

## Grundlagsutskottet

**Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om småbarnspedagogik och lagen om stöd för hemvård och privat vård av barn**

Till kulturutskottet

### INLEDNING

#### *Remiss*

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om småbarnspedagogik och lagen om stöd för hemvård och privat vård av barn (RP 80/2015 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande. Utlåtandet ska lämnas till kulturutskottet.

#### *Sakkunniga*

Utskottet har hört

- regeringsråd Janne Öberg, undervisnings- och kulturministeriet
- regeringssekreterare Matti Sillanmäki, undervisnings- och kulturministeriet
- lagstiftningsråd Timo Makkonen, justitieministeriet
- juris doktor, docent Liisa Nieminen
- professor Veli-Pekka Viljanen.

Utskottet har fått ett skriftligt yttrande av

- professor Raija Huhtanen
- professor Toomas Kotkas.
- professor Veli-Pekka Viljanen.

### PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås ändringar av lagen om småbarnspedagogik och lagen om stöd för hemvård och privat vård av barn. Varje barn föreslås ha rätt till 20 timmar småbarnspedagogik i veckan. Däremot ska ett barn inte ha rätt till småbarnspedagogik på deltid utöver förskoleundervisning eller grundläggande utbildning.

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2016 och avses bli behandlad i samband med den, även om detta inte konstateras i propositionen. Lagarna avses träda i kraft den 1 augusti 2016.

## Utlåtande GrUU 12/2015 rd

De föreslagna bestämmelserna i propositionens motiv till lagstiftningsordning har bedömts mot jämlikhetsbestämmelserna i 6 §, skyddet för kulturella rättigheter i 16 §, rätten till social trygghet i 19 § och bestämmelserna om bemyndigande att utfärda förordning i 80 § i grundlagen samt mot FN:s konvention om barnets rättigheter. Regeringen anser att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men ser det som önskvärt att utlåtande om dem inhämtas av grundlagsutskottet.

### UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

#### *Förslaget och utgångspunkter för bedömningen*

Regeringen föreslår en ändring av 11 a § i lagen om småbarnspedagogik. Där föreskrivs om barnets rätt till småbarnspedagogik som ordnas vid ett daghem eller inom familjevården av kommunen. Den gällande paragrafen har tolkats som att den garanterar barnet ovillkorlig rätt att få kommunal heldagsvård (s.k. subjekt rätt till dagvård).

Enligt förslaget till 11 a § i lagen om småbarnspedagogik ska varje barn ha rätt till 20 timmar småbarnspedagogik i veckan (1 mom.). Barnet föreslås dock ha rätt till småbarnspedagogik som heldagsvård ifall barnets föräldrar eller andra vårdnadshavare antingen arbetar eller studerar på heltid, eller är sysselsatta som företagare eller i eget arbete på heltid (2 mom.). Småbarnspedagogik ska dock ordnas som heldagsvård om det behövs med tanke på barnets utveckling eller behov av stöd eller på grund av familjens omständigheter eller om det i övrigt är i enlighet med barnets bästa (4 mom.).

Motsvarande ändringar föreslås även i den reglering som gäller stödet för privat vård av barn enligt lagen om stöd för hemvård och privat vård av barn. För privat vård av barn ska i regel betalas ett lägre stöd. På motsvarande sätt ska stöd för privat vård av barn i regel inte betalas alls i sådana fall där rätten till sådan småbarnspedagogisk verksamhet som ordnas utöver förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen inte föreligger (4 § 3 mom. i lagförslag 2). Ett högre stöd för privat vård av barn ska betalas om barnet har rätt till småbarnspedagogik som omfattar mer än 20 timmar (4 § 4 mom. i lagförslag 2).

Syftet med propositionen är enligt dess motiv att trygga rätten till dagvård för alla barn och familjer på en tillräcklig nivå, med beaktande av de ekonomiska realiteterna. Det rör sig om ett sparförslag som beror på de svaga offentliga finanserna.

