försökslagen ska kunna genomföras också för försökets sista verksamhetsår. Avsikten är att uppgifterna ska kunna arkiveras av Riksarkivet när de inte längre behövs i registret och att detta ska avgöras medan försöket pågår genom ett gallringsbeslut av Riksarkivet i enlighet med arkivlagstiftningen.

10 §. Uppföljning och utvärdering av försöket. Enligt 1 mom. utreds uppnåendet av syftet med försöket med den tvååriga förskoleundervisningen genom att man följer upp och utvärderar verkställandet av försöket, målgruppen, försökets pedagogiska och funktionella förfaranden samt grunderna för läroplanen för försöket och de lokala läroplanerna. Genom försöket fås således information och erfarenheter om hur de praktiska arrangemangen för den tvååriga förskoleundervisningen har lyckats i försökskommunerna och om t.ex. barnen, familjerna och fostringspersonalen har varit nöjda med försöket. Denna information fungerar i framtiden som stöd för beslutsfattandet, om man senare överväger att göra modellen riksomfattande. I uppföljningsundersökningen jämförs försöks- och kontrollgruppen och utreds vilka konsekvenser den tvååriga förskoleundervisningen har haft för de barn som hör till försöksgruppen. På motsvarande sätt som i 21 § i lagen om grundläggande utbildning ska försökskommunen också i fråga om försöket delta i extern utvärdering av sin verksamhet.

Enligt 2 mom. har den som genomför uppföljningen och utvärderingen rätt att av försökskommunerna avgiftsfritt och trots sekretessbestämmelserna få de personuppgifter om målgruppen som är nödvändiga för uppföljningen och utvärderingen och som hänför sig till beslut och planer som utarbetats för småbarnspedagogiken eller undervisningen samt till sätten att ordna småbarnspedagogik eller undervisning. Sådana sekretessbelagda beslut kan vara t.ex. beslut och planer som gäller ordnande av pedagogiskt stöd. Sekretessbelagd information om sättet att ordna undervisningen kan vara t.ex. uppgift om att undervisningen ordnas som sjukhusundervisning. Den som genomför uppföljningen och utvärderingen har dock inte rätt att få uppgifter från exempelvis medicinska eller psykologiska bedömningar av barn, handlingar som utfärdats av yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården eller socialvården eller andra motsvarande sekretessbelagda handlingar från elevvårdstjänsterna. Rätten enligt momentet stöder utredningen av försöksverksamhetens genomslag och utvärderingen av försöksverksamheten.

Enligt 3 mom. kan den som genomför uppföljningen och utvärderingen i fråga om barn som hör till målgruppen låta utföra sådana utvärderingar som är nödvändiga för att utreda om syftet med försöket uppnås och genom vilka det följs upp hur barnets förutsättningar för utveckling och lärande, sociala färdigheter och sunda självkänsla utvecklas. Dessa föremål för uppföljning är mål för förskoleundervisningen som nämns i lagen om grundläggande utbildning och som alltså också ska tillämpas på försöket med tvåårig förskoleundervisning. Det är viktigt att göra utvärderingar med tanke på undersökningen av försökets genomslag, eftersom man på detta sätt kan

undersöka om den tvååriga förskoleundervisningen har påverkat barnen i försöksgruppen jämfört med barnen i kontrollgruppen.

Enligt 4 mom. ska en mellanrapport om uppföljningen och utvärderingen utarbetas för statsrådet och riksdagen före utgången av februari 2023, varvid den är tillgänglig vid riksdagsvalet och utarbetandet av regeringsprogrammet under våren 2023. Den första mellanrapporten gäller närmast erfarenheter från försöket, eftersom det ännu inte finns några egentliga resultat om genomslaget då barnen i den första ålderskohorten ännu deltar i förskoleundervisning enligt försöket vid den tidpunkten. Slutrapporten ska lämnas år 2025. Undervisnings- och kulturministeriet är personuppgiftsansvarig vid behandlingen av personuppgifter i anslutning till uppföljnings- och utvärderingsmaterialet. Enligt förslaget bevaras uppföljnings- och utvärderingsmaterialet tills en slutrapport har offentliggjorts. Avsikten är att materialet efter försöket ska kunna arkiveras av Riksarkivet. Detta ska avgöras medan försöket pågår genom ett gallringsbeslut av Riksarkivet i enlighet med arkivlagstiftningen.

11 §. Finansiering av försöket. Enligt förslaget får försökskommunen ersättning i form av specialunderstöd för det kalkylerade bortfall av klientavgiftsintäkter från småbarnspedagogiken och för de tilläggskostnader för förskoleundervisningen som orsakas kommunen av det första året av förskoleundervisning för barn som deltar i tvåårig förskoleundervisning enligt denna lag. Ersättningen baserar sig på antalet barn som deltar, kommunens genomsnittliga klientavgifter för småbarnspedagogik och kostnaderna för förskoleundervisning. För den första ålderskohorten är det första förskoleåret enligt förslaget läsåret 2021—2022 och för den andra ålderskohorten läsåret 2022—2023. Om ett barn endast delvis deltar i förskoleundervisning enligt försökslagen t.ex. på grund av växelvist boende i en annan kommun, och detta har meddelats till försökskommunen i ansökningskedet, ställs ersättningen i relation till barnets deltagande. Försökskommunerna utreder barnets deltagande i försöket i det ansökningsskede som avses i 6 § och uppgifter om deltagandet införs i försöksregistret i enlighet med 9 §. Med kommunens genomsnittliga kostnader för förskoleundervisning avses ifrågavarande kommuns genomsnittliga kostnader för förskoleundervisning under tidigare år. Dessa fås av Utbildningsstyrelsen. Kommunernas kostnader för förskoleundervisning kan variera med flera tusen euro, och därför är det inte ändamålsenligt att bevilja understöd enligt de nationella genomsnittliga kostnaderna. Försökskommunen frågas om bortfallet av klientavgiftsintäkter för småbarnspedagogik och uppgifterna ska basera sig på kommunens uppgifter från tidigare år. Utöver de ovan beskrivna kostnaderna för förskoleundervisning och bortfallet av klientavgifter för småbarnspedagogik ska specialunderstödet ersätta kurators- och psykologtjänsterna som hör till elevvården enligt antalet barn som deltar i den tvååriga förskoleundervisningen så att 30 euro betalas för varje barn för det första försöksåret. Enligt förslaget betalas understödet till kommunen i två rater per kohort, på hösten och på våren, när försökskommunerna och de barn som deltar i den tvååriga förskoleundervisningen har fastställts. Om kommuner inom samernas hembygdsområde väljs till försöket, kan dessa kommuner dessutom för det första förskoleåret få statsunderstöd enligt 45 § 1 mom. i lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet (1705/2009) för undervisning på samiska och i samiska på det sätt som föreskrivs i förordning 1769/2009. För undervisning i modersmål och undervisning i finska eller svenska som andraspråk, som det fortfarande är frivilligt för försökskommunerna att ordna, kan beviljas understöd enligt 45 § 2 mom. i lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet under de förutsättningar som föreskrivs om i förordning 1777/2009.

Enligt 2 mom. får försökskommunen ersättning i form av specialunderstöd också för de kalkylerade administrativa kostnaderna för försöket enligt antalet barn i målgruppen. Det föreslagna momentet omfattar därmed införande av uppgifter i försöksregistret om både de barn som hör till försöksgruppen och de som hör till kontrollgruppen samt annat administrativt verkställande av försöket. Understödet är lika stort för alla barn, och det skraddarsys inte för varje kommun.

Enligt 3 mom. tillämpas på specialunderstödet i övrigt statsunderstödslagen och undervisnings- och kulturministeriet är statsbidragsmyndighet.

12 §. *Ikraftträdande.* Lagen avses träda i kraft så snart som möjligt. Före det kan dock förberedande åtgärder för försöket vidtas. Största delen av paragraferna föreslås gälla tills försöksverksamheten avslutas, till och med den 31 maj 2024. 3 § som gäller uppgiftsfördelningen mellan myndigheterna, 9 § som gäller försöksregistret och 10 § som gäller uppföljningen gäller dock till utgången av 2025, så att uppföljningen och utvärderingen av försöket kan genomföras också i fråga om det sista verksamhetsåret 2024.

7.2 Lagen om småbarnspedagogik

69 §. *Sammanställning av datamaterial.* Ur 1 mom. stryks för tydlighetens skull i samband med sammanställning av datamaterial ordet ”åriligen”, eftersom datamaterial kan behövas också oftare än så.

