

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås det att lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet ändras.

Det föreslås att det till lagen fogas en bestämmelse om specialunderstöd för småbarnspedagogik för barn som söker eller får tillfälligt skydd, söker internationellt skydd eller saknar uppehållsrätt. Dessa barn bör sakna hemkommun enligt lagen om hemkommun, eftersom understödet är avsett att kompensera kostnaderna för sådan småbarnspedagogik för vilken kommunen inte får statsandel för kommunal basservice. Dessutom föreslås det att det till lagen fogas ett bemyndigande enligt vilket det genom förordning av statsrådet får utfärdas närmare bestämmelser om understödets användningsändamål och grunderna för beviljande av understöd.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft den 1 januari 2023.

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
3 Målsättning	8
4 Förslagen och deras konsekvenser	9
4.1 De viktigaste förslagen	9
4.2 De huvudsakliga konsekvenserna	9
5 Alternativa handlingsvägar	12
5.1 Handlingsalternativen och deras konsekvenser	12
5.2 Lagstiftning och andra handlingsmodeller i utlandet	13
6 Remissvar	15
7 Specialmotivering	15
8 Bestämmelser på lägre nivå än lag	17
9 Ikraftträdande	17
10 Verkställighet och uppföljning	17
11 Förhållande till andra propositioner	18
11.1 Förhållande till budgetpropositionen	18
11.2 Samband med andra propositioner	18
12 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning	18
LAGFÖRSLAG	24
Lag om ändring av lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet	24
BILAGOR	26
PARALLELLTEXT	26
Lag om ändring av lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet	26
FÖRORDNINGSGUTKAST	28
Statsrådets förordning om specialunderstöd för anordnande av småbarnspedagogik år 2023 för barn som söker eller får tillfälligt skydd, söker internationellt skydd eller saknar uppehållsrätt	28

MOTIVERING

1 Bakgrund och beredning

1.1 Bakgrund

I regeringsprogrammet för statsminister Marins regering konstateras att det ska utredas hur papperslösa och asylsökande barns rätt till småbarnspedagogik uppfylls och att asylsökandes integration i fortsättningen ska inledas tidigare, redan vid förläggningen för asylsökande. I regeringsprogrammet konstateras det också att obligatorisk undervisning i finska eller svenska som andra språk inom småbarnspedagogiken ska främjas och åtgärder sättas in för att stödja elever med invandrarbakgrund i övergångsskedena.

Enligt riksdagens uttalande (RSv 43/2019 rd) med anledning av regeringens proposition 34/2019 rd om återinförande av den subjektiva rätten till småbarnspedagogik som heldagsvård förutsätter riksdagen att statsrådet under denna valperiod utreder och förtydligar hur rätten till småbarnspedagogik kan tryggas på lika grunder för de barn som avses i 6 § 3 mom. i lagen om småbarnspedagogik, exempelvis asylsökande barn, samt vidtar behövliga åtgärder utifrån utredningen.

Efter Rysslands invasion av Ukraina i början av 2022 har Europeiska unionens råd beslutat att för första gången aktivera direktivet om tillfälligt skydd (2001/55/EG). Beslutet trädde i kraft den 4 mars 2022 och efter det har man i Finland kunnat ge tillfälligt skydd till personkategorier som omfattas av rådets beslut.

I sitt rambeslut den 5 april 2022 bestämde regeringen, för att hjälpa människor som flyr från Ukraina, att regeringen från och med införandet av det tillfälliga skyddet ska ersätta kommunernas kostnader för service. När det gäller småbarnspedagogik konstateras det i beslutet att kommunernas kostnader kompenseras med hjälp av statsunderstöd 2022 och med stöd av en temporär lag 2023.

För genomförandet av regeringens rambeslut utlyser undervisnings- och kulturministeriet hösten 2022 statligt specialunderstöd som beviljas med stöd av statsunderstödslagen (688/2001). Understöd kan sökas av kommuner och samkommuner. Kommunerna kan också inkludera privata producenter av småbarnspedagogiska tjänster i sin ansökan. Med understödet ersätts de extra kostnader som följer av anordnande av småbarnspedagogik för barn som söker eller får tillfälligt skydd, söker internationellt skydd eller är papperslösa enligt det uppskattade utfallet för tiden 1 mars—31 december 2022. Med understödet ersätts kostnader för daghemsverksamhet och familjedagvård.

1.2 Beredning

Regeringspropositionen har beretts som tjänsteuppdrag vid undervisnings- och kulturministeriet.

Utlåtanden om utkastet till regeringsproposition begärdes av centrala berörda grupper. Utkastet till proposition var på remiss på webbplatsen Utlåtande.fi under perioden 29.7.—2.9.2022.

Regeringspropositionen behandlades i delegationen för kommunal ekonomi och kommunalförvaltning den 29 augusti 2022 och i ministerarbetsgruppen för kunnande, bildning och innovationer den 2 september 2022.

Propositionen har på grund av ärendets brådskande natur inte granskats av laggranskningen vid justitieministeriet.

Beredningsunderlaget till propositionen finns tillgängligt på adressen <https://okm.fi/sv/projekt?tunnus=OKM027:00/2022>.

2 Nuläge och bedömning av nuläget

Tillfälligt skydd

Europeiska unionens råd antog den 4 mars 2022 rådets genomförandebeslut (EU) 2022/382 (nedan *rådets beslut*) om fastställande av att det föreligger massiv tillströmning av fördrivna personer från Ukraina i den mening som avses i artikel 5 i direktiv 2001/55/EG (nedan *direktivet om tillfälligt skydd*), med följden att tillfälligt skydd införs. I enlighet med direktivet om tillfälligt skydd har fördrivna personer från Ukraina möjlighet att söka tillfälligt skydd i EU-medlemsstaterna.

Med stöd av rådets beslut är Finland och alla EU-länder skyldiga att bevilja en fastslagen grupp tillfälligt skydd under det år då beslutet är i kraft. Varaktigheten för det tillfälliga skyddet är ett år (artikel 4.1). Giltighetstiden för ett beslut om beviljande av skydd kan vid behov förlängas i perioder om sex månader, sammanlagt till högst tre år. Om läget förändras och EU bedömer att det är möjligt för människor att säkert och permanent återvända till Ukraina, kan skyddet genom beslut av rådet avslutas på kortare tid.

Rådets beslut omfattar följande personkategorier: 1. ukrainska medborgare och deras familjemedlemmar 2. personer som åtnjöt internationellt skydd i Ukraina och deras familjemedlemmar 3. andra som var permanent bosatta i Ukraina och som inte kan återvända till sitt hemland. I fråga om alla dessa grupper krävs att personen ska ha bott i Ukraina och lämnat landet efter att Ryssland inledde sin invasion, det vill säga den 24 februari 2022 eller senare. Rådets beslut ger medlemsstaterna viss prövningsrätt när det gäller att fastställa den exakta målgruppen för skyddet. I Finland beslutade statsrådet den 7 mars 2022 att utvidga det tillfälliga skyddet till att omfatta även följande grupper i Finland: 1. Ukrainska medborgare och deras familjemedlemmar som flydde från Ukraina kort före den 24 februari 2022 och som på grund av konflikten inte kan återvända till landet. 2. Andra ukrainska medborgare som redan vistas i eller har anlänt till Finland och deras familjemedlemmar. 3. Medborgare i länder utanför EU som lagligen (också annars än permanent) vistades i Ukraina och som inte kan återvända till sitt hemland.

Enligt artikel 13.2 i direktivet om tillfälligt skydd ska medlemsstaterna se till att personer som åtnjuter tillfälligt skydd får sina behov tillgodosedda när det gäller social välfärd och uppehälle, om de saknar tillräckliga medel, samt sjukvård. Enligt artikel 14.1 ska medlemsstaterna bevilja personer under 18 år som åtnjuter tillfälligt skydd tillträde till utbildningsväsendet på samma villkor som medborgarna i den mottagande medlemsstaten. Medlemsstaterna får föreskriva att tillträdet ska begränsas till att gälla det offentliga utbildningsväsendet.

Europeiska kommissionen gav genom ett meddelande (21.3.2022, 2022/C 126 I/01, nedan *kommissionens meddelande*) medlemsstaterna riktlinjer för genomförandet och tillämpningen av rådets beslut och direktivet om tillfälligt skydd.

Enligt kommissionens meddelande bör medlemsstaterna göra förskoleverksamhet, barnomsorg och yrkesutbildning tillgängliga på samma villkor som för landets egna medborgare och andra unionsmedborgare. Särskilt i medlemsstater där det finns en lagstadgad rätt till förskoleverk-

samhet och barnomsorg eller där deltagande i förskoleverksamhet och barnomsorg är obligatoriskt, bör tillgång till förskoleverksamhet och barnomsorg som omfattas av rådets beslut tillhandahållas på samma villkor som för medborgare i värdmedlemsstaten.

Internationellt skydd

Enligt 3 § i lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd och om identifiering av och hjälp till offer för människohandel (746/2011) avses med *person som söker internationellt skydd* en utlänning som har ansökt om internationellt skydd i enlighet med 95 § i utlänningslagen (301/2004) och med *person som får tillfälligt skydd* en utlänning som fått skydd med stöd av 109 § i utlänningslagen.

I Migrationsverkets ordlista konstateras att *internationellt skydd* enligt EU-direktiv och Finlands utlänningslag innebär flyktingstatus eller status som alternativt skyddsbehövande. Uppehållstillstånd beviljas på grund av *alternativt skydd* när villkoren för beviljande av asyl inte uppfylls, men sökanden kan bli utsatt för dödsstraff, avrättning, tortyr eller någon annan behandling eller bestraffning som är omänsklig eller kränker människovärdet i sitt hemland eller i sitt permanenta bosättningsland. Tillstånd kan också beviljas om det är uppenbart att sökanden inte kan återvända till sitt hemland eller sitt permanenta bosättningsland utan att utsättas för en allvarlig och personlig fara som föranleds av väpnad konflikt.

Ett uppehållstillstånd kan vara tidsbegränsat eller permanent (P). Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd beviljas antingen som tillfälligt (B) eller som kontinuerligt (A) uppehållstillstånd. *Ett tillfälligt uppehållstillstånd* beviljas en utlänning som inte har för avsikt att permanent stanna i Finland. *Ett kontinuerligt uppehållstillstånd* beviljas en utlänning som kommit till Finland för att permanent stanna i landet. *Ett permanent uppehållstillstånd* kan beviljas om personen bott i Finland med stöd av ett kontinuerligt uppehållstillstånd (A-tillstånd) utan avbrott i fyra år och villkoren för beviljande av kontinuerligt uppehållstillstånd fortfarande uppfylls. Personer som får tillfälligt skydd får i praktiken ett tillfälligt uppehållstillstånd (B).