Den föreslagna regleringen är betydelsefull med avseende på 19 § 3 mom. i grundlagen om att det allmänna ska stödja dem som svarar för omsorgen om barn så att de har möjligheter att trygga barnens välfärd och individuella uppväxt. Bestämmelserna måste också bedömas mot bestämmelserna om jämlikhet i 6 § i grundlagen. Utskottet har vidare bedömt förslaget mot skyddet för privatlivet i 10 § 1 mom. och bestämmelserna om bemyndigande att utfärda förordning i 80 § 2 mom. i grundlagen.

## Utlåtande GrUU 12/2015 rd

### *Rätten till social trygghet och jämlikhet*

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. Det allmänna ska också stödja familjerna och andra som svarar för omsorgen om barn så att de har möjligheter att trygga barnens välfärd och individuella uppväxt. Dagvårdstjänster utgör en del av det servicesystem som avses i 19 § 3 mom. i grundlagen. Den första meningen i det momentet tryggar enligt grundlagsutskottets praxis dock inget specifikt sätt att erbjuda barnen dagvårdstjänster, utan grundlagen utgår till denna del från att dagvårdstjänsterna ska vara tillräckliga (GrUU 11/1995 rd, s. 2).

Grundlagens 19 § 3 mom. förutsätter inte i sig att barnet har subjektiv rätt till kommunal dagvård. Det allmänns skyldighet att stödja dem som svarar för omvårdnaden av barnet så att de har möjligheter att trygga barnens välfärd och individuella uppväxt måste enligt grundlagsutskottets praxis betraktas som en helhet. I fråga om 19 § 3 mom. i grundlagen har utskottet dessutom antagit praxisen att man vid dimensioneringen av nivån på de förmåner som avses i bestämmelsen beaktar det rådande tillståndet för samhällsekonomin och de offentliga finanserna. Utskottet har ansett att syftet att spara in på de statsfinansiella utgifterna i en tid när konjunkturerna viker kan anses som en godtagbar anledning att göra ett smärre ingrepp i exempelvis barnbidragsbeloppen, förutsatt att regleringen sammantaget inte urholkar den grundlagsfästa stödförpliktelsen (GrUU 25/2012 rd, s. 2—3 och GrUU 10/2015 rd).

I lagstiftningen har benämningen dagvårdssystem ersatts med småbarnspedagogik. Samtidigt har småbarnspedagogiken administrativt överförts från social- och hälsovårdsministeriets till undervisnings- och kulturministeriets förvaltningsområde. Grundlagsutskottet påpekar att det inte betyder att bestämmelserna om småbarnspedagogik i första hand inte ska bedömas som en sådan social service som avses i 19 § 3 mom. i grundlagen, som omfattas av tillräcklighetskravet och som utgör ett medel att fullgöra det allmänns skyldighet att stödja dem som svarar för omsorgen om barnet. I detta sammanhang är grundlagens terminologi autonom i förhållande till klassificeringar som görs i vanlig lagstiftning. Att man övergått till att i lagstiftningen använda termen småbarnspedagogik har dock medfört att bedömningen nu omfattar ett element av kulturella rättigheter enligt 16 § 2 mom. i grundlagen, även om det enligt utskottet inte har någon avgörande betydelse i den nu aktuella bedömningen.

Grundlagsutskottet understryker att rätten till småbarnspedagogik uttryckligen är en rätt som tillhör barnet. Av betydelse vid en konstitutionell bedömning av regleringen är därför också grundlagens 6 § 3 mom., enligt vilket barn ska bemötas som jämlika individer. I förarbetena till reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna konstateras det att man genom bestämmelsen vill betona att barn ska bemötas som jämlika i förhållande till den vuxna befolkningen, som personer som i princip har samma grundläggande fri- och rättigheter som de vuxna, och som inbördes jämlika (RP 309/1993 rd, s. 49).