73 §. *Utlämnande av upplysningar och att ge dem till påseende* Syftet med ändringen av lagen om småbarnspedagogik är att ändra de tekniska sätten att lämna ut uppgifter ur informationsresursen Varda så att det på ett smidigt sätt ska gå att genomföra de dataöverföringar som förutsätts av försökslagen och som riktas till dem som genomför urvalet och uppföljningsundersökningen. Samtidigt förtydligas sätten att lämna ut uppgifter ur informationsresursen även mer allmänt samt informationsresursens förhållande till lagen om informationshantering inom den offentliga förvaltningen. I 2 mom. stryks uttrycket ”via tjänsten för utlämnande av uppgifter”, som begränsar utlämningsättet, vilket stöder de utlämningsätt som den allmänna lagstiftningen möjliggör. Samtidigt förtydligas första meningen i momentet så att den gäller myndighetens rätt att få uppgifter ur informationsresursen, inte sättet som uppgifterna fås på. Enligt förslaget fogas till momentet en ny förtydligande mening om sätten att lämna ut uppgifter. Uppgifterna får lämnas ut genom tjänsten för utlämnande av uppgifter om småbarnspedagogik via ett tekniskt gränssnitt, en elektronisk förbindelse eller på annat sätt i elektronisk form i enlighet med 22 och 23 § i lagen om informationshantering inom den offentliga förvaltningen.

Det föreslås att 3 mom. upphävs. Momentets första mening, som gäller utlämnande av uppgifter till myndigheter enbart via ett applikationsprogrammeringsgränssnitt, stryks därför att man vill diversifiera sätten att lämna ut uppgifter på det sätt som anges ovan. Sätten att lämna ut uppgifter bestäms i fortsättningen enligt 2 mom. Den resterande delen av 3 mom. behövs inte längre, eftersom motsvarande skyldigheter följer direkt av lagen om informationshantering inom den offentliga förvaltningen. Eftersom det i informationshanteringslagen, som ska tillämpas som en allmän lag, finns bestämmelser om under vilka förutsättningar man kan öppna tekniska gränssnitt eller elektroniska förbindelser, behöver särskilda bestämmelser om denna typ av informationsöverföring inte längre utfärdas genom speciallag.

8 Bestämmelser på lägre nivå än lag

Försökslagen med tvåårig förskoleundervisning föreslås träda i kraft så snart som möjligt, så att beredningen i anslutning till randomiseringen av försöket kan påbörjas under 2020. Största delen av paragraferna föreslås gälla tills försöksverksamheten avslutas, till och med den 31 maj 2024. 3 § som gäller uppgiftsfördelningen mellan myndigheterna, 9 § som gäller försöksregistret och 10 § som gäller uppföljningen gäller dock till utgången av 2025, så att uppföljningen och utvärderingen av försöket kan genomföras också i fråga om det sista verksamhetsåret 2024.

Ändringen av lagen om småbarnspedagogik föreslås träda i kraft så snart som möjligt under hösten 2020, så att beredningen i anslutning till randomiseringen av försöket kan påbörjas under 2020.

9 Ikraftträdande

Det föreslås att det i 3 § föreskrivs om uppgifterna i samband med verkställandet av försöket så att undervisnings- och kulturministeriet leder och styr verkställandet av försöket som högsta myndighet samt bestämmer vem som ska genomföra uppföljningen och utvärderingen. Enligt förslaget svarar Utbildningsstyrelsen för utarbetandet av grunderna för läroplanen för försöket och stöder verkställandet av grundhandlingen, rapporterar till undervisnings- och kulturministeriet om hur försöket framskrider med utnyttjande av uppgifterna i försöksregistret samt är personuppgiftsansvarig för försöksregistret enligt den föreslagna 9 §. Försökskommunerna handhar det lokala verkställandet av försöket, såsom tillhandahållandet av tillräcklig information till barn som hör till målgruppen och deras vårdnadshavare på kommunens område samt utarbetandet av en lokal läroplan för försöket. Försökets framgång beror i stor utsträckning på försökskommunerna, som i praktiken ordnar den tvååriga förskoleundervisningen. Eftersom försöket inrättar en ny tjänst för 5-åriga barn som hör till försöksgruppen och ändrar kommunens servicesystem, är det särskilt viktigt att försökskommunen ger tillräcklig information till de familjer som hör till målgruppen för försöket.

En allmän förutsättning för genomförande av försök är dessutom att resultaten av försöket uppföljs och utvärderas på tillbörligt sätt (GrUU 70/2002 rd, s. 3, och GrUU 39/2002 rd, s. 2/II). Detta har beaktats redan i beredningsskedet för försöket, eftersom försöksuppställningen har utarbetats av forskare vid Aalto-universitetet på uppdrag av ministeriet och urvalet i försöket görs av en forskargrupp. Enligt förslaget är undervisnings- och kulturministeriet skyldigt att bestämma vem som ska genomföra uppföljningen och utvärderingen av försöket och rapportera om försöket till statsrådet och riksdagen. Denna uppgift stöds av det försöksregister som avses i 9 § i propositionen.

Uppnåendet av syftet med försöket utreds genom att man följer upp och utvärderar genomförandet av försöket, målgruppen, försökets pedagogiska och funktionella förfaranden samt grunderna för läroplanen för försöket och de lokala läroplanerna. Genom försöket fås således information och erfarenheter om hur de praktiska arrangemangen för den tvååriga förskoleundervisningen har lyckats i försökskommunerna och om t.ex. barnen, familjerna och fostringspersonalen har varit nöjda med försöket. Denna information fungerar i framtiden som stöd för beslutsfattandet, om man senare överväger att göra modellen riksomfattande. I uppföljningsundersökningen jämförs försöks- och kontrollgruppen och utreds vilka konsekvenser den tvååriga förskoleundervisningen har haft för de barn som hör till försöksgruppen. Den som genomför uppföljningen och utvärderingen kan i fråga om barn som hör till målgruppen låta utföra sådana utvärderingar som är nödvändiga i syfte att följa upp hur barnets förutsättningar för utveckling och lärande, sociala färdigheter och sunda självkänsla utvecklas.

10 Verkställighet och uppföljning

10.1 Samband med andra propositioner

En regeringsproposition med förslag till läropliktslag och till vissa lagar som har samband med den ska överlämnas till riksdagen för behandling. I den regeringspropositionen föreslås det att den gällande 25 § i lagen om grundläggande utbildning upphävs och att bestämmelser om läroplikt i fortsättningen ska finnas i läropliktslagen. Ovannämnda förslag till ändring av lagen om

grundläggande utbildning bör beaktas i hänvisningen till 25 § 2 mom. i lagen om grundläggande utbildning i 2 § 3 mom. i den föreslagna lagen om ett försök med tvåårig förskoleundervisning.

10.2 Förhållande till budgetpropositionen

Propositionen hänför sig till statens budgetproposition för 2021 och avses bli behandlad i samband med den.

Försöket ingår i utvecklingsprogrammet Utbildning för alla som höjer kvaliteten och jämlikheten inom småbarnspedagogiken och den grundläggande utbildningen. För försöket har det reserverats finansiering som uppgår till sammanlagt 30 miljoner euro och kostnaderna för försöket finansieras i sin helhet från undervisnings- och kulturministeriets moment 29.10.20. Kostnaderna för försöket ersätts till kommunerna i sin helhet. Det statsandelssystem som förvaltas av finansministeriet eller lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet (1705/2009) ändras inte på grund av försöket.

11 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

I propositionen föreslås det att det stiftas en ny lag om ett försök med tvåårig förskoleundervisning. Försöket syftar till att stärka jämlikheten i utbildningen, att utveckla förskoleundervisningens kvalitet och genomslag, att utreda kontinuiteten mellan förskoleundervisningen och den inledande utbildningen, att utreda familjernas serviceval samt att få information om hur tvåårig förskoleundervisning påverkar barns förutsättningar för utveckling och lärande samt deras sociala färdigheter och utvecklingen av en sund självkänsla.

Förslagen hänför sig i synnerhet till 6, 10, 16 och 18 § i grundlagen.

Kravet på bestämmelser i lag

I lagstiftning som gäller försök betonas kravet att det i allmänhet ska föreskrivas genom lag om grundläggande fri- och rättigheter. Ett försök kan genomföras exempelvis i vissa kommuner eller på ett område som avgränsas på något annat sätt. I detta fall ska försöksområdet bestämmas antingen genom att området anges direkt i lag eller genom att besluten om området knyts till tillräckligt exakta kriterier i lag. Ett försök kan också genomföras så att man avgränsar deltagargruppen. Då ska bestämmelser om grunderna för valet av deltagare föreskrivas tillräckligt exakt i lagen.

I samband med försöket med basinkomst (GrUU 51/2016 rd) ansåg grundlagsutskottet att ett urvalsförfarande som baserar sig på slumpmässigt valda försöksgrupper är godtagbart, men fäste med anledning av kravet på bestämmelser i lag även uppmärksamhet vid urvalsförfarandet och dess transparens. Utskottet ansåg att försöksgruppen inte kunde väljas ut enbart med hjälp av en programkod, utan både kravet på bestämmelser i lag och kraven på att de skulle vara exakta och noga avgränsade förutsatte bestämmelser i lag om grunderna för urvalet. Lagen skulle uttryckligen även innehålla bestämmelser om offentliggörandet av programkoden och dess offentlighet.