En asylsökande är alltså en person som söker skydd och uppehållsrätt i en främmande stat. En asylsökande får flyktingstatus om han eller hon beviljas *asyl*. Om en person har beviljats asyl eller alternativt skydd i Finland, har han eller hon fått internationellt skydd. När en asylsökande får ett positivt beslut har han eller hon alltså beviljats asyl eller alternativt skydd, och då ger tillståndet rätt till kontinuerlig vistelse. Om en asylsökande inte har beviljats asyl eller alternativt skydd, utreds det om han eller hon kan beviljas uppehållstillstånd på någon annan grund. Ett sådant uppehållstillstånd som beviljas på någon annan grund kan också vara tillfälligt. När en utlänning har beviljats tillfälligt uppehållstillstånd, beviljas hans eller hennes familjemedlem tillfälligt uppehållstillstånd för samma tid.

Att söka asyl och att söka tillfälligt skydd är alltså separata processer, men båda grupperna av sökande omfattas av mottagningstjänster. Personer som flyr kriget i Ukraina kan söka antingen asyl eller tillfälligt skydd eller båda, men behandlingen av asylansökan avbryts för den tid som uppehållstillståndet på grund av tillfälligt skydd är i kraft.

Enligt 40 § 3 mom. i utlänningslagen får en utlänning lagligen vistas i landet under den tid ansökan behandlas tills ärendet har avgjorts genom ett beslut som vunnit laga kraft eller ett verkställbart beslut har fattats om att utlänningen ska avlägsnas ur landet. Vistelse i Finland för personer som saknar uppehållsrätt, det vill säga så kallade papperslösa personer, är olaglig mot bakgrund av utlänningslagstiftningen.

Hemkommun

I 4 § i lagen om hemkommun föreskrivs det om när hemkommunen och bostaden där för en person som har kommit till Finland och som bor här ska bestämmas enligt lagen om hemkommun.

Personer som fått uppehållstillstånd för kontinuerlig vistelse (A) på grund av flyktingstatus eller alternativt skydd får en hemkommun i Finland.

Däremot har de som får tillfälligt skydd i regel inte fått en hemkommun i Finland eftersom villkoret i lagen om hemkommun på ett uppehållstillstånd som ger rätt till minst ett års tillfällig vistelse inte uppfylls i fråga om dem. Villkoret kan uppfyllas senare om giltighetstiden för de på varandra följande tillfälliga uppehållstillstånden är minst ett år. För att få en hemkommun krävs dessutom att personen med beaktande av förhållandena som helhet har för avsikt att stadigvarande bosätta sig i Finland. Om en person som får tillfälligt skydd antingen har en familjemedlem som har hemkommun i Finland eller ett kontinuerligt eller permanent uppehållstillstånd på någon annan grund, kan personen redan i nuläget få en hemkommun i Finland.

Statsrådet har utrett möjligheten att bevilja personer som får tillfälligt skydd hemkommun, men utredningsarbetet pågår till vissa delar.

Rätt till småbarnspedagogisk verksamhet

Enligt 6 § 1 mom. i lagen om småbarnspedagogik (540/2018) ska kommunen ordna småbarnspedagogik för de barn vars hemkommun kommunen är enligt lagen om hemkommun (201/1994). Enligt 2 mom. ska kommunen ordna småbarnspedagogik för varje barn som på grund av sina vårdnadshavares arbete, studier, sjukdom eller av motsvarande skäl är bosatt i kommunen, även om barnet inte har någon hemkommun i Finland eller barnets hemkommun enligt lagen om hemkommun är någon annan kommun. Enligt 3 mom. ska kommunen i brådskande fall eller när omständigheterna annars kräver det se till att småbarnspedagogik ordnas även för andra barn som vistas i kommunen än kommuninvånarna. Enligt 4 mom. kan kommunen ordna småbarnspedagogik för ett barn som bor i en annan kommun även i andra fall än de som avses i 1—3 mom.

Enligt 4 § i lagen om småbarnspedagogik ska man vid planering, anordnande och tillhandahållande av samt beslutsfattande om småbarnspedagogik i första hand se till barnets bästa.

De barn som har en hemkommun i Finland har en tydlig subjektiv rätt till småbarnspedagogik med stöd av 6 § 1 mom. i lagen om småbarnspedagogik. När det gäller barn utan hemkommun förutsätter rätten till småbarnspedagogik att kriterierna i 6 § 2 eller 3 mom. i lagen om småbarnspedagogik uppfylls. Kommunen ska ordna småbarnspedagogik för ett barn utan hemkommun till exempel om barnets vårdnadshavare arbetar eller studerar i kommunen i enlighet med 6 § 2 mom. i lagen om småbarnspedagogik. Kommunerna kan, om de så vill, ordna småbarnspedagogik också för andra än ovan nämnda barn, om barnets bästa och barnets utveckling kräver det. I undervisnings- och kulturministeriets anvisningar våren 2022 rekommenderas det starkt att barn från Ukraina erbjuds småbarnspedagogik.

Finansiering av småbarnspedagogiken

Kostnaderna för småbarnspedagogiken finansieras genom en statsandel, kommunens finansieringsandel och inkomster från klientavgifter. Enligt 60 § 1 mom. i lagen om småbarnspedagogik tillämpas på verksamhet, som kommunen ordnar med stöd av den lagen, lagen om statsandel

för kommunal basservice (1704/2009). Enligt 2 mom. ska kommunen anvisa resurser för den småbarnspedagogik som ligger till grund för statsandelen.

Statsandelen grundar sig på invånarantalet enligt olika åldersklasser och andra kriterier som anges i lagen om statsandel för kommunal basservice. Då statsandelen bestäms beaktas bland annat andelen arbetslösa i kommunen, andelen invånare med främmande språk som modersmål, tvåspråkighet, karaktär av skärgård och invånarnas utbildningsbakgrund. Kommunerna beviljas tilläggsdelar till statsandelarna för fjärrorter och på basis av självförsörjningsgraden i fråga om arbetsplatser. Kommuner inom samernas hembygdsområde beviljas tilläggsdel för samiskspråkighet och den bestäms enligt 28 § i lagen om statsandel för kommunal basservice. Enligt 48 § i den lagen beviljar finansministeriet kommunen statsandel och beslutar om utjämning av statsandelen på basis av skatteinkomsterna.

Statsandelen följer alltså inte exakt med en viss grupp av människor och kan inte anvisas för ett visst ändamål, utan kommunen bestämmer om användningen av statsandelen. De barn som har en hemkommun omfattas av statsandelsfinansieringen.

Enligt 60 § 3 mom. i lagen om småbarnspedagogik kan kommuner och samkommuner, inom ramen för det anslag som anvisats i statsbudgeten, för verksamhet enligt den lagen beviljas statsunderstöd så som föreskrivs i lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet (1705/2009). För investeringar kan statsunderstöd också beviljas kommuner och samkommuner enligt statsunderstödslagen (688/2001).

Enligt 44 § 1 mom. i lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet kan statsunderstöd beviljas, inom ramen för det anslag som anvisats för ändamålet i statsbudgeten, för inledande och utveckling av verksamhet enligt lagen om småbarnspedagogik och lagen om grundläggande utbildning samt för försök som gäller sådan verksamhet, för behövliga specialuppgifter i samband med verksamheten eller för uppnående av utbildningspolitiska syften.

Statistik

För närvarande finns det ingen exakt information om antalet barn som kommit från Ukraina, eftersom alla barn ännu inte har sökt tillfälligt skydd. En del kan vistas i Finland med turistvisum och alla bor inte på någon förläggning. Bland dem som söker tillfälligt skydd kan på det sätt som det beskrivs ovan också finnas andra än ukrainska medborgare.

Enligt Migrationsverkets statistik den 21 augusti 2022 har 1 192 barn i åldern 0—2 år och 2 340 barn i åldern 3—6 år sökt tillfälligt skydd. Fram till nämnda datum hade 176 barn i åldern 0—2 år och 251 barn i åldern 3—6 år ansökt om asyl. Det finns inga uppgifter om antalet papperslösa barn. Några statistiska uppgifter om hur många av dessa barn som omfattas av småbarnspedagogik finns inte.

Utbildningsstyrelsen följer antalet barn, unga och vuxna som flytt från Ukraina inom småbarnspedagogiken, i skolor och läroanstalter både genom enkäter och genom att utnyttja Utbildningsstyrelsens informationsresurser. Enligt Varda, som är en informationsresurs inom småbarnspedagogiken, deltog 79 barn i småbarnspedagogik vid den första granskningstidpunkten den 5 maj 2022. Under våren och sommaren har antalet barn ökat, och enligt lägesinformationen den 25 augusti 2022 deltog 473 barn i småbarnspedagogik. Enligt en enkät som gjordes i våras bedömde 12 procent av dem som ordnar småbarnspedagogik, undervisning eller utbildning att de har en ganska bra eller mycket bra beredskap att ta emot nya barn och unga sommaren och hösten 2022. Av dem som svarade bedömde 28 procent att deras beredskap var ganska dålig

eller mycket dålig. Enligt enkäten försvåras antagningen av nya barn och unga till småbarnspedagogiken och utbildningen bland annat av bristen på språkkunnig personal och tolktjänster, antalet anställda och lokaler samt av att det är svårt att förutse antalet barn och unga som anländer.

Våren 2020 genomförde Utbildningsstyrelsen i samarbete med undervisnings- och kulturministeriet en enkät riktad till kommuner om småbarnspedagogik som ordnas för barn i familjer som söker asyl eller för papperslösa barn. Samtidigt utreddes det också om kommunerna ordnar undervisning i finska eller svenska som andra språk för barn som deltar i småbarnspedagogik. Enkäten genomfördes på både finska och svenska. En rapport om enkätresultaten¹ publicerades i november 2020.