Propositionen innebär en tämligen stor ändring av rätten till småbarnspedagogik. Enligt propositionsmotiven uppskattas det att rätten till småbarnspedagogik ändras från heldagsvård till deltid för 6,7 procent av barnen, dvs. cirka 11 000 barn. Försämringen av rätten till småbarnspedagogik kan för dessa barns del anses vara tämligen stor. Försämringen skulle alltså bara gälla de barn vars

## Utlåtande GrUU 12/2015 rd

förälder eller annan vårdnadshavare stannar hemma för att med stöd av vissa familjeledigheter och -förmåner vårda ett annat barn i familjen eller av någon annan anledning varken arbetar eller studerar. Vid en konstitutionell bedömning bör det också beaktas att 19 § 3 mom. i grundlagen inte ansetts förutsätta att det allmänna ordnar subjektiv heldagsvård uttryckligen med nuvarande innehåll. I motiveringen till 19 § 3 mom. i grundlagen underströks tvärtom att det huvudsakliga ansvaret för barnets utveckling och uppfostran ligger hos familjen, särskilt hos barnets föräldrar och andra som enligt lag ansvarar för omvårdnaden av barnet (RP 309/1993 rd, s. 76).

Propositionen leder i praktiken till att rätten till småbarnspedagogik bestäms på olika sätt utgående från om barnets föräldrar arbetar eller står utanför arbetslivet. På motsvarande sätt är också vårdpenningen enligt stödet för privat vård beroende av dessa omständigheter (4 § 4 mom. i lagförslag 2). Enligt förslaget gäller alltså den subjektiva rätten till småbarnspedagogik som heldagsvård inte situationer där föräldrarna har möjlighet att själva vårda barnet hemma. I det fallet har barnet i vilket fall rätt till 20 timmar småbarnspedagogik i veckan. Vid en bedömning av ärendet utifrån 6 § 3 mom. i grundlagen är det enligt utskottet av avgörande vikt att barnet under alla omständigheter har rätt till småbarnspedagogik som heldagsvård om det är nödvändigt med tanke på barnets utveckling, behov av stöd eller på grund av familjens omständigheter eller i övrigt är i enlighet med barnets bästa. Utskottet understryker att i enskilda fall måste barnets bästa i sista hand vara avgörande för huruvida det har rätt till småbarnspedagogik som heldagsvård.

Vid en bedömning av förslaget utifrån de ovan framförda synpunkterna är det enligt grundlagsutskottet väsentligt att å ena sidan omfattningen av den kommunala småbarnspedagogiken och å andra sidan stödbeloppet för privat vård i sista hand bestäms av barnets faktiska behov av småbarnspedagogik, varvid hänsyn tas till föräldrars eller andra vårdnadshavares möjligheter att tillgodose barnets behov av omsorg och vård. Det har också betydelse att det huvudsakliga ansvaret för barnets utveckling och uppfostran enligt 19 § 3 mom. i grundlagen ligger hos barnets föräldrar eller andra vårdnadshavare och att 19 § 3 mom. i grundlagen inte utesluter att lagstiftaren då den föreskriver om rätten till social service också gör en slags behovsprövning. Dessutom har grundlagsutskottet i sin praxis framhållit att inga skarpa gränser för lagstiftarens prövningsrätt kan läsas ut ur den allmänna jämlikhetsprincipen i 6 § 1 mom. i grundlagen när en reglering i överensstämmelse med den rådande samhällsutvecklingen eftersträvas. Av central betydelse är då huruvida särbehandlingen kan motiveras på ett godtagbart sätt med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna och att särbehandlingen inte får vara godtycklig och skillnaderna oskäligen (se t.ex. GrUU 11/2012 rd, s. 2).