Enligt förslaget ska förskoleförsöket bygga på randomisering i två faser. Bestämmelser om principerna för randomiseringen finns i försökslagen. Först väljs de kommuner som deltar i försöket (4 §) och därefter väljs inom kommunen eller områdena som består av kommuner de verksamhetsställen som ska ordna tvåårig förskoleundervisning (5 §). Till urvalet av försökskommuner kan tas sådana kommuner eller områden som består av kommuner där det bor minst 100 barn i

RP 149/2020 rd

åldern 5 år och där det finns minst fyra verksamhetsställen för förskoleundervisning. Dessa kriterier garanterar att man inom kommunen eller området kan skapa försöksgrupper och kontrollgrupper. Eftersom små kommuner kan bilda områden som uppfyller dessa kriterier är det möjligt för alla kommuner i Finland att delta i urvalet.

Urvalet av kommuner görs så att det i försöket deltar 5-åriga barn som är representativa för barnbefolkningen i olika geografiska områden och olika kommuntyper i både finsk- och svensk-språkiga kommuner och kommuner inom samernas hembygdsområde. Också i principerna för valet av verksamhetsställen har man beaktat den språkliga representativiteten och representativiteten i fråga om olika socioekonomiska områden. I stora kommuner eller områden som består av kommuner kan urvalet vara större från områden med en hög andel personer som endast slutfört grundskolestadiet i åldersklassen 30—54 år, en hög arbetslöshetsgrad och en hög andel personer med ett främmande språk som modersmål. På så sätt kan försöket ge tillförlitliga resultat också i områden med s.k. positiv diskriminering, och därigenom kan försöket främja jämlikheten i utbildningen. För att säkerställa transparensen ska undervisnings- och kulturministeriet enligt förslaget innan försöket inleds offentliggöra sammansättningen av forskargruppen som genomför urvalet, programmeringskommandona för det urval som avses i 4 och 5 § samt försökskommunerna. Undervisnings- och kulturministeriet meddelar innan försöket inleds försökskommunerna om de verksamhetsställen för förskoleundervisning som ingår i urvalet, verksamhetsställes områden och de barn som hör till försöks- och kontrollgruppen. Offentliggörandet av programmeringskommandon är en motsvarande praxis som i lagen om försök med basinkomst (1528/2016, 5 §).

Till målgruppen för försöket hör barn som bor inom de utvalda kommunernas område och som är födda 2016 eller 2017. Försöksgruppen bildas av de barn som hör till målgruppen och som deltar i småbarnspedagogik vid de verksamhetsställen som ingår i urvalet eller som inte deltar i småbarnspedagogik vid ett verksamhetsställe som ingår i urvalet men bor inom området för ett verksamhetsställe som ingår i urvalet. Man har strävat efter att utarbeta principerna för urvalet så att det går att härleda hur ett barn väljs till försöksgruppen från de principer som anges i lagen och så att valet av barn som deltar i försöket inte grundar sig på en myndighets tillståndsprövning. Försökskommunen ska godkänna familjens ansökan om barnet hör till försöksgruppen.

Bestämmelser som tillämpas under försöket och som avviker från den övriga lagstiftningen ska utfärdas genom lag. Utgångspunkten i denna proposition är att på den tvååriga förskoleundervisningen tillämpas vad som föreskrivs om sådan förskoleundervisning som avses i 26 a § 1 mom. i lagen om grundläggande utbildning, om inte något annat föreskrivs i försökslagen. I specialmotiveringen till lagen har man vidare strävat efter att i detalj ange om en paragraf i försökslagen avviker från lagen om grundläggande utbildning.

Dessutom ska en tidsgräns fastställas för bestämmelserna om försök så att de bara gäller under den korta tid som behövs för försöket. I denna proposition är giltighetstiden för paragraferna som gäller verkställandet av försöket begränsad till och med den 31 maj 2024. Varje ålderskohort omfattas av försöksverksamheten i två år. Utskottet har i sin tidigare praxis ansett att t.ex. ett försök som pågår i tre år är ändamålsenligt med tanke på varaktigheten (GrUU 20/2012 rd, GrUU 32/2002 rd).

Förbud mot diskriminering

Den föreslagna försökslagen är av betydelse särskilt med avseende på 6 § i grundlagen. Enligt 6 § i grundlagen är alla lika inför lagen. Ingen får utan godtagbart skäl särbehandlas. Grunderna för valet av deltagare i ett försök får inte vara diskriminerande. Vid bedömningen av förslaget

om försök med basinkomst (GrUU 51/2016 rd) ansåg grundlagsutskottet att då försöksgrupperna enligt lagförslaget bildades enligt enhetliga kriterier som föreskrivs i lag, så att deltagarna i en försöksgrupp valdes ut genom slumpmässigt urval, var det i detta avseende inte fråga om särbehandling av någon orsak som gäller deras person. Utskottet ansåg ändå att det också föreslogs att målgruppen skulle avgränsas även på grundval av vissa personrelaterade orsaker. Enligt grundlagsutskottet hade motiveringarna ändå ett nära samband med de kunskapsmässiga målen med basinkomstförsöket så att de kunde anses vara godtagbara skäl enligt 6 § 2 mom. i grundlagen.

Enligt propositionen baserar sig barnets placering i målgruppen eller försöksgruppen på ett slumpmässigt urval. Till målgruppen för försöket hör barn som bor inom de utvalda kommunernas område och som är födda 2016 eller 2017. Till målgruppen hör dock inte ett barn som vid 5 års ålder inleder förskoleundervisning i undervisning som ordnas av en utbildningsanordnare som avses i 7 eller 8 § i lagen om grundläggande utbildning. Vissa privata skolor med särskild inriktning som fått tillstånd att ordna grundläggande utbildning, såsom språkskolor, ordnar redan nu tvåårig förskoleundervisning, och därför är det inte ändamålsenligt att ordna försöket för dessa barn. Avgränsningen har således ett nära samband med de kunskapsmässiga målen för försöket. Ofta väljs också barnen ut till dessa skolor genom ett ansökningsförfarande, vilket också skulle vara skadligt med tanke på möjligheterna att generalisera resultaten av försöket. Avgränsningen torde kunna anses godtagbar, eftersom familjen själv söker sig till tvåårig förskoleundervisning som ordnas av en privat eller statlig skola och det inte är fråga om en orsak som gäller personen.

Godtagbart mål och proportionalitet

Bestämmelsen om likabehandling i 6 § i grundlagen utgår bland annat från att alla ska behandlas lika oavsett var man är bosatt. Bestämmelsen om likabehandling riktar sig också till lagstiftaren. Vissa människor eller människogrupper får inte genom lag godtyckligt ges en gynnsammare eller ogynnsammare ställning än andra. Grundlagsutskottet har i sin praxis dock konstaterat att inga skarpa gränser för lagstiftarens prövning följer av jämlikhetsprincipen när en reglering i överensstämmelse med den rådande samhällsutvecklingen eftersträvas och att ett försök åtminstone inom vissa gränser kan vara en godtagbar grund för att pruta på formell jämlikhet i regionalt hänseende (GrUU 44/2017 rd, s. 2, och de utlåtanden som nämns där).

Grundlagsutskottet har ansett att utveckling av undervisningen och utbildningen är en godtagbar grund för genomförandet av försök (GrUU 70/2002 rd, 2/II). Som godtagbar grund för att den föreslagna tvååriga förskoleundervisningen ordnas endast i vissa försökskommuner för barn som hör till försöksgruppen kan anses de omständigheter som nämns i paragrafen som gäller syftet med försöket: försöket syftar till att stärka jämlikheten i utbildningen, att utveckla förskoleundervisningens kvalitet och genomslag, att utreda kontinuiteten mellan småbarnspedagogiken, förskoleundervisningen och den inledande undervisningen, att utreda familjernas serviceval samt att få information om hur tvåårig förskoleundervisning påverkar barns förutsättningar för utveckling och lärande samt deras sociala färdigheter och utvecklingen av en sund självkänsla. Därmed har försöket som syfte att främja de kulturella rättigheterna enligt 16 § i grundlagen.

Grundlagsutskottet har kopplat samman frågan om godtagbar grund för ett försök också med att det uttryckligen ska ge information och erfarenheter om vissa planerade reformers konsekvenser (GrUU 51/2016 rd, s. 3, GrUU 19/1997 rd, s. 1/I). Bakgrunden till det nu föreslagna försöket är den långvariga diskussionen om att utvidga förskoleundervisningen så att den blir tvåårig. Försöket anknyter till skrivningen i statsminister Marins regeringsprogram, enligt vilken ”det tidiga

lärandet av grundläggande färdigheter ska förbättras genom att förskoleundervisningen och de två första årskurserna inom den grundläggande utbildningen samordnas till en mer enhetlig helhet än för närvarande. Övergången sker smidigt när barnet behärskar de grundläggande färdigheterna tillräckligt bra. Som en del av helheten ska man utreda genomförandet av en tvåårig förskoleundervisning.