Av rapporten framgår att sammanlagt 157 kommuner besvarade enkäten. Sammanlagt 41 kommuner, det vill säga 15 procent av de kommuner som besvarade enkäten, ordnade småbarnspedagogik för barn som söker asyl. Ordandet av småbarnspedagogik påverkades av kommunens storlek och huruvida det fanns asylsökande barn i kommunen. Dessutom ordnade 11 procent av kommunerna småbarnspedagogik för asylsökande barn i det fall att den genomfördes som en stödåtgärd inom barnskyddets öppenvård. Endast fem kommuner meddelade att de inte ordnar småbarnspedagogik för asylsökande barn, även om det fanns asylsökande barn i kommunen. Antalet barn som omfattades av verksamheten var 1–8 i små kommuner, 1–20 i medelstora kommuner och 3–26 i stora kommuner. För papperslösa barn ordnades småbarnspedagogik i 14 kommuner. Det totala antalet barn framgår inte av rapporten.

Två små och två medelstora kommuner, det vill säga 2,5 procent av dem som svarade, meddelade att de ordnar småbarnspedagogik också för papperslösa barn. De stora kommunerna meddelade att de ordnar småbarnspedagogik för dessa barn endast i fall då verksamheten är en del av stödåtgärderna inom barnskyddets öppenvård. Fyra stora, fyra medelstora och två små kommuner meddelade att de ordnar verksamhet för papperslösa barn i sådana fall. På det hela taget uppgavs det dock att verksamheten för närvarande inte omfattar ett enda barn i små eller stora kommuner. När det gäller de medelstora kommunerna meddelade en kommun att 1–2 barn deltar i verksamheten. Elva kommuner meddelade att de har papperslösa barn, men att småbarnspedagogik inte ordnas för dem i avsaknad av en lagstadgad skyldighet och/eller i enlighet med kommunens riktlinjer.

3 Målsättning

Syftet med propositionen är att uppmuntra kommunerna att ordna småbarnspedagogik också för barn som söker eller får tillfälligt skydd, söker internationellt skydd eller är papperslösa. En högklassig småbarnspedagogik stöder barnens välbefinnande, utveckling och inläring och erbjuder en trygg uppväxt- och inlärmingsmiljö i vardagen. Rutinerna och den dagliga verksamheten inom småbarnspedagogiken har en betydande skyddande effekt i barnens vardag. Inom småbarnspedagogiken kan barn som flytt från otrygga förhållanden erbjudas allmänt, intensifierat respektive särskilt stöd enligt lagen om småbarnspedagogik. Under handledning av yrkeskunnig personal kan man främja barnets inläring av finska eller svenska och på så sätt stödja integrationen av barn och familjer i det finländska samhället. Att erbjuda barn som flyr krig och

¹Turvapaikkaa hakevat ja paperittomat lapset sekä S2/R2 -opetus varhaiskasvatuksessa
<https://www.oph.fi/fi/tilastot-ja-julkaisut/julkaisut/turvapaikkaa-hakevat-ja-paperittomat-lapset-seka-s2r2-opetus>

andra otrygga förhållanden småbarnspedagogik bidrar till att förverkliga skyldigheterna enligt konventionen om barnets rättigheter.

4 Förslagen och deras konsekvenser

4.1 De viktigaste förslagen

I lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet föreslås en bestämmelse om statsunderstöd till kommuner och samkommuner för anordnande av småbarnspedagogik för sådana barn som söker eller får tillfälligt skydd, söker internationellt skydd eller är papperslösa och som inte har hemkommun i Finland. Dessa barn omfattas inte av statsandelen för kommunal basservice och därför föreslås det att deras deltagande i småbarnspedagogiken ska finansieras med statsunderstöd. Understödet avses täcka daghemsverksamhet och familjedagvård, men inte öppen småbarnspedagogisk verksamhet.

Det föreslagna statsunderstödet är ett snabbt och riktat sätt att finansiera småbarnspedagogiken uttryckligen för dessa specifika grupper av barn. Förslaget stöder kommissionens mål att ordna småbarnspedagogik för barn som får tillfälligt skydd och avses främja barnens integration i Finland. Genom att i lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet ta in de föreslagna bestämmelserna om statsunderstöd blir understödet permanent, och man kan alltid vid behov anvisa anslag för att aktivera det.

I lagändringen ingår ett bemyndigande att utfärda förordning. Närmare bestämmelser om grunderna för beviljande av understöd och om understödets användningsändamål ska utfärdas genom förordning.

4.2 De huvudsakliga konsekvenserna

Ekonomiska konsekvenser

Det är svårt att uppskatta enhetskostnaderna för småbarnspedagogiken utifrån det nuvarande materialet. Kostnaderna statistikförs för hela kalenderåret, medan antalet barn som deltagit i småbarnspedagogik fastställs enligt situationen den 31 december. Antalet barn har statistikförts enligt årets sista verksamhetsdag, vilket innebär att det i de kalkyler som gäller bedömningen av de ekonomiska konsekvenserna antas att antalet barn under året i genomsnitt är detsamma som på statistikföringsdagen.

År 2020 uppgick de kostnader enligt statsandelssystemet som småbarnspedagogiken orsakade kommunerna och samkommunerna till cirka 2,6 miljarder euro. I småbarnspedagogik på heltid eller deltid, som Institutet för hälsa och välfärd statistikför, deltog cirka 201 200 barn den 31 december. Av dessa barn deltog 77 procent i småbarnspedagogik på heltid. De genomsnittliga kalkylerade kostnaderna var cirka 12 900 euro per barn som deltog i småbarnspedagogik den 31 december. När det gäller ett barn under 3 år är de genomsnittliga årliga kostnaderna för småbarnspedagogik på heltid och deltid uppskattningsvis 20 700 euro. När det gäller ett barn som fyllt 3 år är de genomsnittliga årliga kostnaderna för småbarnspedagogik på heltid uppskattningsvis 12 460 euro och för småbarnspedagogik på deltid 6 560 euro. Kostnaderna varierar från kommun till kommun, och därför skulle det ha varit mycket arbetskrävande för ministeriet att skräddarsy understödet för varje kommun. Även Finlands Kommunförbund rf har understött de riksomfattande genomsnittliga kostnaderna som ett sätt att beräkna understödet. De genomsnittliga årliga kostnaderna är beräknade på så sätt att de faktiska kostnaderna är viktade enligt personaldimensioneringen med antagandet att förhållandet mellan antalet barn och antalet fostrare överensstämmer med lagstiftningen.

I de kostnader som används som grund för beräkningen ingår de utgifter enligt statsandelssystemet som ordnandet av daghems- och familjedagvård har orsakat kommunerna. I dessa ingår personalkostnader, inköp av tjänster, hyres- och driftskostnader för lokalerna samt material, förnödenheter och varor och andra eventuella omkostnader, men inte investeringsutgifter. I enlighet med statsandelssystemet har köp av tjänster mellan kommuner och samkommuner eller utgifter som motsvarar försäljnings-, hyres- och understödsinkomster inte beaktats som utgifter.

I planen för de offentliga finanserna för 2023–2026 har det för 2023 reserverats 60,0 miljoner euro för genomförandet av en temporär lagändring. Om det belopp som reserverats för att täcka ändringen divideras med den genomsnittliga kostnaden för småbarnspedagogik, kan man med anslaget finansiera småbarnspedagogiken för uppskattningsvis 4 650 barn för ett år. Eftersom finansieringen är tänkt att betalas i form av understöd, ska det vara möjligt att fördela finansieringen mellan de anordnare av småbarnspedagogik som ansökt om den i enlighet med det faktiska antalet barn och med beaktande av barnens ålder och huruvida de deltar i verksamheten på deltid eller heltid. Det anslag som reserverats för statsunderstödet betalas med anslag under moment 29.10.30.

Trots att det reserverats finansiering för förslaget endast för 2023, föreslås det att ändringen av lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet ska förbli i kraft permanent, vilket innebär att anslag vid behov ska kunna anvisas för att aktivera finansieringen. Enligt propositionen kan understöd beviljas endast inom ramen för det anslag som anvisats för ändamålet i statsbudgeten. Av denna anledning är regleringen tillämplig endast när anslag har anvisats för understödet. I propositionen ingår ett utkast till förordning för år 2023 som preciserar lagen.

Eftersom understödet är kalkylerat och baserar sig på riksomfattande genomsnittliga kostnader kan det täcka olika stora andelar av de olika kommunernas kostnader, vilket innebär att understödet utgör ett undantag från huvudregeln enligt 6 § i statsunderstödslagen, enligt vilken det utöver statsunderstödet krävs en självfinansieringsandel av kommunerna. Läget i Ukraina har dock lyft fram ett nödvändigt behov att uppmuntra kommunerna att ordna småbarnspedagogik för barn som inte har hemkommun i Finland. Kommunerna får inte statsandel för kommunal basservice för småbarnspedagogik till dessa barn, och det krävs således ingen självfinansieringsandel av kommunerna om anslaget i budgeten räcker till.

Konsekvenser för barn och familjer

Propositionen bedöms leda till att småbarnspedagogik i större utsträckning anordnas för och tillhandahålls utsatta barn som söker eller får tillfälligt skydd, söker internationellt skydd eller är papperslösa. Högst sannolikt förbättras barnens välbefinnande, utveckling och inläring när de deltar i småbarnspedagogiken. Rutinerna och den dagliga verksamheten inom småbarnspedagogiken har en betydande skyddande effekt i barnens vardag. Inom småbarnspedagogiken kan barn som flytt från otrygga förhållanden erbjudas allmänt, intensifierat respektive särskilt stöd enligt lagen om småbarnspedagogik. Under handledning av yrkeskunnig personal kan man främja barnets inläring av finska eller svenska och på så sätt stödja integrationen av barn och familjer i det finländska samhället. Att erbjuda barn som flyr krig och andra otrygga förhållanden småbarnspedagogik bidrar till att förverkliga skyldigheterna enligt konventionen om barnets rättigheter.

Enligt den senaste statistiken deltog 473 ukrainska barn i småbarnspedagogik i augusti 2022. Det finns ingen aktuell information om andra barn som söker internationellt skydd och som omfattas av småbarnspedagogik, men antalet bedöms vara litet. Det finns inte heller aktuell information om antalet papperslösa barn inom småbarnspedagogik.

Propositionen ändrar inte kommunens skyldighet enligt 6 § i lagen om småbarnspedagogik att ordna småbarnspedagogik eller barnets rätt till småbarnspedagogik enligt 12 § i den lagen. Därför kan det även i fortsättningen finnas olika praxis i kommunerna när det gäller hur småbarnspedagogik ordnas för barn som söker eller får tillfälligt skydd, söker internationellt skydd eller är papperslösa, och barnen och familjerna kan ha olika ställning i olika kommuner.