I bakgrunden till propositionen finns framför allt sparmålet för de offentliga finanserna. I detta fall skulle försvagningen för en del av familjerna vara tämligen betydande, men rätten till heldagsvård kan enligt utskottet inte anses vara absolut nödvändigt för dessa, eftersom åtminstone den ena föräldern är hemma. I fråga om bestämmelsen om barnets rättigheter i 6 § 3 mom. i grundlagen är det enligt utskottet av avgörande vikt att varje barn fortfarande har rätt till småbarnspedagogik, om än endast på deltid. Varje barn har också rätt till småbarnspedagogik som heldagsvård om det är nödvändigt med tanke på barnets utveckling, behov av stöd eller på grund av familjens omständigheter eller i övrigt är i enlighet med barnets bästa. Utskottet hänvisar också till att det i artikel 18.3 i konventionen om barnets rättigheter förutsätts att en konventionsstat vidtar alla lämpliga åtgärder för att säkerställa att barn till förvärvsarbetande föräldrar har rätt att

## Utlåtande GrUU 12/2015 rd

åtnjuta den barnomsorg som de är berättigade till. Enligt konventionen förutsätts det således inte att det allmänna ska ordna dessa tjänster för de barn som inte har förvärvsarbete föräldrar.

Sammantaget anser utskottet att lagförslagen i propositionen, så som de är utformade, i tillräcklig grad uppfyller den skyldighet det allmänna enligt 19 § 3 mom. har att stödja dem som svarar för omsorgen om barn så att de har möjligheter att trygga barnens välfärd och individuella uppväxt. Förslagen är inte heller problematiska med avseende på grundlagens bestämmelser om jämlikhet. I situationer där barnets bästa kräver det, är det dock ytterst viktigt att barnet får småbarnspedagogik som heldagsvård. Utskottet upprepar dessutom sin tidigare ståndpunkt enligt vilken den sammantagna effekten av olika reformer som påverkar familjernas möjligheter att trygga barnens välfärd inte får bli oskälig (se GrUU 11/2015 rd). Regeringen måste också noggrant följa upp verkställigheten av lagstiftningen, så att barnens och barnfamiljernas grundläggande rättigheter inte äventyras genom det praktiska genomförandet.

### *Bemyndigande att utfärda förordning*

I 5 § i den gällande lagen om småbarnspedagogik finns ett bemyndigande att utfärda förordning. Enligt förslaget ska bemyndigandet preciseras. Enligt den föreslagna 5 § ska det i ett daghem och inom familjedagvården finnas det antal sådana anställda som avses i 4 a § som krävs för att de föreskrivna målen för småbarnspedagogiken ska kunna nås. Närmare bestämmelser om antalet anställda i daghemmet eller inom familjevården i vård- och fostringsuppgifter i relation till antalet barn, tillfälliga avvikelser i personaldimensioneringen och på vilket sätt barn som behöver särskild vård och fostran ska beaktas i fråga om antalet anställda samt personalstrukturen utfärdas genom förordning av statsrådet. Därtill kan bestämmelser om personaldimensioneringen för barn som är under tre år och för barn som fyllt tre år utfärdas separat. Enligt motiven avses med personalstruktur till vilken del personalen vid daghemmet eller familjedaghemmet ska utgöras av personal som har behörighet för yrkeskunnig personal inom socialvården.

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 propositionens motiv till lagstiftningsordning nämns att bemyndigande att utfärda förordning i lagen om småbarnspedagogik inte till alla delar motsvarar kraven enligt gällande lagstiftning och att regeringen har för avsikt att återkomma i frågan i samband med en eventuell totalreform av författningarna om småbarnspedagogik. Regeringen har dock i propositionsmotiven förbisett ett utlåtande från grundlagsutskottet som är av central vikt vid bedömningen av 5 § i lagförslag 1 (GrUU 36/2012 rd). Utskottet ansåg då att det kan anses problematiskt med avseende på 121 § i grundlagen att dimensioneringen av personalen helt lämnas beroende av statsrådets förordning. Avsikten var att genom statsrådets förordning förbinda kommunerna till att ha en viss mängd personal i verksamhetsenheterna per äldre person och att personalen ska uppfylla vissa behörighetskrav. Utskottet ansåg att regleringen potentiellt kan få betydande ekonomiska konsekvenser för kommunerna. Även lagförslaget starka koppling till de grundläggande fri- och rättigheterna, i synnerhet till 19 § 3 mom. i grundlagen, underströk kravet på att lagen ska ha så specifika bestämmelser som möjligt om de ålägganden som förorsakas det allmänna. Grundlagsutskottet uppställ-

## Utlåtande GrUU 12/2015 rd

de därför som villkor för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning att bemyndigandet att utfärda förordning preciseras (GrUU 36/2012 rd s. 3 och de utlåtanden som nämns där).