Grundlagsutskottet har i sina tidigare utlåtanden ansett att en allmän förutsättning för genomförande av försök är att resultaten av försöket redovisas och utvärderas på behörigt sätt (GrUU 70/2002 rd, s. 3, GrUU 39/2002 rd, s. 2/II). Försökslagen har beretts tillsammans med forskare vid Aalto-universitetet, och försöksuppställningen i försökslagen grundar sig på en forskningsplan. För försöket föreslås att det inrättas ett försöksregister som möjliggör administrering, statistikföring och uppföljningsforskning i fråga om försöket. Senare arkivering av registeruppgifterna möjliggör också en eventuell longitudinell studie efter försöket. I försökslagen föreskrivs enligt förslaget om en uppföljningsundersökning som innefattar en utvärdering av både försöksprocessen och dess genomslag. För barn som hör till målgruppen kan man låta göra utvärderingar för att mäta försökets genomslag. I uppföljningsundersökningen kan uppgifter från olika register samköras. En rapport om uppföljningsundersökningen utarbetas för statsrådet och riksdagen.

Grundlagsutskottet har i samband med utvärdering av försökslagstiftning också fäst uppmärksamhet vid regleringens proportionalitet (se t.ex. GrUU 44/2017 rd, s. 4, GrUU 51/2016 rd, s. 3). Det nu föreslagna försöket har begränsats till att gälla endast 5-åringar i två åldersklasser, födda 2016 och 2017. Det är alltså fråga om ett tidsbegränsat försök som är synnerligen kortvarigt (jfr. GrUU 70/2002 rd, s. 3).

Med tanke på den föreslagna försökslagstiftningens godtagbarhet och proportionalitet är det av betydelse att barnets deltagande i försöket baserar sig på samtycke. I de kommuner som deltar i försöket kan de familjer som hör till försöksgruppen välja om en 5-åring deltar i förskoleundervisning enligt försökslagen eller om han eller hon uppnår målen för förskoleundervisningen på annat sätt, till exempel inom småbarnspedagogiken eller hemma. Om ett barn inte som 5-åring deltar i förskoleundervisning i enlighet med försökslagen, kan barnet fortfarande delta i småbarnspedagogik och i förskoleundervisning året före läroplikten, i enlighet med gällande lagstiftning. När barnet deltar i försöket som 5-åring har barnet rätt att få småbarnspedagogik som kompletterar förskoleundervisningen i enlighet med gällande lagstiftning. Barnets deltagande i försöket med tvåårig förskoleundervisning kan också återkallas.

Ställningen för de barn och familjer som väljer tvåårig förskoleundervisning kan bedömas vara något bättre än för de 5-åringar som deltar i småbarnspedagogik, eftersom förskoleundervisningen är avgiftsfri till skillnad från småbarnspedagogiken i de flesta kommuner. Om ett syskon till ett barn under 3 år som är berättigat till stöd för hemvård deltar i förskoleundervisning enligt detta försök när barnet är 5 år, kan vårdpenningens syskonförhöjning fortfarande beviljas till fullt belopp för 5-åringen. Om 5-åringen deltar i småbarnspedagogik beviljas syskonförhöjningen inte för hans eller hennes del. Den tvååriga förskoleundervisningen kan å sin sida leda till att det kommuntillägg som betalats för ett barn som deltagit i småbarnspedagogik minskar eller faller bort. Dessutom finns det skillnader i de förmåner som garanteras av lagstiftningen, såsom transporter och pedagogiskt stöd. På grund av dessa omständigheter är det särskilt viktigt att satsa på det lokala genomförandet av försöket och på informationen till de familjer som hör till försöksgruppen som grund för servicevalen. Skillnaden i förmåner och avgifter mellan 5-åriga barn som deltar i tvåårig förskoleundervisning och barn som deltar i småbarnspedagogik anses vara motiverad, eftersom försöket också gäller familjernas serviceval som påverkas av olika förmåner och avgifter. Oberoende av försöket har dock alla barn möjlighet att delta i småbarnspedagogik och i förskoleundervisning som inleds ett år före läroplikten. Propositionen är

inte förknippad med någon sådan riskfaktor som påverkar barns och ungas framtid, till skillnad från t.ex. försöket med det andra inhemska språket, där den ungas val av språk kan ha negativa konsekvenser för den fortsatta utbildningen och sysselsättningen (se GrUU 44/2017 rd, s. 4).

Näringsfrihet

I propositionen har ordnandet av tvåårig förskoleundervisning begränsats till en kommunal uppgift och anskaffning av förskoleundervisning har begränsats i fråga om sådana privata och statliga skolor som avses i 7 och 8 § i lagen om grundläggande utbildning. Den föreslagna bestämmelsen har därmed en koppling till näringsfriheten som tryggas i 18 § i grundlagen. I enlighet med 18 § 1 mom. i grundlagen har var och en rätt att skaffa sig sin försörjning genom arbete, yrke eller näring som han eller hon valt fritt. Grundlagsutskottet har av hävd ansett principen om näringsfrihet vara huvudregeln för näringsidkande, men ansett att begränsningar i näringsverksamheten undantagsvis är möjliga. Bestämmelser om begränsning av näringsverksamhet ska utfärdas genom lag, och lagen ska uppfylla de allmänna kraven på lagar som begränsar någon grundläggande fri- eller rättighet (se t.ex. GrUU 31/2018 rd, s. 2 och de utlåtanden som det hänvisas till i den). Begränsningarna ska således vara motiverade av ett vägande samhälleligt behov, exakta och noggrant avgränsade samt proportionerliga i förhållande till syftet (se t.ex. GrUU 26/2017 rd, s. 66).

Genom 8 § i den föreslagna lagen ingriper man i viss mån i möjligheterna för näringsidkande i fråga om privata skolor med tillstånd att ordna grundläggande utbildning. De inskränkningar i näringsfriheten som detta medför kan dock bedömas vara relativt små. Med tanke på nödvändigheten och proportionaliteten i fråga om reglering som inskränker näringsfriheten har grundlagsutskottet ansett det vara av betydelse att den föreslagna lagen gäller endast temporärt (GrUU 14/2020 rd, s. 5). Det föreslagna försöket avses gälla en relativt kort tid, till utgången av maj 2024. Avsikten är inte heller att begränsa privata eller statliga skolors handlingsfrihet utanför försöket eller med en modell som eventuellt blir riksomfattande efter försöket.

Avgränsningen är nödvändig för att säkerställa att de kunskapsmässiga målen för försöket uppnås. Avgränsningen och avvikelserna från 4 § i lagen om grundläggande utbildning kan motiveras på motsvarande sätt som avgränsningen av målgruppen i 4 § för det första med att barnen i dessa privata och statliga skolor ofta väljs till skolorna genom ett ansökningsförfarande, vilket skulle vara skadligt med tanke på möjligheten att generalisera resultaten av försöket. Avgränsningen kan också motiveras med att fastställandet av försöksgruppen inte grundar sig på frivillighet, varvid barnet med beaktande av syftet med 6 § 3 mom. i lagen om grundläggande utbildning inte utan vårdnadshavarens samtycke kan anvisas till undervisning som grundar sig på en viss världsåskådning eller pedagogisk princip. Den föreslagna avgränsningen kan anses motiverad med beaktande av försökets syfte och mål.

Förhållandet mellan dataskyddslagstiftningen och 10 § i grundlagen

Den föreslagna försökslagen är av betydelse i konstitutionellt hänseende med tanke på det i 10 § i grundlagen tryggade skyddet för privatlivet och personuppgifter. Enligt 10 § 1 mom. i grundlagen är ”vars och ens privatliv, heder och hemfrid tryggade. Närmare bestämmelser om skydd för personuppgifter utfärdas genom lag.”

Utskottet har ansett att viktiga regleringsobjekt med tanke på skyddet av personuppgifter är åtminstone syftet med registreringen, innehållet i de personuppgifter som registreras, uppgifternas tillåtna användningsändamål, inbegripet uppgifternas tillförlitlighet och deras förvaringsti-

RP 149/2020 rd

der i personregistret samt den registrerades rättssäkerhet liksom även hur heltäckande och detaljerat dessa omständigheter ska regleras på lagnivå (se GrUU 14/1998 rd, s. 2, GrUU 1/2018 rd, s. 2 och GrUU 14/2018 rd, s. 2—3).

Skyddet enligt 10 § i grundlagen kompletteras av skyddet för privatlivet enligt artikel 8 i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) samt respekten för privatlivet enligt artikel 7 och skyddet av personuppgifter enligt artikel 8 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. Enligt artikel 52.1 i stadgan ska varje begränsning i utövandet av de rättigheter och friheter som erkänns i stadgan vara föreskriven i lag och förenlig med det väsentliga innehållet i dessa rättigheter och friheter. Begränsningar får, med beaktande av proportionalitetsprincipen, endast göras om de är nödvändiga och faktiskt svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter. I artikel 52.3 i stadgan anges att i den mån som stadgan omfattar rättigheter som motsvarar sådana som garanteras av Europakonventionen ska de ha samma innebörd och räckvidd som i konventionen. I EU-domstolens domar fastställs till denna del det centrala innehållet i respekten för privatlivet och skyddet för personuppgifter. Artikel 8 i Europakonventionen har i Europadomstolens rättspraxis ansetts omfatta även skyddet för personuppgifter.