I målgruppen för understödet ingår inte sådana familjer som vistas i Finland med stöd av ett tillfälligt uppehållstillstånd, men som inte omfattas av internationellt eller tillfälligt skydd enligt den föreslagna 46 §. Till sådana familjer hör familjer som har kommit till Finland till exempel för säsongarbete. Understödet är dock avsett att sporra kommunerna till småbarnspedagogik för barn som flyr från otrygga förhållanden och inte till exempel till ren arbetskraftsinvandring.

Kostnaderna för öppen småbarnspedagogisk verksamhet omfattas enligt förslaget inte av statligt specialunderstöd och till denna del främjar propositionen inte dessa barns lika möjligheter att delta i öppen småbarnspedagogisk verksamhet. Det är möjligt att barn och familjer som söker eller får tillfälligt eller internationellt skydd, söker internationellt skydd eller är papperslösa deltar i öppen småbarnspedagogisk verksamhet eftersom man kan delta i öppen småbarnspedagogisk verksamhet med låg tröskel. Många former av öppen småbarnspedagogisk verksamhet är öppna för alla barnfamiljer och förutsätter inte att man ansöker om plats, anmäler sig på förhand eller förbinder sig till att delta regelbundet. Verksamheten är i huvudsak avgiftsfri för familjerna.

Enligt uppgifter från internationella icke-statliga organisationer har till exempel familjer som flytt från Ukraina till en början i regel önskat att deras små barn ska få delta i verksamhet som liknar just öppen småbarnspedagogisk verksamhet, eftersom många små barn kan vara traumatiserade och barnen inte vill vara borta från sina vårdnadshavare och syskon. Behovet av mer regelbunden småbarnspedagogik på daghem eller i familjedagvård kan uppstå först senare när familjerna har etablerat sig och vårdnadshavarna börjar studera eller delta i arbetslivet. Även för barn i familjer som söker internationellt skydd kan verksamhet som liknar öppen småbarnspedagogisk verksamhet ordnas till exempel av icke-statliga organisationer eller församlingar, men det skulle kunna vara nyttigt och främja barnens välbefinnande, uppväxt och inläring att barnen deltar i regelbunden småbarnspedagogik.

Konsekvenser för kön och jämställdhet

När det gäller barn bedöms propositionen inte ha olika könskonsekvenser för flickor och pojkar. Både flickor och pojkar ska erbjudas småbarnspedagogik på samma sätt. Däremot kan propositionen bedömas ha positiva konsekvenser för kvinnor eftersom en stor del av i synnerhet de vuxna som 2022 kommer från Ukraina och som söker eller omfattas av tillfälligt skydd är kvinnor. Propositionen sporrar dessa kvinnor och stöder deras möjligheter att inleda studier eller sysselsätta sig. Propositionen stöder också familjer som söker internationellt skydd eller är papperslösa, såväl kvinnor som män, om det i familjen finns små barn under skolåldern och vårdnadshavarna studerar eller får arbete.

Propositionen kan i viss mån öka behovet av personal inom småbarnspedagogiken och därigenom erbjuda sådana kvinnor och män som uppfyller behörighetsvillkoren arbetsplatser. För närvarande är största delen av de anställda inom småbarnspedagogiken kvinnor.

Konsekvenser för myndigheterna

Propositionen bedöms sporra kommunerna att i större utsträckning än för närvarande ordna småbarnspedagogik också för barn som söker eller får tillfälligt skydd, söker internationellt

skydd eller är papperslösa. Från ingången av 2023 föreslås kommunerna få så full ersättning som möjligt för de ytterligare kostnaderna för daghemsverksamhet och familjedagvård som ordnas för dessa barn. Till skillnad från vad som gäller i allmänhet ska understödet täcka kostnaderna för den småbarnspedagogik som ordnas för denna målgrupp till fullt belopp, och det ska inte krävas någon självfinansieringsandel av kommunen.

Avsikten är att kommunerna ska ansöka om understöd hos undervisnings- och kulturministeriet i enlighet med ministeriets utlysning. Vid bedömningen av grunderna för beviljande av understöd ska kommunerna kunna ta hjälp av de uppgifter om barn utan hemkommun och om dessa barns beslut om småbarnspedagogik som de fört in i informationsresursen inom småbarnspedagogiken Varda. Information om huruvida barnet söker eller får tillfälligt skydd, söker internationellt skydd eller är papperslöst kommer att framgå vid diskussioner som förs med familjen till exempel när barnets plan för småbarnspedagogik utarbetas. Understödet ska i huvudsak sökas retroaktivt för småbarnspedagogik som redan ordnats. Ansökan om understödet bedöms inte vara svårare än ansökan om andra understöd i genomsnitt. Att ansöka om understödet är dock mer arbetskrävande än att få statsandelsfinansiering.

Propositionen kan i viss mån öka behovet av framför allt språkkunnig personal och lokaler inom småbarnspedagogiken. Personalen kan också behöva fortbildning för att ha färdigheter i att stödja barn i målgruppen för detta understöd. Barnen kan vara mycket traumatiserade och i behov av intensifierat eller särskilt stöd. Inom småbarnspedagogiken ska varje barns individuella situation och behov beaktas.

Med beaktande av de barn och familjer som är föremål för understödet bör kommunerna fästa särskild vikt vid sin skyldighet att ordna rådgivning och handledning i enlighet med 16 § i lagen om småbarnspedagogik bland annat när det gäller det finländska systemet för småbarnspedagogik samt verksamhetsformerna, målen, personalen, ändringssökande och klientavgifterna inom småbarnspedagogiken. Vid behov bör det också finnas tolktjänster både för denna handledning och för diskussionerna om barnets plan för småbarnspedagogik. När antalet klienter ökar är det möjligt att också tillsynsuppgifterna inom småbarnspedagogiken ökar i någon mån. Propositionen kan medföra extra arbete också vid de förläggningar som ger råd och handledning i anslutning till ansökan om platser inom småbarnspedagogiken till personer som sökt internationellt skydd och personer som sökt eller får tillfälligt skydd.

5 Alternativa handlingsvägar

5.1 Handlingsalternativen och deras konsekvenser

Hemkommunsersättning för småbarnspedagogik

För närvarande finns det inte motsvarande bestämmelser om hemkommunsersättning inom småbarnspedagogik som i förskoleundervisning och grundläggande utbildning, i fråga om vilka det finns bestämmelser om hemkommunsersättning i lagen om statsandel för kommunal basservice. Att föreskriva om ersättning för kostnaderna för småbarnspedagogiken för barn utan hemkommun genom hemkommunsersättning skulle dock ha varit ett krävande lagstiftningsprojekt, som inte kunde genomföras inom tidsramen för denna beredning.

Öppen småbarnspedagogisk verksamhet

Kommunerna är inte skyldiga att ordna öppen småbarnspedagogisk verksamhet. Därför genomförs verksamheten på olika sätt och den erbjuds inte i alla kommuner. Till skillnad från öppen småbarnspedagogik är ramarna för daghemsverksamhet och familjedagvård tydligt angivna i

lag och verksamheten är planmässig och pedagogiskt inriktad. För den svarar en behörig personal, och för barnet tryggas vård, omsorg och kost. Nyckeltalen för öppen småbarnspedagogisk verksamhet förs inte heller in i informationsresursen Varda, vilket betyder att kommunernas praxis för uppföljning av verksamheten och uppskattning av kostnaderna varierar. Det har bedömts att det är svårt för kommunerna att samla in uppgifter om antalet barn som deltar i verksamheten, deras hemkommun och skydd. Att inkludera öppen småbarnspedagogisk verksamhet i understödet skulle ha krävt att uppföljnings- och kostnadsuppgifter samlas in på ett enhetligt sätt. Eftersom detta inte görs, skulle det ha medfört mycket extra administrativt arbete för kommunerna. Öppen småbarnspedagogisk verksamhet stöder inte heller barnens inlärn timer av finska eller svenska eller integrationen av dem i Finland lika starkt som den egentliga småbarnspedagogiken.

Ändring av rätten till småbarnspedagogik

Bland annat riksdagens justitieombudsman (EOAK/1992/2022) har framfört att 6 § i lagen om småbarnspedagogik bör ändras eller att rätten till småbarnspedagogik för den barngrupp som är föremål för understödet bör förtydligas på något annat sätt. Även riksdagen har i sitt uttalande (RSv 43/2019 rd) förutsatt att statsrådet utreder och förtydligar ett jämlikt tillgodoseende av rätten till småbarnspedagogik för de barn som avses i 6 § 3 mom. i lagen om småbarnspedagogik, till exempel asylsökande barn. Det föreslås dock inga ändringar i rätten till småbarnspedagogik eftersom utgångspunkten är att endast tillfällig finansiering för 2023 har reserverats för förslaget.

5.2 Lagstiftning och andra handlingsmodeller i utlandet

Sverige

Barn och ungdomar som flytt från Ukraina och som fått uppehållstillstånd med stöd av EU:s direktiv om tillfälligt skydd jämföras med de i Sveriges skollag (2010:800) avsedda barn och ungdomar som är bosatta i Sverige. Dessa barn och ungdomar har samma rätt till förskola och utbildning som barn och ungdomar som är bosatta i Sverige, men de har inte skolplikt. Samma rättigheter gäller också barn och ungdomar som söker asyl. Papperslösa barn har inte motsvarande rätt till förskola. Hemkommunen ansvarar för att förskola anordnas i enlighet med skollagstiftningen också för barn och ungdomar som flytt från Ukraina. Det finns inga statistiska uppgifter om antalet ukrainska barn i förskolan. I vissa kommuner ordnas öppen förskola, men det finns inte heller tillgång till statistiska uppgifter om denna verksamhet. Kommunerna får statlig ersättning för kostnaderna för anordnande av förskola för barn som omfattas av tillfälligt eller internationellt skydd under de förutsättningar som anges i förordningen (2017:193) om statlig ersättning för asylsökande m.fl. Den myndighet som svarar för kostnadsersättningarna (Migrationsverket) torde motsvara Migrationsverket i Finland. Understöd betalas till kommunerna för avgiftsfri förskola som anordnas för barn i åldern 3–5 år och som omfattar 525 timmar per år. Den årliga ersättningen uppgår till 65 300 kronor (6 119,217 euro) per barn 2022. När det gäller barn som behöver stöd kan kommunen få ytterligare ersättning. Ersättningen betalas ut på ansökan kvartalsvis i efterskott. Ersättning kan betalas för högst tio fyra veckors perioder under ett kalenderår. För varje påbörjad period kan kommunen få tio procent av årsersättningen.

