

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om småbarnspedagogik

Till kulturutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om småbarnspedagogik (RP 148/2021 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till kulturutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- undervisningsråd Kirsi Alila, undervisnings- och kulturministeriet
- regeringsråd Kirsi Lamberg, undervisnings- och kulturministeriet
- universitetslektor Pauli Rautiainen.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- professor Suvianna Hakalehto
- professor Olli Mäenpää.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att lagen om småbarnspedagogik ändras.

Lagen avses träda i kraft den 1 augusti 2022.

I propositionens motivering till lagstiftningsordning har den föreslagna regleringen bedömts med tanke på bestämmelserna om jämlikhet i 6 § i grundlagen, de kulturella rättigheter som tryggas i 16 § i grundlagen, de sociala rättigheter som tryggas i 19 §, den skyldighet att trygga för det allmänna som föreskrivs i 22 § i grundlagen och vissa internationella människorättskonventioner samt EU:s dataskyddsförordning.

Enligt regeringens uppfattning kan lagförslagen behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Regeringen anser dock att det är önskvärt att utlåtande om förslaget begärs av grundlagsutskottet.

Utlåtande GrUU 41/2021 rd

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Utgångspunkter för bedömningen

(1) Genom att ordna småbarnspedagogisk verksamhet fullgör det allmänna sin skyldighet enligt 16 § 2 mom. i grundlagen att säkerställa lika möjligheter för var och en att oavsett medellöshet och enligt sin förmåga och sina särskilda behov även få annan än grundläggande utbildning samt utveckla sig själv. Grundlagsutskottet har emellertid redan tidigare påpekat att regleringen om småbarnspedagogiken i första hand ska bedömas som reglering om socialtjänster enligt 19 § 3 mom. i grundlagen. Enligt utskottet har det inte skett några förändringar i denna utgångspunkt trots att benämningen dagvård i lagen ersatts med småbarnspedagogisk verksamhet och småbarnspedagogiken samtidigt administrativt sett har överförts från social- och hälsovårdsministeriets till undervisnings- och kulturministeriets förvaltningsområde. Grundlagens terminologi är nämligen autonom i förhållande till klassificeringar som görs i vanlig lagstiftning (GrUU 17/2018 rd, s. 3, GrUU 12/2015 rd, s. 3). Genom den småbarnspedagogiska verksamheten fullgör det allmänna sin skyldighet enligt 19 § 3 mom. i grundlagen att tillförsäkra var och en tillräckliga social, hälsovårds- och sjukvårdstjänster, främja befolkningens hälsa och stödja familjerna och andra som svarar för omsorgen om barn, så att de har möjligheter att trygga barnens välfärd och individuella uppväxt (GrUU 21/2016 rd, s. 2). Rätten till individuell tillväxt betonar beaktandet av barnets individuella behov. Det är av betydelse exempelvis när undervisningen organiseras (RP 309/1993 rd, s. 69).

Beslut om stöd för barn

(2) Den gällande lagen om småbarnspedagogik har kommit till med grundlagsutskottets medverkan (GrUU 17/2018 rd). I lagen föreskrivs det inte om strukturen på det stöd som ges inom småbarnspedagogiken. I samband med behandlingen av lagen i riksdagen förutsatte riksdagen (RSv 67/2018 rd) att statsrådet bereder en regeringsproposition om det stöd som ska erbjudas inom småbarnspedagogiken.

(3) I propositionen föreslås det nu att lagen kompletteras med ett nytt 3 a kap. som innehåller preciserande bestämmelser om barnets rätt till stöd inom småbarnspedagogiken, om det stöd som ges, om genomförande av stödet, om bedömning av stödbehovet och om beslut om särskilt stöd. I lagen föreskrivs om allmänt stöd, intensifierat stöd och särskilt stöd inom småbarnspedagogiken.

(4) Enligt 15 e § 1 mom. i lagförslaget ska beslut om särskilt stöd som avses i 15 a § 3 mom. fattas utan dröjsmål och i beslutet ska genomförandet av stödet specificeras. Grundlagsutskottet anser att det kan anses motiverat att framhäva beslutsfattandet utan dröjsmål och specificera genomförandet av stödet, eftersom det är fråga om tillgodoseende av barnets rätt till särskilt stöd. Besluten om stöd fattas utifrån en individuell bedömning med målet att barnets rättigheter ska tillgodoses effektivt. Utskottet anser att det är klart att modellen med stöd i tre steg inte förutsätter att man framskrider stegvis. Ett beslut om särskilt stöd kan fattas om villkoren uppfylls, även om intensifierat stöd inte har getts.