Grundlagsutskottet har konstaterat att dataskyddsförordningen är en EU-rättsakt som till alla delar är förpliktande och direkt tillämplig lagstiftning i samtliga medlemsstater. I EU-domstolens rättspraxis har unionslagstiftningen företrädde framför nationell rätt i överensstämmelse med de villkor som lagts fast i denna rättspraxis (GrUU 1/2018 rd, s. 3). Grundlagsutskottet har också konstaterat att det inte ingår i dess konstitutionella uppdrag att bedöma den nationella genomförandelagstiftningen med avseende på den materiella EU-rätten (se t.ex. GrUU 31/2017 rd, s. 4). Utskottet har emellertid kommenterat förhållandet mellan unionslagstiftningen och den nationella lagstiftningen. Utskottet har ansett det viktigt att det, i den mån som EU-lagstiftningen kräver reglering på det nationella planet eller möjliggör sådan, tas hänsyn till de krav som de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna ställer när det nationella handlingsutrymmet utnyttjas och att det finns anledning att särskilt i fråga om bestämmelser som är av betydelse med hänsyn till de grundläggande fri- och rättigheterna tydligt klargöra ramarna för det nationella handlingsutrymmet (se t.ex. GrUU 1/2018 rd, s. 3).

Enligt grundlagsutskottet ska tyngdpunkten i en konstitutionell bedömning av skyddet för personuppgifter ligga på en innehållslig analys av bestämmelserna om skyddet och behandlingen av personuppgifter. Det relevanta i en konstitutionell bedömning av användningen av det nationella handlingsutrymmet är dels de innehållsliga krav som skyddet för privatlivet och personuppgifter ställer, dels relationen mellan skyddet för övriga informationsrelaterade grundläggande fri- och rättigheter och skyddet för privatlivet och personuppgifter. Dessutom finns det konstitutionella frågor relaterade till garantierna för rättssäkerhet och god förvaltning, som kräver nationell lagstiftning (se GrUU 14/2018 rd, s. 7).

Grundlagsutskottet har i sin nyare utlåtandep Praxis tagit ställning till behovet av nationell speciallagstiftning i fråga om behandling av personuppgifter. Enligt utskottet bör skyddet för personuppgifter i fortsättningen i första hand tillgodoses med stöd av dataskyddsförordningen och den nya nationella allmänna lagstiftningen. Således bör lagstiftaren vara restriktiv när det gäller att införa nationell speciallagstiftning. Sådan lagstiftning bör vara avgränsad till nödvändiga bestämmelser inom ramen för det nationella handlingsutrymme som dataskyddsförordningen medger (GrUU 2/2018 rd, s. 5, GrUU 14/2018 rd, s. 4-5 och GrUU 17/2018 rd, s. 5—6).

Utskottet ser det dock som klart att behovet av speciallagstiftning i enlighet med det riskbaserade synsätt som också krävs i dataskyddsförordningen måste bedömas utifrån de hot och risker

som behandlingen av personuppgifter orsakar. Ju större risk fysiska personers rättigheter och friheter utsätts för på grund av behandlingen, desto mer motiverat är det med mer detaljerade bestämmelser. Denna omständighet är av särskild betydelse när det gäller behandling av känsliga uppgifter (GrUU 14/2018 rd, s. 4—5, GrUU 26/2018 rd, s. 2—3). I denna proposition redogörs närmare för användningen av det nationella handlingsutrymmet i avsnitt 4.2.4 i samband med bedömningen av konsekvenserna för dataskyddet.

Grundlagsutskottet anser att dataskyddsförordningens detaljerade bestämmelser, som tolkas och tillämpas i enlighet med de rättigheter som garanteras i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna, över lag utgör en tillräcklig rättslig grund även med avseende på skyddet för privatlivet och personuppgifter enligt 10 § i grundlagen (se GrUU 14/2018 rd).

Med tanke på skyddet för privatlivet och personuppgifter kan det föreslagna försöket med tvåårig förskoleundervisning indelas i fyra centrala skeden: urvalsarbetet, kommunernas ansöknings- och beslutsförfarande, införandet i försöksregistret av vissa uppgifter som uppkommit i ovannämnda uppgifter samt uppföljnings- och utvärderingsarbetet. Alla dessa skeden beskrivs närmare i avsnitt 4.2.4.

Godtagbarheten av behandlingen av personuppgifter i försöket anknyter också till avvikelser från jämlikheten och förverkligandet av syftet med försöket. Det torde kunna anses att avvikelse från jämlikheten förutsätter att det handlar om ett försök som ger forskningsresultat som kan generaliseras och på så sätt möjliggör utveckling av utbildningstjänsterna. Ett ändamålsenligt försök förutsätter en bra försöksuppställning som å sin sida förutsätter behandling av vissa uppgifter på personnivå, liksom även uppföljningsundersökningen som gäller försöket. Behandlingen av särskilda kategorier av personuppgifter och känsliga uppgifter har således en koppling till verkställandet av syftet med försöket.

Urvalsarbetet kan delas in i två skeden, och i det första skedet väljer forskargruppen ut de försökskommuner som deltar i försöket på basis av offentligt och öppet tillgängligt material. Med tanke på 10 § 1 mom. i grundlagen, som gäller privatliv och skydd för personuppgifter, är utgångspunkten att juridiska personer inte omfattas av bestämmelsens tillämpningsområde (se t.ex. GrUU 4/2014 rd, s. 2). I det första skedet av urvalet uppstår således inget hot mot integritetsskyddet eftersom kommunerna inte omfattas av skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna enligt 10 § i grundlagen.

Känsliga uppgifter

Grundlagsutskottet har bedömt behandlingen av känsliga uppgifter med utgångspunkt i att skyddet för privatlivet måste bedömas utifrån de allmänna villkoren för inskränkningar av de grundläggande fri- och rättigheterna (GrUU 14/2018 rd, s. 5 och de hänvisningar till andra utlåtanden som finns där). Det har varit av betydelse att grundlagsutskottets etablerade praxis har varit att lagstiftarens handlingsutrymme vid utfärdandet av bestämmelser om behandling av personuppgifter i synnerhet begränsas av att skyddet för personuppgifter delvis ingår i skyddet för privatlivet som tryggas i samma moment i 10 § i grundlagen. Lagstiftaren bör tillgodose denna rätt på ett sätt som är godtagbart med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna överlag. Utskottet har därför särskilt bedömt att tillåtelse att behandla känsliga uppgifter berör själva kärnan i skyddet för personuppgifter (GrUU 37/2013 rd, s.2/II) varför t.ex. inrättandet av register som innehåller sådana uppgifter bör bedömas i förhållande till villkoren för inskränkningar av de grundläggande fri- och rättigheterna, i synnerhet med tanke på lagstiftningens acceptabilitet och proportionalitet (GrUU 29/2016 rd s. 4—5 och t.ex. GrUU 21/2012 rd, GrUU 47/2010 rd och GrUU 14/2009 rd). I sina analyser av omfattning, exakthet och innehåll i lagstiftning om

RP 149/2020 rd

rätten att få och lämna ut uppgifter trots sekretess har utskottet lagt vikt vid att de uppgifter som lämnas ut är av känslig art (se t.ex. GrUU 38/2016 rd, s. 3).

Grundlagsutskottet har lyft fram riskerna med behandlingen av känsliga uppgifter. Utskottet anser att omfattande databaser med känsliga uppgifter medför allvarliga risker för informations-säkerheten och missbruk av uppgifter. Riskerna kan i sista hand utgöra ett hot mot personers identitet (se GrUU 15/2018 rd, s. 37, även GrUU 13/2016 rd, s. 4, GrUU 14/2009 rd, s. 3/I). Även enligt EU:s allmänna dataskyddsförordning ska personuppgifter som till sin natur är särskilt känsliga med hänsyn till grundläggande rättigheter och friheter åtnjuta särskilt skydd, eftersom behandling av sådana uppgifter kan innebära betydande risker för de grundläggande rättigheterna och friheterna. Utskottet har därför särskilt påpekat att det bör finnas exakta och noga avgränsade bestämmelser om att det är tillåtet att behandla känsliga uppgifter bara om det är absolut nödvändigt (se t.ex. GrUU 12/2019 rd och GrUU 3/2017 rd, s. 5). En sådan avgränsning har i utskottets senare praxis ansetts vara en fråga som har betydelse för lagstiftningsordningen (se t.ex. GrUU 15/2018 rd).

Enligt grundlagsutskottet bör bestämmelserna om behandling av känsliga uppgifter fortfarande analyseras också utifrån praxis för tidigare bestämmelser på lagnivå (GrUU 14/2018 rd, s. 6, GrUU 15/2018 rd, s. 42). Grundlagsutskottet har vidare ansett det motiverat att i konstitutionellt hänseende beskriva vissa kategorier av personuppgifter uttryckligen som känsliga (GrUU 15/2018 rd, s. 39). Med sådana avses en mängd uppgifter som omfattar mer än enbart de särskilda kategorier av personuppgifter som avses i dataskyddsförordningen (se till denna del också t.ex. GrUU 17/2018 rd, s. 6). Grundlagsutskottet har lyft fram riskerna med behandlingen av känsliga uppgifter.