Norge

Den 4 mars 2022 beslutade den norska regeringen i enlighet med EU:s direktiv om tillfälligt kollektivt skydd att erbjuda medborgare i Ukraina tillfälligt skydd. Kommuner som tar emot flyktingar får integrationsstöd, som också innehåller finansiering för anordnande av småbarns-

pedagogik. Kommunerna får också i allmänhet stöd för varje flykting som placeras i kommunen. Familjerna har inte rätt att få en plats inom småbarnspedagogiken för sitt barn förrän de har fått uppehållstillstånd. Familjerna beviljas inte heller särskilt ekonomiskt stöd för ordnande av barnvård eller småbarnspedagogik, förutom det stöd som de har rätt till när de bosätter sig i kommuner.

En plats inom småbarnspedagogiken söks i enlighet med den normala lagstiftningen. Ansökan till småbarnspedagogik sker i regel en gång per år, den 1 mars, vilket kan innebära att de som flytt från Ukraina enligt bestämmelserna kan vara tvungna att vänta på följande ansökningsdag. Kommunerna försöker finna lösningar på detta. Under den tiden är det frivilligt för kommunerna att ordna småbarnspedagogik, och det har ännu inte genom temporär lagstiftning föreskrivits om rätten till småbarnspedagogik för ukrainska barn som får tillfälligt skydd. Riksdagen har nyligen antagit två temporära lagändringar till följd av att barn som flytt från Ukraina anlant till landet. Dessa ändringar gör det möjligt för kommunerna att godkänna temporära verksamhetsställen för småbarnspedagogik, som kan minskas när de barn som har kommit från Ukraina antingen har rest tillbaka eller har börjat i skolan.

Asylsökande barn under skolåldern som vistas på förläggningar och som har stödbehov har rätt till specialundervisning, om det är sannolikt att barnet vistas i Norge över tre månader. Specialundervisningen kan ges inom småbarnspedagogiken, men rätten till den är inte beroende av deltagande i småbarnspedagogik. Finansiering har riktats till kommuner som erbjuder småbarnspedagogik för asylsökande barn i åldern 1—5 år. I Norge brukar man erbjuda småbarnspedagogik i de kommuner där det finns förläggningar. Asylsökande barn har inte fått en hemkommun, och därför har de inte laglig rätt till småbarnspedagogik, men i praktiken får de småbarnspedagogik. Förläggningarna ska ordna lekverksamhet minst tre timmar per dag under handledning av en behörig person för barn som fyllt två år och äldre. I Norge har papperslösa barn inte rätt till en plats inom småbarnspedagogiken.

Danmark

Danmark har antagit en speciallag som stöder kommunernas möjlighet att ordna småbarnspedagogik för barn som flytt från Ukraina och som fått uppehållstillstånd. Lagen gäller fram till den 17 mars 2024 med möjlighet till förlängning med ett år. Både familjer som lagligen vistas i Danmark och familjer som fått uppehållstillstånd enligt speciallagen har rätt till dagvårdsservice i Danmark. Enligt speciallagen kan familjer som flytt från Ukraina få en plats inom småbarnspedagogiken för sitt barn redan under giltighetstiden för ett tre månaders turistvisum, eftersom de har möjlighet att stanna i landet en längre tid. En aktuell ändring av lagen om småbarnspedagogik ger kommunerna en viss flexibilitet i ordnandet av tjänster för barn som flytt från Ukraina och som har uppehållstillstånd. Kommunerna behöver till exempel inte följa anvisningarna om stärkande av det danska språket eller ordna sådan obligatorisk småbarnspedagogik som är avsedd för 1-åringar som bor i utsatta bostadsområden och som omfattar 25 timmar per vecka. Inte heller det danska språkprogrammet för privat dagvård behöver följas.

Regeringen och den nationella samarbetsorganisationen för kommunerna har ingått ett politiskt avtal om att de extra kostnaderna för de tjänster som ordnas för ukrainare ska följas kontinuerligt och behandlas gemensamt.

Island

Islands regering beslutade att från och med den 3 mars 2022 erbjuda medborgare i Ukraina tillfälligt skydd. Island har ingen ny nationell lagstiftning om rätten till småbarnspedagogik för barn som flytt från Ukraina. Barn som kommit från Ukraina och bosatt sig på Island har rätt till

en plats inom småbarnspedagogiken, om föräldrarna ansöker om en plats i enlighet med gällande bestämmelser. Det är frivilligt för kommunerna att ordna småbarnspedagogik tills rätten att söka sig till småbarnspedagogik börjar. Alla, även asylsökande barn, har samma rätt till småbarnspedagogik oberoende av status. Familjerna erbjuds stöd för ordnandet av vården av barnen eller för finansieringen av småbarnspedagogiken i linje med kommunens regler. Papperslösa barn har inte motsvarande rätt till småbarnspedagogik.

Kommunerna får ekonomiskt stöd för att placera flyktingar. Dessa finansieringsarrangemang är allmänt tillgängliga för kommunerna när de tar emot flyktingar, och arrangemangen har inte ändrats när det gäller ukrainare. Dessutom stöder utbildnings- och barnministeriet kommunerna ekonomiskt i ordnandet av verksamhet för flyktingbarn i åldern 0—18 år under våren och sommaren 2022. Ministeriet finansierar också utbildning för personalen inom småbarnspedagogik, skolor och ungdoms- och idrottsorganisationer till stöd för arbetet med flyktingbarn samt rådgivning om den småbarnspedagogik och undervisning som ges flyktingbarn.

6 Remissvar

Utlåtanden lämnades av riksdagens justitieombudsmans kansli, Esbo stad, Helsingfors stad, Förbundet för den offentliga sektorn och välfärdsområdena JHL rf, Jyväskylä stad, Kangasala stad, Kommun- och välfärdsområdesarbetsgivarna KT, barnombudsmannen, Centralförbundet för Barnskydd rf, Migrationsverket, Mannerheims Barnskyddsförbund rf, Undervisningssektorns Fackorganisation rf, Utbildningsstyrelsen, Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården, inrikesministeriet, Bildningsarbetsgivarna rf, Finlands Kommunförbund rf, Företagarna i Finland rf, Tehy rf, Åbo stad, finansministeriet samt Småbarnspedagogikens Lärarförbund SLF rf.

Understödet ansågs vara viktigt och nödvändigt. Många kommuner har hittills med egen finansiering ordnat småbarnspedagogik för nämnda barngrupper. En permanent bestämmelse ansågs i regel vara bra, eftersom motsvarande servicebehov bedömdes föreligga även i framtiden.

I synnerhet Finlands Kommunförbund och kommunerna lyfte fram att öppen småbarnspedagogik borde ha omfattats av understödet. Företrädare för kommunerna påpekade att kommunerna är skyldiga att ordna småbarnspedagogik också för kortare tid än de tio dagar som föreslås i utkastet till förordning, vilket innebär att den föreslagna avgränsningen är för snäv. Företrädare för kommunerna och arbetsmarknadens parter var också oroad över personalbristen inom småbarnspedagogiken.

Flera remissinstanser påpekade att det är beklagligt att rätten till småbarnspedagogik inte har förtydligats eller utvidgats och att finansieringen inte har tryggats för mer än ett år.

Med anledning av utlåtandena preciserades motiveringen till propositionen och konsekvensbedömningarna. Uttrycket *papperslöst barn* preciserades till *barn som saknar uppehållsrätt*.

7 Specialmotivering

1 §. Tillämpningsområde. Det föreslås att det till paragrafen fogas ett nytt 7 mom. så att det i lagen dessutom föreskrivs om beviljande av specialunderstöd för anordnande av småbarnspedagogik för barn som söker eller får tillfälligt skydd, söker internationellt skydd eller är papperslösa. Till övriga delar föreslås det inga ändringar vad gäller tillämpningsområdet.

46 §. *Specialunderstöd för småbarnspedagogik för barn som söker eller får tillfälligt skydd, söker internationellt skydd eller saknar uppehållsrätt.* Det föreslås att det till lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet fogas en ny 46 §. I den föreslagna paragrafen föreskrivs det om specialunderstöd för anordnande av småbarnspedagogik för barn som söker eller får tillfälligt skydd, söker internationellt skydd eller saknar uppehållsrätt, det vill säga är så kallade papperslösa. Med stöd av 5 § 1 mom. i statsunderstödslagen kan statsunderstöd beviljas i form av allmänt understöd eller specialunderstöd. Med stöd av 47 § i lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet tillämpas statsunderstödslagen på beviljande av statsunderstöd. Således tillämpas statsunderstödslagens bestämmelser i fråga om till exempel återkrav och avbrytande av utbetalning. Det föreslås inga ändringar i 57 § i lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet, vilket innebär att undervisnings- och kulturministeriet i enlighet med 3 mom. är statsbidragsmyndighet för det nya specialunderstödet.

I 1 mom. i den föreslagna paragrafen föreskrivs det att understöd kan beviljas kommuner och samkommuner. Det föreslås att kommunen eller samkommunen också kan inkludera privat småbarnspedagogik i ansökan. Detta innebär att en privat tjänsteproducent inte direkt kan söka eller få understöd. En kommun ska dock kunna använda understödet för att täcka till exempel anskaffningskostnaderna för köpta tjänster inom småbarnspedagogiken eller den andel av servicesedeln eller av stödet för privat vård av barn som kommunen betalar. Understöd ska beviljas inom ramen för det anslag som anvisats för ändamålet i statsbudgeten. Detta innebär att man även i fortsättningen kan reagera på olika situationer av tillfälligt och internationellt skydd genom att anvisa anslag för understödet. Understöd ska beviljas för daghemsverksamhet och familjedagvård. Understöd ska inte beviljas för öppen småbarnspedagogisk verksamhet eftersom denna verksamhet är mycket mångskiftande och deltagandet i den inte alltid förutsätter anmälan eller regelbunden närvaro. Det skulle vara mycket svårt för kommunerna och samkommunerna att samla in exakt information om antalet barn som deltar i verksamheten och om deras närvarotider. Detta skulle också kräva mycket administrativt arbete.