(5) Grundlagsutskottet fäster dock uppmärksamhet vid att skyldigheten enligt 15 e § att fatta förvaltningsbeslut inte gäller sådant allmänt stöd som avses i 15 a § 1 mom. eller sådant intensifierat

Utlåtande GrUU 41/2021 rd

stöd som avses i 15 a § 2 mom. I lagförslaget föreskrivs det inte i sig att bestämmelserna om förvaltningsbeslut i 7 kap. i förvaltningslagen inte är tillämpliga. Enligt motiveringen (s. 26 och 33) är beslutsfattande som gäller allmänt och intensifierat stöd dock faktisk verksamhet där överklagbara förvaltningsbeslut inte fattas. Bedömningen motiveras inte närmare. Utskottet anser att i synnerhet det intensifierade stöd som avses i 15 a § 2 mom. i lagförslaget och vars förutsättningar för beviljande är kopplade till ett otillräckligt allmänt stöd eller ett behov av starkare stöd i detta hänseende väsentligt skiljer sig från det allmänna stöd som avses i 15 a § 1 mom. och som enligt motiveringen (s. 33) gäller alla barn som omfattas av tillämpningsområdet för lagen om småbarnspedagogik. Enligt motiveringen avses med allmänt stöd till exempel enskilda pedagogiska lösningar och stödåtgärder med vilka man påverkar situationen i ett så tidigt skede som möjligt som en del av den grundläggande verksamheten inom småbarnspedagogiken.

(6) Enligt 21 § 1 mom. i grundlagen har var och en rätt att på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en myndighet som är behörig enligt lag. Enligt 21 § 2 mom. i grundlagen hör bland annat rätten att få motiverade beslut till garantierna för god förvaltning, som tryggas genom lag. Från rättigheterna enligt dessa bestämmelser kan det genom lag föreskrivs om smärre undantag, under förutsättning att undantagen inte ändrar den aktuella rättssäkerhetsgarantins ställning som huvudregel eller äventyrar individens rättssäkerhet i enskilda fall (RP 309/1993 rd, s. 78, se också t.ex. GrUU 49/2017 rd, s. 7, GrUU 68/2014 rd, s. 3).

(7) Enligt grundlagsutskottet har det inte lagts fram tillräckliga motiveringar till den föreslagna begränsningen. Bestämmelserna i lagförslaget ska av orsaker som beror på 21 § i grundlagen kompletteras så att skyldigheten enligt 15 e § 1 mom. att fatta förvaltningsbeslut också gäller sådant intensifierat stöd som avses i 15 a § 2 mom. Det är ett villkor för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Utskottet anser att kompletteringen på grund av den lagbaserade utövningen av offentlig makt som föreskrivs i 2 § 3 mom. i grundlagen också ska utsträckas till 15 a § 2 mom. om utövare av beslutanderätt.

(8) Enligt 15 e § 3 mom. i lagförslaget ska ett förvaltningsbeslut om stödtjänster enligt 15 c § meddelas endast om barnets vårdnadshavare eller någon annan laglig företrädare skriftligt eller muntligt begär det. Ett beslut om stödtjänster för barn som fattas med stöd av 15 c § gäller stödtjänster för barn i särskilt utsatt ställning. Det kan anses nödvändigt att fatta ett förvaltningsbeslut om dem för att säkerställa barnets stödrättigheter. Skyldigheten att fatta ett förvaltningsbeslut förutsätter också att myndigheten motiverar sitt beslut, vilket för sin del stärker barnets rättsskydd. Den föreslagna avgränsningen bör strykas.

Teckenspråkiga barns ställning

(9) Av propositionen framgår (s. 31) att man inom statsrådet bedömer behovet av lagberedning om barns rätt till småbarnspedagogik på teckenspråk med tanke både på erhållandet av stöd och på de språkliga rättigheterna senare, som en separat helhet.