I grundlagsutskottets praxis har känsliga uppgifter ansetts omfatta de uppgifter som räknas upp i artikel 9 i dataskyddsförordningen samt även klientuppgifter inom socialvården (se t.ex. GrUU 15/2018 rd, s. 38). Därtill har grundlagsutskottet vid bedömningen av uppgifterna som ingår i den riksomfattande informationsresursen i lagen om småbarnspedagogik konstaterat att det inte finns skäl att betrakta klientrelationer inom småbarnspedagogiken i sig som särskilt känslig information. Däremot är utskottets uppfattning att uppgifter om barnets behov av stöd, stödåtgärder och genomförandet av dem samt bedömningar av barnets personliga egenskaper och behandling av barnets plan för småbarnspedagogik kan innehålla sådana risker att de i princip ska bedömas som känsliga uppgifter (se GrUU 17/2018 rd, s. 6).

Utskottet har ansett att en bevaringstid på fem år för känsliga uppgifter är lång (GrUU 13/2017 rd, s. 6) och betonat att ju längre bevaringstiden blir desto viktigare är det att sörja för informations-säkerheten, övervakningen av användningen av uppgifterna och den registrerades rätts-skydd (GrUU 28/2016 rd, s. 7).

Såsom framgår ovan i propositionen kan forskarna enligt den föreslagna 5 § för urvalet av verksamhetsställen samköra sådan information ur nationella register som behövs för urvalet. Erhål-landet av uppgifter bestäms dock i enlighet med den lagstiftning som gäller registret i fråga, dvs. lagförslaget innehåller till denna del inga nya bestämmelser om rätt att få uppgifter. Bedömningen av behovet anknyter till de urvalsprinciper som beskrivs i 5 § 1 mom. i försökslagen. Bedömningen gäller i synnerhet de nya uppgifter som härleds ur det samkörda registermaterialet, såsom socioekonomiska och språkliga koefficienter för verksamhetsställena inom förskoleundervisning, med hjälp av vilka man kan dra slutsatser t.ex. om huruvida ett barn bor på området för ett socioekonomiskt svagare verksamhetsställe. Sådana uppgifter torde kunna jämföras med särskilda personuppgifter eller känsliga uppgifter. Med beaktande av denna risk och omfattningen av behandlingen av uppgifterna föreskrivs det i lagen som skyddsåtgärd för upp-

gifterna om behovet av de uppgifter som ska samköras samt om en kort förvaringstid för urvalsmaterialet. Urvalsmaterialet är sannolikt också sekretessbelagt enligt offentlighetslagen. Verksamhetsställets socioekonomiska eller språkliga koefficienter ska inte offentliggöras som en del av de uppgifter som ministeriet ska offentliggöra enligt 5 § 4 mom.

Bestämmelser om de uppgifter som ska föras in i försöksregistret finns i 9 § i den föreslagna lagen. Uppgifterna beskrivs närmare i specialmotiveringen till den paragrafen. I försöksregistret införs för det första uppgifter om på vilka grunder varje barn har hänvisats till försöksgruppen eller kontrollgruppen och för det andra uppgifter om deltagande i försöket. Uppgifterna i försöksregistret har avgränsats så exakt som möjligt till att gälla endast sådana uppgifter i anslutning till försöket som är viktiga med tanke på senare verifiering av försöksuppställningen. I försöksregistret införs inga särskilda kategorier av personuppgifter eller uppgifter som ska betraktas som känsliga. Barnets deltagande i småbarnspedagogik eller förskoleundervisning på ett visst verksamhetsställe är inte en sådan uppgift. Inte heller deltagande i annan verksamhet genom vilken målen för förskoleundervisningen uppnås i stället för försöksverksamheten eller deltagande i försöksverksamheten endast delvis anses vara jämförbart med sådana uppgifter. De uppgifter om verksamhetsställen som förs in i försöksregistret innehåller inte uppgifter om huruvida verksamhetsstället har tagits med i försöket på basis av en hög eller låg socioekonomisk eller språklig koefficient. Eftersom försöksregistret dock kan innehålla uppgifter om flera tiotusentals barn, föreslås det att uppgifterna ska skyddas med en förvaringstid. Även om antalet registrerade är stort anses behandlingen av personuppgifterna i försöksregistret, med beaktande av att datainnehållet i registret är reglerat i detalj och har ett begränsat användningsändamål och en förvaringstid, inte medföra en hög risk för fysiska personers rättigheter och friheter.

För den som genomför uppföljningen och utvärderingen av försöket föreslås i 10 § 2 rätt att av försökskommunerna avgiftsfritt och trots sekretessbestämmelserna få de personuppgifter om målgruppen som är nödvändiga för uppföljningen och utvärderingen och som hänför sig till beslut och planer som utarbetats för småbarnspedagogiken eller undervisningen samt till sätten att ordna småbarnspedagogik eller undervisning. Bedömningen av nödvändigheten anknyter i synnerhet till den uppgiftsbeskrivning som gäller uppföljningen och utvärderingen i 5 § 1 mom. Sådana sekretessbelagda beslut kan vara t.ex. beslut och planer som gäller ordnande av pedagogiskt stöd. Sekretessbelagd information om sättet att ordna undervisningen kan vara t.ex. uppgift om att undervisningen ordnas som sjukhusundervisning. Sådana uppgifter torde kunna jämföras med särskilda personuppgifter eller känsliga uppgifter. Med uppgifterna kan man jämföra om det har funnits skillnader mellan försöksgruppens och kontrollgruppens verksamhet t.ex. när det gäller ordnandet av pedagogiskt stöd. Med hjälp av uppgifterna kan man också undersöka exempelvis om de barn som fått stöd har fått mer nytta av den tvååriga förskoleundervisningen än andra barn, om informationen kombineras med bedömningar enligt det föreslagna 10 § 3 mom.

Den som genomför uppföljningen och utvärderingen av försöket kan enligt 10 § 3 mom. i den föreslagna lagen gällande barn som hör till målgruppen låta utföra sådana utvärderingar som är nödvändiga med tanke på uppgiften. Genom utvärderingarna kan man följa utvecklingen av barnets förutsättningar för utveckling och lärande, sociala färdigheter samt barnets sunda självkänsla. Sådana uppgifter torde kunna jämföras med särskilda personuppgifter eller känsliga uppgifter. Bedömningen av nödvändigheten anknyter till utredningen av huruvida syftet med försöket har uppnåtts. Det är dock viktigt att göra utvärderingar med tanke på undersökningen av försökets genomslag, eftersom man på detta sätt kan undersöka om den tvååriga förskoleundervisningen har påverkat barnen i försöksgruppen jämfört med barnen i kontrollgruppen. Eftersom man i Finland i regel förhåller sig restriktivt till bedömning av barn, bör man också i försöket göra endast sådana utvärderingar som är nödvändiga för att undersöka försökets genomslag. För att bedöma försökets genomslag är det viktigt att ordna utvärderingar åtminstone

RP 149/2020 rd

i början och slutet av försöket. Med beaktande av målgruppens storlek kan man vid utvärderingen utnyttja t.ex. fostrings- och undervisningspersonalen samt elektroniska plattformar.

Ovannämnda material som uppstår i samband med uppföljningen och utvärderingen är sannolikt sådant basmaterial för forskning som är sekretessbelagt med stöd av offentlighetslagen. På grund av uppföljnings- och utvärderingsmaterialets karaktär och omfattning föreslås det att en bevaringstid på cirka fyra år föreskrivs.

Regeringen anser att propositionen inte innehåller några sådana förslag som skulle innebära att den inte kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Eftersom ärendet är viktigt med avseende på tillämpningen av grundlagen anser regeringen det dock vara önskvärt att ett utlåtande om propositionen begärs av grundlagsutskottet.

Kläm

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

1.

Lag

om ett försök med tvåårig förskoleundervisning

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

1 §

Lagens syfte

Syftet med denna lag är att genomföra ett försök med tvåårig förskoleundervisning från in-
gången av augusti 2021 till utgången av maj 2024.

Försöket syftar till att stärka jämlikheten i utbildningen, att utveckla förskoleundervisningens
kvalitet och genomslag, att utreda kontinuiteten mellan småbarnspedagogiken, förskoleunder-
visningen och den inledande undervisningen, att utreda familjernas serviceval samt att få in-
formation om hur tvåårig förskoleundervisning påverkar barns förutsättningar för utveckling
och lärande samt deras sociala färdigheter och utvecklingen av en sund självkänsla.

2 §

Försökets förhållande till annan lagstiftning

På den tvååriga förskoleundervisningen tillämpas vad som föreskrivs om sådan förskoleun-
dervisning som avses i 26 a § 1 mom. i lagen om grundläggande utbildning (628/1998), om inte
något annat föreskrivs i denna lag.