Vidare föreskrivs det i 1 mom. i den föreslagna paragrafen om de barngrupper utifrån vilka understöd kan beviljas, och i 2 mom. definieras dessa grupper närmare. Det föreslås för det första att understöd ska kunna beviljas för småbarnspedagogik för barn som söker tillfälligt skydd, alltså barn som har ansökt om tillfälligt skydd enligt 109 § i utlänningslagen och som väntar på beslut om skydd. För det andra ska understöd kunna beviljas för småbarnspedagogik för barn som får tillfälligt skydd, alltså barn som har fått ett beslut om tillfälligt skydd och därmed tillfälligt uppehållstillstånd. För det tredje ska understöd kunna beviljas för småbarnspedagogik för barn som söker internationellt skydd, det vill säga asyl, alltså barn som har ansökt om skydd enligt 95 § i utlänningslagen och som väntar på beslut om skydd. För det fjärde ska understöd kunna beviljas för småbarnspedagogik för barn som på det sätt som avses i 40 § i utlänningslagen vistas i landet utan uppehållsrätt och som alltså är papperslösa. När det gäller alla fyra grupper bör barnet sakna hemkommun enligt lagen om hemkommun, eftersom understödet är avsett att kompensera kostnaderna för sådan småbarnspedagogik för vilken kommunen inte får statsandel för kommunal basservice. När barnen får hemkommun börjar de omfattas av statsandelen för basservicen. Grupperna omfattar därför inte barn som får internationellt skydd, eftersom dessa barn får kontinuerligt uppehållstillstånd och en hemkommun när de får internationellt skydd.

I 3 mom. i den föreslagna paragrafen finns ett bemyndigande att utfärda förordning när det gäller grunderna för beviljande av understöd och understödets användningsändamål. Med grunder för beviljande avses en närmare definition av den småbarnspedagogiska verksamhet som understöds samt ersättningssummor. Med användningsändamål avses de kostnader understödet får användas för. Motsvarande terminologi och regleringssätt har använts i 44 a §, som fogats till lagen genom lag 489/2022.

I det utkast till förordning som gäller år 2023 och som bifogas propositionen föreslås det att understöd ska beviljas för sådan regelbunden småbarnspedagogisk verksamhet som enligt planerna sker minst tio dagar per kalendermånad. Understöd ska beviljas per barn och i enlighet med de riksomfattande genomsnittliga kostnaderna. Avgränsningen på tio dagar hänför sig till tryggheten av en planmässig och målinriktad småbarnspedagogik. Understödet betalas alltså för hela månaden om barnet deltar i småbarnspedagogik minst tio dagar per månad. Till användningsändamålen föreslås höra lönekostnader för personal i fostrings-, undervisnings- och vårduppgifter, lokalkostnader, material, förnödenheter och varor samt kommunernas kostnader för anskaffning av och stöd till privat småbarnspedagogik.

I 4 mom. i den föreslagna paragrafen föreskrivs det att specialunderstödet får täcka det fulla beloppet av de kalkylerade totalkostnader som orsakas av den verksamhet som utgör föremål för statsunderstödet. Detta utgör ett undantag från huvudregeln enligt 6 § i statsunderstödslagen, enligt vilken statsunderstödet inte får täcka det fulla beloppet av de totalkostnader som orsakas av den verksamhet eller det projekt som utgör föremål för statsunderstödet, om inte något annat följer av skäl som är motiverade och nödvändiga för att målen med beviljandet av statsunderstödet ska nås. Läget i Ukraina har dock lyft fram ett nödvändigt behov att uppmuntra kommunerna att ordna småbarnspedagogik för barn som inte har hemkommun i Finland. Kommunerna får inte statsandel för kommunal basservice för småbarnspedagogik till dessa barn. Det talas om kalkylerade totalkostnader eftersom ersättningen enligt utkastet till förordning ska bestämmas enligt genomsnittliga, inte faktiska, kostnader. Därmed kommer understödet de facto att täcka något olika stora andelar av totalkostnaderna i olika kommuner.

8 Bestämmelser på lägre nivå än lag

I 46 § i lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet föreslås ett bemyndigande att utfärda förordning. I 3 mom. föreslås det att närmare bestämmelser om understödets användningsändamål och grunderna för beviljande av understöd får utfärdas genom förordning av statsrådet.

Som bilaga till regeringens proposition finns ett utkast till statsrådets förordning om specialunderstöd för anordnande av småbarnspedagogik år 2023 för barn som söker eller får tillfälligt skydd, söker internationellt skydd eller saknar uppehållsrätt.

9 Ikraftträdande

Det föreslås att lagen träder i kraft den 1 januari 2023.

Trots att det reserverats finansiering för förslaget endast för 2023, föreslås det att lagstiftningen ska förbli i kraft permanent, vilket innebär att anslag vid behov flexibelt ska kunna anvisas för att aktivera finansieringen.

10 Verkställighet och uppföljning

Undervisnings- och kulturministeriet stöder kommunerna och samkommunerna i verkställandet av lagen och i genomförandet av statsunderstödsprocessen genom informationsstyrning.

Undervisnings- och kulturministeriet följer användningen av understöden på riksnivå.

Vid finansministeriet pågår arbetet med att utveckla statsunderstödsverksamheten. Statsunderstödsverksamheten utvecklas genom att det skapas en enhetlig digitaliserad process för statsunderstöd. Målet för utvecklingsarbetet är att hela statsförvaltningen under de närmaste åren ska

övergå till en ny verksamhetsmodell och att gemensamma nättjänster ska införas. Målet är att göra både ansöknings- och beviljandeprocessen för statsunderstöd tydligare än tidigare och att förenhetliga praxis inom statsunderstödsverksamheten. Undervisnings- och kulturministeriet beaktar vid genomförandet hur arbetet med att utveckla statsunderstödsverksamheten framskrider vid finansministeriet.

11 Förhållande till andra propositioner

11.1 Förhållande till budgetpropositionen

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2023 och avses bli behandlad i samband med den. I planen för de offentliga finanserna för 2023—2026 har det för 2023 reserverats 60,0 miljoner euro för genomförandet av en temporär lagändring. Det anslag som reserverats för statsunderstödet betalas med anslag under moment 29.10.30.

Trots att det reserverats finansiering för förslaget endast för 2023, föreslås det att ändringen av lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet ska förbli i kraft permanent, vilket innebär att anslag vid behov ska kunna anvisas för att aktivera finansieringen. Hur anslagsnivån för statsunderstödet bestäms ska även i fortsättningen avgöras i planen för de offentliga finanserna och statsbudgeten. I propositionen ingår ett utkast till förordning för 2023 som preciserar lagen.

11.2 Samband med andra propositioner

I lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet föreslås ändringar också i den proposition som gäller utjämning av coronavirusets konsekvenser. Riksdagen ombes beakta och samordna de två propositionerna.

12 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

De ändringar som föreslås i propositionen har betydelse i synnerhet med tanke på de kulturella rättigheterna enligt 16 § och rätten till social trygghet enligt 19 § i grundlagen. Grundläggande fri- och rättigheter som bör beaktas med tanke på småbarnspedagogiken är enligt grundlagsutskottets praxis bland annat bestämmelserna om jämlikhet i 6 § i grundlagen och skyldigheten att tillgodose de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna i enlighet med 22 § i grundlagen (till exempel GrUU 17/2018 rd), vilkas förhållande till lagförslaget bedöms. Propositionen behandlas också med tanke på den kommunala självstyrelsen enligt 121 § i grundlagen. Förslaget bedöms dessutom i förhållande till vissa internationella konventioner om mänskliga rättigheter, av vilka den viktigaste är FN:s konvention om barnets rättigheter (FördrS 59—60/1991).

Kulturella rättigheter och rätt till social trygghet

De administrativa uppgifterna inom småbarnspedagogiken överfördes från social- och hälsovårdsministeriet till undervisnings- och kulturministeriet vid ingången av 2013. I och med reformerna av lagstiftningen om småbarnspedagogiken används termen småbarnspedagogik i stället för begreppet dagvård. Till följd av ändringarna av den vanliga lagstiftningen har de kulturella rättigheterna enligt 16 § 2 mom. i grundlagen börjat ses som betydelsefulla också vid den konstitutionella bedömningen av småbarnspedagogiken, och ur grundlagsperspektiv ska småbarnspedagogiken för närvarande bedömas som både social och kulturell rättighet. Grundlagsutskottet har dock fortfarande i sin praxis i första hand bedömt bestämmelserna om småbarnspedagogik med utgångspunkt i att småbarnspedagogiken är socialservice enligt 19 § 3

mom. i grundlagen och ansett att tjänsterna inom småbarnspedagogiken utgör en del av service-systemet enligt 19 § 3 mom. Det bör noteras att bestämmelserna om systemen inom socialvården dock inte längre tillämpas på anordnandet av småbarnspedagogik, med undantag för lagen om servicesedlar inom social- och hälsovården (569/2009). Terminologin i grundlagen kan anses vara autonom i förhållande till lagen om småbarnspedagogik. (GrUU 12/2015 rd, GrUU 21/2016 rd, GrUU 17/2018 rd).

Enligt 19 § 3 mom. i grundlagen ska det allmänna, enligt vad som närmare bestäms genom lag, tillförsäkra var och en tillräckliga social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster samt främja befolkningens hälsa. Småbarnspedagogiken fullgör i synnerhet det allmännas skyldighet enligt 19 § 3 mom. i grundlagen att stödja familjerna och andra som svarar för omsorgen om barn så att de har möjligheter att trygga barnens välfärd och individuella uppväxt (GrUU 12/2015 rd, GrUU 17/2018 rd, GrUU 21/2016 rd, GrUU 41/2021 rd). Som socialservice omfattas småbarnspedagogiken av ett tillräcklighetskrav (RP 309/1993 rd, s. 75; GrUU 11/1995 rd, GrUU 12/2015 rd, GrUU 17/2018 rd). När man bedömer om tjänsterna är tillräckliga, ska utgångspunkten enligt förarbetena vara att alla människor ges en möjlighet att fungera som fullvärdiga medlemmar i samhället (RP 309/1993 rd, s. 76).

Genom förslaget främjas tillgången till småbarnspedagogik för barn som söker eller får tillfälligt skydd, söker internationellt skydd eller är papperslösa, vilket främjar dessa barns kulturella rättigheter. Genom förslaget främjas också dessa familjers och barns välfärd och integration i Finland.