(10) Enligt 17 § 3 mom. i grundlagen ska rättigheterna för dem som använder teckenspråk samt dem som på grund av handikapp behöver tolknings- och översättningshjälp tryggas genom lag. Grundlagsutskottet anser det beklagligt att sådan reglering inte ingår i den lagstiftning som nu fö-

Utlåtande GrUU 41/2021 rd

reslås. Utskottet fäster statsrådets allvarliga uppmärksamhet vid saken och påskyndar inledandet av lagberedningsarbetet.

Inkluderande principer

(11) Enligt 3 § 1 mom. 2 punkten i lagförslaget är syftet med småbarnspedagogiken att stödja barnets förutsättningar för lärande och främja livslångt lärande och uppfyllandet av utbildningsmässig jämlikhet i enlighet med inkluderande principer. Enligt propositionsmotiven (s. 32) framhäver Inkluderingsmålet i synnerhet rätten för barn med funktionsnedsättning eller behov av stöd att höra till sin kamratgrupp. Dessutom genomförs principerna om inkluderande i all verksamhet inom småbarnspedagogiken och de tillämpas på alla barn, inte bara i genomförandet av det föreslagna stödet och på barn som behöver stöd.

(12) I propositionsmotiven (s. 17) hänvisas det till att begreppet inkludering och en närmare beskrivning av det hittills har saknats i den gällande lagstiftningen, och därför har inkludering ofta förblivit ett sekundärt mål som i praktiken förverkligats endast i mindre utsträckning vid anordnandet av småbarnspedagogik. Det finns enligt motiven också motstridiga tolkningar av hur inkludering definieras och i praktiken förverkligas.

(13) Enligt propositionsmotiven är inkludering en värdegrund för ordnandet av småbarnspedagogisk verksamhet och ett ideologiskt övergripande sätt att tänka, som leder till vissa pedagogiska lösningar och en viss verksamhetskultur. Värdebaserade principer i det praktiska genomförandet av inkludering är enligt motiven alla barns lika rättigheter, jämlikhet, likabehandling, icke-diskriminering, värdesättning av mångfald samt social delaktighet och gemenskap.

(14) Inkludering bör enligt motiven ses som en princip som gäller alla barn och ordnandet av småbarnspedagogik som helhet, vilket innebär att inkludering även gäller barn som behöver stöd. Eftersom innehållet i de inkluderande principerna inte heller enligt regeringspropositionen kan anses vara särskilt välkänt och de inte heller definieras på annat håll i lagstiftningen, är det motiverat att fastställa deras grundläggande innehåll på författningsbasis.

Personaldimensionering

(15) I sitt utlåtande om den regeringsproposition som ledde till stiftandet av lagen om småbarnspedagogik ställde grundlagsutskottet som villkor för vanlig lagstiftningsordning att lagen också ska innehålla bestämmelser om hur stödåtgärderna för barn med funktionsnedsättning påverkar personaldimensioneringen inom småbarnspedagogiken (GrUU 17/2018 rd). Bestämmelser som motsvarar detta krav finns i 35 och 38 §. Det föreslås att bestämmelsernas tillämpningsområde utvidgas så att också barn som avses i 15 a § 2 och 3 mom. och som behöver intensifierat stöd eller särskilt stöd ska beaktas vid dimensioneringen av daghemspersonalen. Även den föreslagna utvidgningen kan anses motiverad för att målen för småbarnspedagogiken och stödåtgärderna ska kunna nås på behörigt sätt. Dimensioneringen bestäms enligt 35 § 1 mom. och 38 § 1 mom. i den gällande lagen på daghemsnivå. Kulturutskottet bör bedöma möjligheten att fastställa dimensioneringen enligt verksamhetsbetingelserna och behoven för grupperna på daghemmet.

Utlåtande GrUU 41/2021 rd

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men bara om utskottets konstitutionella anmärkning till 15 e § 1 mom. beaktas på behörigt sätt.

Helsingfors 18.11.2021

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Johanna Ojala-Niemelä sd
vice ordförande Antti Häkkänen saml
medlem Outi Alanko-Kahiluoto gröna
medlem Bella Forsgrén gröna
medlem Jukka Gustafsson sd
medlem Maria Guzenina sd
medlem Olli Immonen saf
medlem Hilikka Kemppi cent
medlem Mikko Kinnunen cent
medlem Anna Kontula vänst
medlem Wille Rydman saml
medlem Heikki Vestman saml
medlem Tuula Väättäinen sd

Sekreterare var

utskottsråd Mikael Koillinen.