Ett barn som hör till försöksgruppen och som under försöket genomgår tvåårig förskoleun-
dervisning eller annars uppnår målen för den tvååriga förskoleundervisningen anses också ha
uppnått målen för förskoleundervisningen enligt lagen om grundläggande utbildning.

Om försöksgruppen omfattar ett barn som fått ett beslut om förlängd läroplikt enligt 25 § 2
mom. i lagen om grundläggande utbildning, kan den förskoleundervisning som avses i 26 a § 2
mom. i lagen om grundläggande utbildning genomföras för barnet i enlighet med denna lag.

Under den tvååriga förskoleundervisningen får barnet inte delta i förberedande undervisning
före den grundläggande utbildningen. Barn som deltar i tvåårig förskoleundervisning har rätt
till småbarnspedagogik som kompletterar förskoleundervisningen. Om ett barn som hör till för-
söksgruppen inte deltar i tvåårig förskoleundervisning, har barnet rätt till småbarnspedagogik
eller undervisning enligt lagen om grundläggande utbildning. Bestämmelser om småbarnspeda-
gogik finns i lagen om småbarnspedagogik (540/2018) och bestämmelser om grundläggande
utbildning finns i lagen om grundläggande utbildning.

3 §

Verkställande av försöket

Undervisnings- och kulturministeriet leder och styr verkställandet av försöket samt bestäm-
mer vem som ska genomföra uppföljningen och utvärderingen.

RP 149/2020 rd

Utbildningsstyrelsen svarar för utarbetandet av grunderna för läroplanen för försöket och för stödet till verkställandet av försöket, rapporterar till undervisnings- och kulturministeriet om hur försöket framskrider samt är personuppgiftsansvarig för försöksregistret.

Försökskommunerna handhar det lokala verkställandet av försöket, såsom tillhandahållandet av tillräcklig information till de barn som bor inom kommunens område och hör till målgruppen och deras vårdnadshavare samt utarbetandet av en lokal läroplan för försöket.

4 §

Försökskommuner och målgrupp för försöket

En forskargrupp som utses av undervisnings- och kulturministeriet väljer genom stratifierad randomisering ut de kommuner eller samkommuner som deltar i försöket (*försökskommun*). Till urvalet kan tas sådana kommuner eller sådana områden bestående av kommuner där det bor minst 100 barn som är födda år 2016 och där det finns minst fyra verksamhetsställen för förskoleundervisning. Urvalet görs så att det i försöket deltar 5-åriga barn som är representativa för barnbefolkningen i olika geografiska områden och olika kommuntyper i både finsk- och svenskspråkiga kommuner och kommuner inom samernas hembygdsområde enligt 4 § i samlingslagen (974/1995).

Till målgruppen för det försök som inleds 2021 hör år 2016 födda barn som bor inom försökskommunernas område. Till målgruppen för det försök som inleds 2022 hör år 2017 födda barn som bor inom försökskommunernas område. Till målgruppen hör dock inte ett barn som vid fem års ålder inleder förskoleundervisning i undervisning som ordnas av en utbildningsanordnare som avses i 7 eller 8 § i lagen om grundläggande utbildning.

5 §

Försöksgrupp och kontrollgrupp för försöket

Den forskargrupp som avses i 4 § 1 mom. väljer genom stratifierad randomisering bland försökskommunernas verksamhetsställen för förskoleundervisning ut de verksamhetsställen där försökskommunen ska ordna tvåårig förskoleundervisning. Urvalet görs så att finsk-, svensk- och samiskspråkiga verksamhetsställen från olika socioekonomiska områden deltar i försöket. I stora kommuner och områden bestående av kommuner kan urvalet vara större från områden med en hög andel personer i åldersklassen 30–54 år som endast slutfört grundskolestadiet, en hög arbetslöshetsgrad och en hög andel personer med ett främmande språk som modersmål. Försöksgruppen utgörs av de barn som hör till målgruppen och som deltar i småbarnspedagogik vid de verksamhetsställen som ingår i urvalet eller som inte deltar i småbarnspedagogik vid ett verksamhetsställe som ingår i urvalet men bor inom området för ett verksamhetsställe som ingår i urvalet.

I det urval som beskrivs i 1 mom. kan de nationella registermaterial som behövs för urvalet användas. Bestämmelser om tillgången till och utlämnandet av registermaterial finns i lagstiftningen om registret i fråga. Undervisnings- och kulturministeriet är personuppgiftsansvarig vid behandlingen av personuppgifter i anknytning till urvalsmaterialet och den forskargrupp som avses i 5 § 1 mom. är personuppgiftsbiträde. Urvalsmaterialet bevaras ända tills urvalet av barn födda år 2017 har genomförts.

De barn som hör till målgruppen och som inte hör till försöksgruppen utgör en kontrollgrupp.

Undervisnings- och kulturministeriet ska innan försöket inleds offentliggöra sammansättningen av den forskargrupp som avses i 4 § 1 mom., programmeringskommandona för det urval

RP 149/2020 rd

som avses i 4 och 5 § samt försökskommunerna. Undervisnings- och kulturministeriet underlättar innan försöket inleds försökskommunerna om de verksamhetsställen för förskoleundervisning som ingår i urvalet, om verksamhetsställets områden samt om de barn som hör till försöksgruppen och de barn som hör till kontrollgruppen.

6 §

Beslut om antagning av barnet till tvåårig förskoleundervisning

Försökskommunen ska underrätta vårdnadshavaren eller någon annan laglig företrädare för ett barn som hör till försöksgruppen om att barnet hör till försöksgruppen och om möjligheten att söka till tvåårig förskoleundervisning. Deltagande i tvåårig förskoleundervisning förutsätter ansökan av vårdnadshavaren eller någon annan laglig företrädare för barnet. Försökskommunen ska godkänna ansökan om barnet hör till försöksgruppen. Försökskommunen fattar ett beslut om antagning av barnet till tvåårig förskoleundervisning.

Vårdnadshavaren eller någon annan laglig företrädare för ett barn som hör till försöksgruppen ska säkerställa att barnet deltar i förskoleundervisning som varar i två år eller i annan verksamhet genom vilken målen för den tvååriga förskoleundervisningen uppnås.

Försökskommunen fattar efter meddelande av barnets vårdnadshavare eller någon annan laglig företrädare för barnet beslut om att barnets deltagande i tvåårig förskoleundervisning upphör.

Vid sökande av ändring i fråga om ett beslut som avses i denna paragraf tillämpas vad som i lagen om grundläggande utbildning föreskrivs om ändringssökande när det gäller antagning som elev.

7 §

Försökets omfattning och läroplan

Tvåårig förskoleundervisning ges under två år i sammanlagt minst 1 400 timmar, minst 700 timmar vartdera året.

Utbildningsstyrelsen beslutar om målen för undervisningen under försöket med tvåårig förskoleundervisning, om inlärningsområdena och deras centrala innehåll samt om de centrala principerna för samarbetet mellan hemmet och förskoleundervisningen och för elevvården och om målen för elevvården inom undervisningsväsendet (*grunder för läroplanen för försöket*). I grunderna för läroplanen för försöket ska särskilt beaktas att övergången från småbarnspedagogik till förskoleundervisningen och från förskoleundervisning till inledande undervisning sker på ett sätt som tryggar kontinuiteten och integriteten i utvecklingen och lärandet. Grunderna för läroplanen för försöket ska vara färdiga senast vid utgången av januari 2021.

Försökskommunen ska godkänna en lokal läroplan för den undervisning som avses i denna lag senast vid utgången av juli 2021.

8 §

Preciserande bestämmelser om försöket

En försökskommun vars försöksgrupp omfattar både finsk- och svenskspråkiga barn är skyldig att ordna tvåårig förskoleundervisning separat för vardera språkgruppen.

Tvåårig förskoleundervisning får inte skaffas hos en utbildningsanordnare som avses i 7 eller 8 § i lagen om grundläggande utbildning. Försökskommunen svarar för att de tjänster som den skaffar ordnas i enlighet med denna lag.

Försök får inte ordnas på sådana verksamhetsställen för förskoleundervisning där barnet inte har möjlighet till kompletterande småbarnspedagogik.

RP 149/2020 rd

Med avvikelse från 32 § i lagen om grundläggande utbildning är den primära förmånen för skolresor ett tillräckligt understöd som beviljas för transport eller ledsagning av eleven.

9 §

Försöksregister

Syftet med försöksregistret är att möjliggöra förvaltning, statistikföring, uppföljning och utvärdering i fråga om verkställandet av försöket med tvåårig förskoleundervisning.