Jämlikhet

I förarbetena till bestämmelsen om jämlikhet i 6 § i grundlagen konstateras det att paragrafen inte bara uttrycker ett krav på rättslig jämlikhet utan också en tanke om faktisk jämlikhet (RP 309/1993 rd, s. 46). Med faktisk jämlikhet avses bland annat likabehandling som förverkligas i resultaten oberoende av allas olika utgångspunkter och möjligheter. Faktisk jämlikhet fäster uppmärksamhet vid den ojämlikhet som förekommer i samhället och främjar också avskaffandet av ojämlikhet. Orsaken till ojämlikheten kan vara till exempel lagstiftning eller det allmännas åtgärder. Det allmänna kan ha positiva handlingsskyldigheter för att den faktiska jämlikheten ska förverkligas. (Se Ojanen–Scheinin 2010.)

Jämlikhetssynpunkter har betydelse både när man beviljar medborgarna förmåner och rättigheter enligt lag och när man ålägger dem skyldigheter. Samtidigt är det typiskt för lagstiftningen att den på grund av ett visst godtagbart samhälleligt intresse bemöter människor olika för att främja bland annat faktisk jämlikhet. Grundlagsutskottet har betonat att inga skarpa gränser för lagstiftarens prövning kan härledas ur likställighetsprincipen då man strävar efter en reglering som den rådande samhällsutvecklingen kräver (RP 309/1993 rd, s. 46 och de utlåtanden av grundlagsutskottet som nämns i den samt till exempel GrUU 59/2002 rd, GrUU 1/2006 rd, GrUU 38/2006 rd, GrUU 28/2009 rd, GrUU 64/2010 rd, GrUU 2/2011 rd, GrUU 12/2011 rd, GrUU 11/2012 rd).

Grundlagsutskottet har betonat rätten till småbarnspedagogik uttryckligen som barnets rättighet, och bestämmelsen i 6 § 3 mom. i grundlagen, enligt vilken barn ska bemötas som jämlika individer, är väsentlig i det avseendet (GrUU 12/2015 rd). Genom bestämmelsen har man enligt förarbetena velat betona att barn ska bemötas både som jämlika i förhållande till den vuxna befolkningen, som personer som i princip har samma grundläggande fri- och rättigheter, och som inbördes jämlika. Som omyndiga och som en grupp som är svagare än den vuxna befolkningen behöver barnen dock särskilt skydd och särskild omsorg. Bestämmelsen erbjuder en

grund för den positiva särbehandling av barn som är nödvändig för jämlikheten i förhållande till den vuxna befolkningen (RP 309/1993 rd, s. 49).

Syftet med de föreslagna bestämmelserna är att öka lika tillgänglighet till småbarnspedagogiska tjänster genom att uppmantra kommunerna att frivilligt ordna småbarnspedagogik och inkludera fler grupper av barn, det vill säga också barn som behöver tillfälligt eller internationellt skydd och papperslösa barn, i småbarnspedagogiken. På så sätt försöker man de facto försätta dem i en jämlik ställning med andra barn som redan har rätt till småbarnspedagogik. Genom den föreslagna regleringen stärks jämlikheten mellan barnen också när det gäller 6 § 1—2 mom. i grundlagen, enligt vilka alla är lika inför lagen och ingen utan godtagbart skäl får särbehandlas på grund av kön, ålder, ursprung, språk, religion, övertygelse, åsikt, hälsotillstånd eller handikapp eller av någon annan orsak som gäller hans eller hennes person. Med ursprung avses i bestämmelsen dels nationellt och etniskt, dels samhälleligt ursprung (RP 309/1993 rd, s. 47).

Respekt för de grundläggande fri- och rättigheterna

Enligt 22 § i grundlagen ska det allmänna se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. En central metod är att stifta lagar som tryggar och preciserar utövningen av en grundläggande fri- och rättighet (GrUU 43/2020 rd, se RP 309/1993 rd, s. 80). Av skyldigheten att se till att de grundläggande fri- och rättigheterna tillgodoses följer enligt grundlagsutskottet en skyldighet för lagstiftaren att se till att stödmekanismerna enligt 19 § i grundlagen är ordnade så att den enskilde har tillräckligt stora och faktiska möjligheter att fullt ut utöva sina rättigheter (GrUU 17/2018 rd). Propositionen främjar också skyldigheten enligt 22 § i grundlagen.

Internationella människorättskonventioner

I artikel 10 i den internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (FördrS 6/1976), som sattes i kraft i Finland 1976, föreskrivs det att särskilda åtgärder ska vidtas till skydd och bistånd för barn och ungdom utan åtskillnad på grund av härkomst eller andra förhållanden. I fråga om konventionen har kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter yttrat sig om staternas skyldigheter gentemot flyktingar och migranter. Kommittén har särskilt påpekat att man inte kan göra skydd mot diskriminering beroende av att individen har laglig status i värdlandet. Kommittén har konstaterat att alla barn i en stat, inklusive barn utan identitetshandling, har rätt att få undervisning, tillräcklig föda och förmånlig hälso- och sjukvård. (E/C.12/GC/20, punkt 30; E/C.12/2017/1, punkt 3.) Kommittén påpekar att tillgång till utbildning och arbete är viktiga metoder för integration och minskar flyktingars och migranternas behov av samhällsstöd eller privat välgörenhet (E/C.12/2017/1, punkt 6).

Enligt artikel 2 i tilläggsprotokollet till konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (FördrS 18–19/1990), nedan *Europeiska människorättskonventionen*, får ingen förvägras rätten till undervisning, och vid utövandet av den verksamhet som staten kan ta på sig i fråga om utbildning och undervisning ska staten respektera föräldrarnas rätt att tillförsäkra sina barn sådan utbildning och undervisning som står i överensstämmelse med föräldrarnas religiösa och filosofiska övertygelse. I artikel 14 i Europeiska människorättskonventionen förbjuds diskriminering. Ett allmänt förbud mot diskriminering ingår också i artikel 1 i protokoll nr 12 till konventionen.

Konventionen om barnets rättigheter (FördrS 59—60/1991) förpliktar konventionsstaterna att tillförsäkra varje barn inom deras jurisdiktion de rättigheter som anges i konventionen, utan åtskillnad av något slag (artikel 2.1). Staternas skyldigheter gäller alltså samtliga barn inom statens territorium, och skyldigheterna gäller inom statens gränser, inklusive för de barn som

kommer att omfattas av statens jurisdiktion i samband med att de försöker ta sig in på landets territorium. Rättigheterna begränsas inte till enbart barn som är medborgare i en konventionsstat utan måste, om inget annat föreskrivs i konventionen, gälla för samtliga barn – inklusive asylsökande barn, flyktingbarn och migrerande barn – oavsett nationalitet, immigrationsstatus och eventuell statslöshet. (CRC/C/GC/6, punkt 12.) I artikel 3 i konventionen om barnets rättigheter föreskrivs det att konventionsstaterna ska tillförsäkra barnet sådant skydd och sådan omvårdnad som behövs för dess välfärd, med hänsyn tagen till de rättigheter och skyldigheter som tillkommer dess föräldrar, vårdnadshavare eller andra personer som har lagligt ansvar för barnet. För detta ändamål ska konventionsstaterna vidta alla lämpliga lagstiftningsåtgärder och administrativa åtgärder. Enligt artikel 3.1 i konventionen ska barnets bästa komma i främsta rummet vid alla åtgärder som rör barn, vare sig de vidtas av offentliga eller privata sociala värdheidsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ. Enligt artikel 4 ska konventionsstaterna för att genomföra ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter vidta sådana åtgärder med utnyttjande till det yttersta av sina tillgängliga resurser och, där så behövs, inom ramen för internationellt samarbete. I artikel 18.2 förutsätts det att konventionsstaterna ska ge lämpligt bistånd till föräldrar och vårdnadshavare då de fullgör sitt ansvar för barnets uppföstran och säkerställa utvecklingen av institutioner, inrättningar och serviceorgan för vård av barn. Enligt artikel 18 ska lämpliga åtgärder vidtas för att barn till förvärvsarbetande föräldrar ska ha rätt att åtnjuta den barnomsorg som är avsedd för dem. I artikel 22.1 föreskrivs det att konventionsstaterna ska vidta åtgärder för att ett barn som söker flyktingstatus eller anses som flykting i enlighet med tillämplig internationell eller nationell rätt och tillämpliga förfaranden, ska erhålla lämpligt skydd och humanitärt bistånd vid åtnjutandet av de rättigheter som erkänns i konventionsstaten.

Enligt allmänna kommentarer från kommittén för barnets rättigheter är barn i flyktingsituationer särskilt utsatta för kränkningar av sina rättigheter och därför särskilt sårbara (till exempel CRC/C/GC/19, punkt 3, CRC/C/GC/12, punkt 123). Barn kan finnas i en utsatt situation också bland annat på grund av sin migrations- eller bosättningsstatus eller medborgarskap (CRC/C/GC/22, punkt 3).

År 2016 gav kommittén för barnets rättigheter sin allmänna kommentar nr 19 där kommittén behandlar den offentliga budgeteringen för förverkligandet av barns rättigheter, det vill säga artikel 4 i konventionen om barnets rättigheter. Enligt den bör konventionsstaterna göra barnkonsekvensanalyser för att fastställa vilken effekt lagar, policyer och program kommer att ha för alla barn på nationell och subnationell nivå, särskilt barn i utsatta situationer som kan ha särskilda behov och därför kan behöva en oproportionerligt stor andel utgifter för att deras rättigheter ska förverkligas. (CRC/C/GC/19, punkt 47.)

När det gäller barns mänskliga rättigheter inom ramen för internationell migration har kommittén för barnets rättigheter i sina allmänna kommentarer nr 22 och 23 framhåvt att alla barn inom ramen för internationell migration, oavsett status, ska ha full tillgång till alla nivåer och alla aspekter av utbildning, inklusive utbildning under tidig barndom och yrkesinriktad utbildning, på samma villkor som medborgarna i det land där barnen bor. Enligt kommittén bör staterna se till att alla barn som är migranter har jämlik tillgång till utbildning som är av god kvalitet och som är inkluderande, oavsett deras migrationsstatus. Enligt kommittén ska all särbehandling av migranter ske lagenligt och proportionerligt, i ett legitimt syfte, och i linje med barnets bästa och med internationella normer för mänskliga rättigheter. På samma sätt bör konventionsstaterna se till att barn som är migranter och deras familjer integreras i mottagarsamhällena genom att deras mänskliga rättigheter realiserar i praktiken och de får tillgång till samhällstjänster på samma villkor som landets medborgare. (CRC/C/GC/23, punkt 59; CRC/C/GC/22, punkt 22.) Kommittén påpekar att principen om likabehandling kräver att konventionsstaterna avskaffar all diskriminering av barn som är migranter och antar lämpliga och könsanpassade åtgärder för

att överbrygga utbildningshinder. Det innebär att det vid behov krävs särskilt inriktade åtgärder, inklusive kompletterande språkundervisning, extra personal och annat interkulturellt stöd, utan någon form av åtskillnad. I den allmänna kommentaren uppmuntras konventionsstaterna att ägna personalresurser åt att underlätta tillgången till utbildning för barn som är migranter och åt att främja att barn som är migranter integreras i skolor. Dessutom bör staterna vidta åtgärder i syfte att förbjuda och förhindra alla sorters segregation i utbildningen, så att barn som är migranter lär sig det nya språket som ett medel för bättre integration. I staternas arbete bör det ingå att tillhandahålla utbildning under tidig barndom, och även psykosocialt stöd. (CRC/C/GC/23, punkt 62.)