Bemyndigande att utfärda förordning i 5 § i lagen om småbarnspedagogik påminner i sak, och särskilt i fråga om personaldimensioneringen, om de föreslagna bemyndigandena i äldreomsorgslagen. Det finns dock skillnader. I äldreomsorgslagen var det klarare ett fall om nya eller utvidgade skyldigheter för kommunerna. Likaså var syftena med ändringarna annorlunda. Avsikten med den nu föreslagna bestämmelsen i lagen om småbarnspedagogik är inte att ändra den gällande dagvårdsförordningen, utan att begränsa förordningsutfärdarens prövningsrätt. I lagen om småbarnspedagogik finns också bestämmelser som begränsar förordningsutfärdarens prövningsrätt i fråga om personaldimensioneringen. Enligt 5 a § i lagen om småbarnspedagogik ska till exempel grupperna i småbarnspedagogiken bildas och lokalerna planeras och användas så att de mål som föreskrivs för småbarnspedagogiken kan uppnås. I en daghemsgrupp får samtidigt vara närvarande högst det antal barn som svarar mot tre personer i vård- och fostringsuppgifter. Dessutom hänför sig den hänvisning till de föreskrivna målen för småbarnspedagogiken som finns i föreslagna 5 § i lagen om småbarnspedagogik till de detaljerade bestämmelserna i 2 a § i lagen om småbarnspedagogik.

Utlåtandet GrUU 32/2012 rd om personaldimensioneringen i äldreomsorgen grundades sig väsentligen på synpunkter som anknyter till 121 § i grundlagen. Med hänsyn till det konstitutionella skyddet av den kommunala självstyrelsen var det problematiskt att kommunerna påfördes betydande ekonomiska ålägganden genom bestämmelser på förordningsnivå. Med tanke på kopplingen till grundlagen var bemyndigandet dessutom alltför oprecist. Grundlagsutskottet konstaterar att också småbarnspedagogiken är en sådan uppgift som förutsätter att lagstiftaren tar hänsyn till de krav som 121 § i grundlagen ställer i fråga om den kommunala självstyrelsen. Personaldimensioneringen är dock redan i dag tämligen detaljerat reglerad i dagvårdsförordningen.

Sammantaget sluter sig grundlagsutskottet utifrån skillnaderna i omständigheterna och i den berörda lagstiftningen som helhet till att föreslagna 5 § kan stiftas i vanlig lagstiftningsordning. Utskottet konstaterar dock att det i konstitutionellt avseende vore bättre att antingen precisera bemyndigandet att utfärda förordning i 5 § eller att flytta över de bestämmelser på förordningsnivå som getts med stöd av 5 § i lagen om småbarnspedagogik till lagen. Enligt utredning betyder det senare i praktiken 6 och 8 § i förordningen om barndagvård. Dessa paragrafer har nyligen ändrats genom bestämmelser som träder i kraft 1.1.2016. Utskottet noterar också att lagen om småbarnspedagogik innehåller ett flertal bemyndiganden att utfärda förordning och att en del av dem inte uppfyller de krav utskottet ställer på sådana bemyndiganden. Det är därför nödvändigt att kulturrutskottet i sitt betänkande inkluderar ett uttalande där statsrådet åläggs att, i enlighet med det statsrådet själv säger i propositionsmotiven, göra en översyn av bemyndigandena att utfärda förordning i lagen om småbarnspedagogik.