Den forskargrupp som avses i 4 § 1 mom. ska i fråga om de barn som hör till målgruppen för försöket sända de uppgifter som avses nedan i 3 mom. 1—6 punkten till Utbildningsstyrelsen. Försökskommunerna ska i fråga om de barn som hör till försöksgruppen samla in de uppgifter som avses i 7—9 punkten i nämnda moment och sända dem till Utbildningsstyrelsen. Utbildningsstyrelsen för in de insända uppgifterna i försöksregistret

I försöksregistret införs följande uppgifter om de barn som hör till målgruppen:

- 1) namn,
- 2) personbeteckning,
- 3) det studentnummer som avses i lagen om nationella studie- och examensregister (884/2017),
- 4) det område för ett verksamhetsställe inom förskoleundervisningen där barnet bor hösten 2020 eller 2021,
- 5) anordnaren av småbarnspedagogik och det verksamhetsställe där barnet deltar i småbarnspedagogik hösten 2020 eller 2021,
- 6) uppgift om barnet hör till försöksgruppen eller till kontrollgruppen,
- 7) uppgift om barnet deltar i tvåårig förskoleundervisning eller i annan verksamhet genom vilken målen för förskoleundervisningen uppnås,
- 8) anordnaren av förskoleundervisning och verksamhetsstället där barnet deltar i tvåårig förskoleundervisning,
- 9) uppgift om att barnets deltagande i tvåårig förskoleundervisning upphör.

I försöksregistret införs de uppgifter som avses i 3 mom. 1—6 punkten i fråga om barn som hör till kontrollgruppen.

Om barnet inte har något studentnummer, ska Utbildningsstyrelsen skapa ett sådant nummer för barnet med tillämpning av bestämmelserna i 3 § i lagen om nationella studie- och examensregister.

De uppgifter som förts in i registret får användas endast för förvaltning av försöket, för statistikföring och för sådan uppföljning och utvärdering som avses i 10 § samt för annan forskning som gäller försöket. Registeruppgifter får dock lämnas ut till Folkpensionsanstalten med tillämpning av bestämmelserna i 23 a § i lagen om stöd för hemvård och privat vård av barn (1128/1996). Registeruppgifterna bevaras till utgången av 2025.

10 §

Uppföljning och utvärdering av försöket

Uppnåendet av syftet med försöket med den tvååriga förskoleundervisningen utreds genom att man följer upp och utvärderar verkställandet av försöket, målgruppen, försökets pedagogiska och funktionella förfaranden, grunderna för läroplanen för försöket och de lokala läroplanerna. Försökskommunen ska delta i extern utvärdering av sin verksamhet.

Den som genomför uppföljningen och utvärderingen har rätt att av försökskommunerna avgiftsfritt och trots sekretessbestämmelserna få de personuppgifter om målgruppen som är nöd-

RP 149/2020 rd

vändiga för uppföljningen och utvärderingen och som hänför sig till beslut och planer som utarbetats för småbarnspedagogiken eller undervisningen samt till sätten att ordna småbarnspedagogik eller undervisning.

Den som genomför uppföljningen och utvärderingen kan i fråga om barn som hör till målgruppen låta utföra sådana utvärderingar som är nödvändiga för att utreda om syftet med försöket uppnås och genom vilka det följs upp hur barnets förutsättningar för utveckling och lärande, sociala färdigheter och sunda självkänsla utvecklas.

En mellanrapport om uppföljningen och utvärderingen utarbetas för statsrådet och riksdagen före utgången av februari 2023 och en slutrapport år 2025. Undervisnings- och kulturministeriet är personuppgiftsansvarig vid behandlingen av personuppgifter i anslutning till uppföljnings- och utvärderingsmaterialet. Uppföljnings- och utvärderingsmaterialet bevaras tills slutrapporten har offentliggjorts.

11 §

Finansieringen av försöket

Försökskommunen får ersättning i form av specialunderstöd för det kalkylerade bortfall av klientavgiftsintäkter från småbarnspedagogiken och för de tilläggskostnader för förskoleundervisningen som orsakas kommunen av det första året av förskoleundervisning för barn som deltar i tvåårig förskoleundervisning enligt denna lag. Ersättningen baserar sig på antalet barn som deltar, kommunens genomsnittliga klientavgifter för småbarnspedagogik och kostnaderna för förskoleundervisning.

Försökskommunen får ersättning i form av specialunderstöd också för de kalkylerade administrativa kostnaderna för försöket, enligt antalet barn i målgruppen.

På specialunderstödet tillämpas i övrigt statsunderstödslagen (688/2001). Undervisnings- och kulturministeriet är statsbidragsmyndighet.

12 §

Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den 20 och gäller till och med den 31 maj 2024. Lagens 3, 9 och 10 § gäller dock till och med den 31 december 2025.

2.

Lag

om ändring av lagen om småbarnspedagogik

I enlighet med riksdagens beslut
upphävs i lagen om småbarnspedagogik (540/2018) 73 § 3 mom. och
ändras 69 § 1 mom. och 73 § 2 mom. som följer:

69 §

Sammanställning av datamaterial

Utbildningsstyrelsen ska sammanställa datamaterial ur de uppgifter som införts i informationsresursen för utvärdering, utveckling, statistik, forskning och annan uppföljning samt för styrningen av småbarnspedagogiken på det sätt som undervisnings- och kulturministeriet bestämmer.

73 §

Utlämnande av uppgifter och att ge dem till påseende

Uppgifter som ingår i den informationsresurs som avses i denna lag får lämnas ut till en myndighet med stöd av den rätt att få uppgifter myndigheten har enligt lag eller på grundval av en lagstadgad uppgift. Sekretessbelagda uppgifter får dock lämnas ut endast om det i lag särskilt och uttryckligen föreskrivs om utlämnandet av eller rätten att få sådan information. Uppgifterna får lämnas ut genom tjänsten för utlämnande av uppgifter om småbarnspedagogik via ett tekniskt gränssnitt, en elektronisk förbindelse eller på annat sätt i elektronisk form. Bestämmelser om överföring av information via tekniska gränssnitt och om öppnande av elektronisk förbindelse till en myndighet finns i 22 och 23 § i lagen om informationshantering inom den offentliga förvaltningen (906/2019).

RP 149/2020 rd

Denna lag träder i kraft den 20 . _____

Helsingfors den 5 oktober 2020

Statsminister

Sanna Marin

Undervisningsminister Li Andersson

2.

Lag

om ändring av lagen om småbarnspedagogik

I enlighet med riksdagens beslut:

upphävs i lagen om småbarnspedagogik (540/2018) 73 § 3 mom. och *ändras* 69 § 1 mom. och 73 § 2 mom. som följer:

Gällande lydelse

69 §

Sammanställning av datamaterial

Utbildningsstyrelsen ska *årligen* sammanställa datamaterial ur de uppgifter som införts i informationsresursen för utvärdering, utveckling, statistik, forskning och annan uppföljning samt för styrningen av småbarnspedagogiken på det sätt som undervisnings- och kulturministeriet bestämmer.

73 §

Utlämnande av uppgifter och att ge dem till påseende

Uppgifter som ingår i den informationsresurs som avses i denna lag får utlämnas till en myndighet via tjänsten för utlämnande av uppgifter inom småbarnspedagogiken med stöd av myndighetens *rätt att få uppgifter* enligt lag eller med stöd av en lagstadgad uppgift. Sekretessbelagda uppgifter får dock utlämnas endast om det särskilt och uttryckligen föreskrivs om utlämnandet av eller rätten att få sådan information i lag.

Föreslagen lydelse

69 §

Sammanställning av datamaterial

Utbildningsstyrelsen ska sammanställa datamaterial ur de uppgifter som införts i informationsresursen för utvärdering, utveckling, statistik, forskning och annan uppföljning samt för styrningen av småbarnspedagogiken på det sätt som undervisnings- och kulturministeriet bestämmer.

73 §

Utlämnande av uppgifter och att ge dem till påseende

Uppgifter som ingår i den informationsresurs som avses i denna lag får *lämnas ut* till en myndighet *med stöd av den rätt att få* uppgifter myndigheten har enligt lag eller *på grundval* av en lagstadgad uppgift. Sekretessbelagda uppgifter får dock *lämnas ut* endast om det i lag särskilt och uttryckligen föreskrivs om utlämnandet av eller rätten att få sådan information. *Uppgifterna får lämnas ut genom tjänsten för utlämnande av uppgifter om småbarnspedagogik via ett tekniskt gränssnitt, en elektronisk förbindelse eller på annat sätt i elektronisk form. Bestämmelser om överföring av information via tekniska gränssnitt och om öppnande av elektronisk förbindelse*

RP 149/2020 rd

Gällande lydelse

Myndigheter får uppgifter i tjänsten via ett applikationsprogrammeringsgränssnitt. Utbildningsstyrelsen får öppna ett gränssnitt till en sådan myndighet som med stöd av denna lag eller någon annan lag har rätt att behandla uppgifterna. När myndigheten begär personuppgifter ska den meddela Utbildningsstyrelsen för vilket ändamål uppgifterna ska användas och lämna annan information som behövs för att klarlägga förutsättningarna för att lämna ut uppgifterna samt redogöra för hur uppgifterna kommer att skyddas på behörigt sätt.

Föreslagen lydelse

*till en myndighet finns i 22 och 23 § i lagen om informationshantering inom den offentliga förvaltningen (906/2019).
(upphävs)*

Denna lag träder i kraft den 20 .