Förslaget främjar genomförandet av internationella människorättskonventioner. Nyttan med småbarnspedagogik kan vara allra mest värdefull för de mest utsatta barnen, till exempel barn som behöver tillfälligt eller internationellt skydd eller papperslösa barn. Tillgången till småbarnspedagogik kan främja barnens välbefinnande, deras inläring av finska eller svenska och integration i det finländska samhället samt tillgodoseendet av barnens rättigheter. Propositionen främjar således de mänskliga rättigheterna och stöder barnets rättigheter.

Kommunal självstyrelse

Enligt 121 § 1—2 mom. i grundlagen ska kommunernas förvaltning grunda sig på självstyrelse för kommunens invånare, och bestämmelser om de allmänna grunderna för kommunernas förvaltning och om uppgifter som åläggs kommunerna utfärdas genom lag. Enligt 7 § i kommunallagen (410/2015) sköter kommunen de uppgifter som den har åtagit sig med stöd av självstyrelsen samt de uppgifter som föreskrivs för den i lag.

Propositionen inverkar inte på kommunernas självstyrelse, eftersom den inte medför någon ändring i kommunernas skyldighet att ordna småbarnspedagogik. Kommunerna har de facto erbjudit småbarnspedagogik för barn som behöver tillfälligt eller internationellt skydd eller som är papperslösa utan någon förpliktande bestämmelse, och med hjälp av det understöd som föreslås i propositionen kan denna verksamhet finansieras.

Utfärdande av förordning

Enligt 80 § i grundlagen kan republikens president, statsrådet och ministerierna utfärda förordningar med stöd av ett bemyndigande i grundlagen eller i någon annan lag. Genom lag ska dock utfärdas bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter samt om frågor som enligt grundlagen i övrigt hör till området för lag. I grundlagsutskottets praxis har det krävts att bemyndiganden att utfärda förordning är exakta och noggrant avgränsade.

Förslaget innehåller en begränsning på lagnivå i fråga om vilka aktörer som kan få understöd och vilka barngrupper och vilken verksamhet som kan vara föremål för understödet. Enligt bemyndigandet att utfärda förordning får närmare bestämmelser om grunderna för beviljande av specialunderstöd och om specialunderstödet användningsändamål utfärdas genom förordning av statsrådet. Med grunder för beviljande avses en närmare definition av den småbarnspedagogiska verksamhet som understöds samt ersättningssummor. Med användningsändamål avses de kostnader understödet får användas för. Ett motsvarande bemyndigande att utfärda förordning har nyligen godkänts som en del av lag 489/2022.

I det utkast till förordning som bifogas propositionen föreslås det att understöd år 2023 ska beviljas för sådan regelbunden småbarnspedagogisk verksamhet som enligt planerna sker minst

tio dagar per kalendermånad. Understöd ska beviljas per barn och i enlighet med de riksomfattande genomsnittliga kostnaderna. Till användningsändamålen föreslås höra sedvanliga driftskostnader för småbarnspedagogik.

Bemyndigandet att utfärda förordning anses vara exakt och noggrant avgränsat och uppfylla kraven i 80 § i grundlagen.

Lagstiftningsordning

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

Kläm

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

Lag

om ändring av lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet

I enlighet med riksdagens beslut
fogas till 1 § i lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet (1705/2009), sådan paragrafen lyder i lagarna 1410/2014, 532/2017, 957/2017, 716/2018, 315/2019, 1083/2020, 1220/2020, 1114/2021 och 489/2022, ett nytt 7 mom. samt till lagen en ny 46 §, i stället för den 46 § som upphävts genom lag 532/2017, som följer:

1 §

Tillämpningsområde

I denna lag föreskrivs dessutom om beviljande av specialunderstöd för anordnande av småbarnspedagogik för barn som söker eller får tillfälligt skydd, söker internationellt skydd eller saknar uppehållsrätt.

46 §

Specialunderstöd för småbarnspedagogik för barn som söker eller får tillfälligt skydd, söker internationellt skydd eller saknar uppehållsrätt

Kommunen eller samkommunen kan inom ramen för det anslag som i statsbudgeten anvisats för ändamålet beviljas specialunderstöd för anordnande av småbarnspedagogik enligt lagen om småbarnspedagogik för sådana barn som söker eller får tillfälligt skydd, söker internationellt skydd eller saknar uppehållsrätt och som inte har hemkommun enligt lagen om hemkommun (201/1994). Kommunen eller samkommunen kan också inkludera privat småbarnspedagogik i ansökan. Specialunderstöd beviljas inte för öppen småbarnspedagogisk verksamhet.

I 1 mom. avses med *barn som söker internationellt skydd* utländska barn som har sökt internationellt skydd i enlighet med 95 § i utlänningslagen (301/2004) och med *barn som söker eller får tillfälligt skydd* utländska barn som sökt eller fått sådant skydd som avses i 109 § i utlänningslagen. Med *barn som saknar uppehållsrätt* avses barn vars uppehållsrätt i Finland har upphört i enlighet med 40 § i utlänningslagen.

Närmare bestämmelser om grunderna för beviljande av specialunderstöd enligt denna paragraf och om specialunderstödet användningsändamål får utfärdas genom förordning av statsrådet.

Specialunderstöd enligt denna paragraf får täcka det fulla beloppet av de kalkylerade totalkostnader som orsakas av den verksamhet som utgör föremål för statsunderstödet.

Denna lag träder i kraft den 20 . _____

Helsingfors den 19 september 2022

Statsminister

Sanna Marin

Undervisningsminister Li Andersson

Lag

om ändring av lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet

I enlighet med riksdagens beslut
fögas till 1 § i lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet (1705/2009),
sådan paragrafen lyder i lagarna 1410/2014, 532/2017, 957/2017, 716/2018, 315/2019,
1083/2020, 1220/2020, 1114/2021 och 489/2022, ett nytt 7 mom. samt till lagen en ny 46 §, i
stället för den 46 § som upphävts genom lag 532/2017, som följer:

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §

1 §

Tillämpningsområde

Tillämpningsområde

I denna lag föreskrivs dessutom om beviljande av specialunderstöd för anordnande av småbarnspedagogik för barn som söker eller får tillfälligt skydd, söker internationellt skydd eller saknar uppehållsrätt.

46 §

Specialunderstöd för småbarnspedagogik för barn som söker eller får tillfälligt skydd, söker internationellt skydd eller saknar uppehållsrätt

Kommunen eller samkommunen kan inom ramen för det anslag som i statsbudgeten anvisats för ändamålet beviljas specialunderstöd för anordnande av småbarnspedagogik enligt lagen om småbarnspedagogik för sådana barn som söker eller får tillfälligt skydd, söker internationellt skydd eller saknar uppehållsrätt och som inte har hemkommun enligt lagen om hemkommun (201/1994). Kommunen eller samkommunen kan också inkludera privat småbarnspedagogik i ansökan. Specialunderstöd beviljas inte för öppen småbarnspedagogisk verksamhet.

I 1 mom. avses med barn som söker internationellt skydd utländska barn som har sökt

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

internationellt skydd i enlighet med 95 § i utlänningslagen (301/2004) och med barn som söker eller får tillfälligt skydd utländska barn som sökt eller fått sådant skydd som avses i 109 § i utlänningslagen. Med barn som saknar uppehållsrätt avses barn vars uppehållsrätt i Finland har upphört i enlighet med 40 § i utlänningslagen.

Närmare bestämmelser om grunderna för beviljande av specialunderstöd enligt denna paragraf och om specialunderstödet användningsändamål får utfärdas genom förordning av statsrådet.

Specialunderstöd enligt denna paragraf får täcka det fulla beloppet av de kalkylerade totalkostnader som orsakas av den verksamhet som utgör föremål för statsunderstödet.

Denna lag träder i kraft den 20 .

Statsrådets förordning

om specialunderstöd för anordnande av småbarnspedagogik år 2023 för barn som söker eller får tillfälligt skydd, söker internationellt skydd eller saknar uppehållsrätt

I enlighet med statsrådets beslut föreskrivs med stöd av 46 § i lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet (1705/2009):

1 §

Tillämpningsområde

I denna förordning finns bestämmelser om grunderna för beviljande av och om användningsändamålen för specialunderstöd för anordnande av småbarnspedagogik enligt lagen om småbarnspedagogik (540/2018) för sådana barn som söker eller får tillfälligt skydd, söker internationellt skydd eller saknar uppehållsrätt och som inte har hemkommun enligt lagen om hemkommun (201/1994).

2 §

Grunder för beviljande av specialunderstöd

Specialunderstöd beviljas utifrån de månader då barnet omfattas av ett beslut eller avtal om att delta i småbarnspedagogik. Specialunderstöd beviljas för en sådan kalendermånad då antalet dagar inom småbarnspedagogik enligt det beslut eller avtal om småbarnspedagogik som gäller barnet är minst tio.

Understödsbeloppet beräknas på basis av de riksomfattande genomsnittliga kostnaderna separat för varje barn under tre år, för varje barn som fyllt tre år och som deltagit i småbarnspedagogik mer än fem timmar per dag och för varje barn som fyllt tre år och som deltagit i småbarnspedagogik högst fem timmar per dag.

3 §

Användningsändamål

Specialunderstöd beviljas för lönekostnader för sådan personal i fostrings-, undervisnings- och vårduppgifter som avses i lagen om småbarnspedagogik, lokalkostnader, material, förnödenheter och varor samt för kommunernas kostnader för anskaffning av och stöd till privat småbarnspedagogik.

4 §

Ikraftträdande

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2023 och gäller till utgången av år 2023.