### *Skyddet för privatlivet*

Enligt förslaget till 24 § 3 mom. i lagen om stöd för hemvård och privat vård av barn ska Folkpensionsanstalten, utan hinder av sekretessbestämmelserna och andra begränsningar i fråga om erhållande av uppgifter, ha rätt att avgiftsfritt till kommunen lämna ut sådana uppgifter som den

## Utlåtande GrUU 12/2015 rd

fått och som eventuellt påverkar omfattningen av ett barns rätt till småbarnspedagogik. Förslaget är betydelsefullt med avseende på bestämmelserna om skydd för personuppgifter i 10 § i grundlagen.

I propositionsmotiven beskrivs inte närmare vad man i den föreslagna bestämmelsen avser med uppgifter som eventuellt påverkar omfattningen av ett barns rätt till småbarnspedagogik. Enligt föreslagna 11 a § i lagen om småbarnspedagogik påverkas omfattningen av rätten till småbarnspedagogik av om föräldrarna eller andra vårdnadshavare arbetar eller är arbetslösa, är företagare, deltar i sysselsättningsfrämjande service, rehabilitering eller av någon annan motsvarande anledning. Likaså påverkas rätten till småbarnspedagogik av barnets utveckling och behov av stöd och av familjens omständigheter i övrigt.

Grundlagsutskottet har granskat bestämmelserna om myndigheternas rätt att få och skyldighet att lämna ut uppgifter med avseende på skyddet för privatlivet och personuppgifter i 10 § 1 mom. i grundlagen och då noterat bland annat vad och vem rätten att få uppgifter gäller och hur rätten är kopplad till nödvändighetskriteriet. Myndigheternas rätt att få och möjlighet att lämna ut uppgifter kan enligt utskottet gälla "behövliga uppgifter" för ett visst syfte, om lagen ger en uttömmande förteckning över innehållet i uppgifterna. Om innehållet däremot inte anges i form av en förteckning, ska det i lagstiftningen ingå ett krav på att "uppgifterna är nödvändiga" för ett visst syfte. Å andra sidan har utskottet ansett att grundlagen inte tillåter en mycket vag och ospecificerad rätt att få uppgifter, låt vara att den är knuten till nödvändighetskriteriet (se t.ex. GrUU 71/2014 rd).

De uppgifter hos Folkpensionsanstalten som avses i förslaget är konfidentiella och delvis känsliga personuppgifter. Bestämmelsen specificerar inte de uppgifter som kan lämnas ut, och utlämnandet är inte knutet till nödvändighetskravet. Därför måste 24 § 3 mom. i lagförslag 2 ändras så att rätten att få uppgifter antingen kopplas till nödvändighetskravet eller att innehållet i uppgifterna preciseras. En sådan ändring är en förutsättning för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Utskottets uppfattning är att bestämmelsen kan preciseras till exempel på följande sätt: "Folkpensionsanstalten har, utan hinder av sekretessbestämmelserna och andra begränsningar i fråga om erhållande av uppgifter, rätt att till kommunen lämna ut sådana uppgifter som är nödvändiga för att bedöma omfattningen av ett barns rätt till småbarnspedagogik."

### FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

*att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men lagförslag 2 bara om utskottets konstitutionella invändningar mot 24 § 3 mom. beaktas på behörigt sätt.*

Helsingfors 27.11.2015

I den avgörande behandlingen deltog

## Utlåtande GrUU 12/2015 rd

ordförande Annika Lapintie vänst  
vice ordförande Tapani Tölli cent  
medlem Simon Elo saf  
medlem Maria Guzenina sd  
medlem Anna-Maja Henriksson sv  
medlem Hannu Hoskonen cent  
medlem Antti Häkkänen saml  
medlem Ilkka Kantola sd  
medlem Kimmo Kivelä saf  
medlem Antti Kurvinen cent  
medlem Jaana Laitinen-Pesola saml  
medlem Markus Lohi cent  
medlem Leena Meri saf (delvis)  
medlem Ville Niinistö gröna (delvis)  
medlem Wille Rydman saml  
ersättare Maarit Feldt-Ranta sd.

Sekreterare var

utskottsråd Matti Marttunen.