

Kulturutskottet

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

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om småbarnspedagogik (RP 249/2020 rd): Ärendet har remitterats till kulturutskottet för betänkande.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- specialsakkunnig Mervi Eskelinen, undervisnings- och kulturministeriet
- specialsakkunnig Laura Niemi, undervisnings- och kulturministeriet
- lagstiftningsråd Virpi Korhonen, justitieministeriet
- jurist Sonja Vahtera, Barnombudsmannens byrå
- utvecklingschef Jarkko Lahtinen, Finlands Kommunförbund
- specialsakkunnig Minttu Ilveskivi-Hentilä, Undervisningssektorns Fackorganisation OAJ rf
- verksamhetsledare Eila Seppälä-Vessari, Förbundet för Barnavård i Finland rf
- expert på småbarnspedagogik Merja Korhonen, Finlands Föräldraförbund rf
- fullmäktigeordförande Tanja Rantala, Småbarnspedagogikens Lärarförbund SLF.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- Riksdagens justitieombudsmans kansli
- Dataombudsmannens byrå
- Regionförvaltningsverket i Södra Finland
- Utbildningsstyrelsen
- Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården (Valvira)
- Hyvinvointiala HALI ry
- KT Kommunarbetsgivarna
- Mannerheims Barnskyddsförbund.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås ändringar i lagen om småbarnspedagogik. Propositionen preciserar området för avvikelser från dimensioneringen av daghemmets personal. Dessutom föreslås bestämmelser om skyldigheten för dem som hör till personalen inom småbarnspedagogiken att anmäla

Betänkande KuUB 1/2021 rd

missförhållanden eller risker för uppenbara missförhållanden som de upptäckt i den småbarnspedagogiska verksamheten samt om åtgärder som ska vidtas med anledning av anmälan för att undanröja missförhållandet eller risken för ett uppenbart missförhållande. Anmälningsskyldigheten gäller offentlig och privat verksamhet som omfattas av lagens tillämpningsområde.

Lagen avses träda i kraft den 1 augusti 2021.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

Syftet med propositionen är att precisera grunderna för avvikelser från dimensioneringen av daghemspersonalen och att öka förhandstillsynen över småbarnspedagogiken. Utskottet framhåller att en personalstyrka som motsvarar barnens behov är en av de viktigaste kvalitetsgarantierna inom småbarnspedagogiken. Likaså är det väsentligt att se till och övervaka att småbarnspedagogiken ordnas i enlighet med lagstiftningen och principen om barnets bästa.

Sammantaget anser kulturutskottet att propositionen behövs och fyller sitt syfte. Utskottet tillstyrker lagförslaget, men med följande anmärkningar och ändringsförslag.

Personaldimensioneringen inom småbarnspedagogiken

Precisering av grunderna för avvikelser från personaldimensioneringen. Regeringen föreslår att bestämmelsen om personaldimensioneringen i lagen om småbarnspedagogik preciseras så att det uttryckligen blir förbjudet att avvika från den föreskrivna dimensioneringen av orsaker som beror på personalens frånvaro. Syftet med förslaget är att förtydliga den gällande bestämmelsen utan att det nuvarande rättsläget ändras.

Ändringsförslaget grundar sig på ett uttalande som kulturutskottet föreslagit (KuUB 5/2018 rd) och som godkänts av riksdagen (RSv 67/2018 rd). Enligt uttalandet ska statsrådet bevaka och bedöma hur bestämmelsen om avvikelser från dimensioneringen av personal vid daghemmet fungerar och vid behov göra de lagstiftningsändringar som behövs för att garantera barnets bästa.

Utskottet anser att det i och för sig är nödvändigt att precisera bestämmelsen i enlighet med förslaget, eftersom det har förekommit oklarheter i tolkningen. Enligt lagen är det tillåtet att avvika från dimensioneringen till exempel om barn som använder samma plats på daghemmet sporadiskt och kortvarigt är närvarande samtidigt. Det kan behövas exempelvis på grund av att föräldrarnas arbetsskift plötsligt ändras. Tillfälliga avvikelser sker dock också i situationer där personal saknas till exempel på grund av sjukfrånvaro, trots att lagen om småbarnspedagogik ger möjlighet att kortvarigt avvika från dimensioneringen endast av orsaker som hänför sig till vårdtiden för barnet.

Utskottet delar den oro som sakkunniga framfört över att anordnare och producenter av småbarnspedagogik kan råka i en svår situation på grund av plötslig frånvaro bland personalen, om det inte finns vikarier att få trots försök. Sakkunniga har i sina yttranden föreslagit att den nya be-

Betänkande KuUB 1/2021 rd

stämelsen inte ska innehålla ett absolut krav, utan i stället föreskriva att man bör sträva efter att få en vikarie så snart som möjligt.

Med hänvisning till en utredning konstaterar utskottet att en mer flexibel formulering än den som föreslås i propositionen kan leda till att avvikelserna från personaldimensioneringen varar längre än vad som är avsikten. Det bidrar inte till lagförslagets syfte att förtydliga området för avvikelser från dimensioneringen av daghemspersonalen och på så sätt säkerställa att dimensioneringen av daghemspersonalen genomförs på det sätt som lagstiftningen förutsätter. Utskottet anser det viktigt att se till att anordnarna och producenterna av småbarnspedagogik har tillräckliga och fungerande vikariesystem eller andra reservarrangemang, även vid plötslig och oförutsedd frånvaro bland personalen.

Utskottet betonar vikten av att säkerställa att frånvaro bland personal som omfattas av dimensioneringen inte kompenseras med att flytta personal som jobbar med andra barngrupper, till exempel personal som inte omfattas av dimensioneringen, såsom assistenter till barn som behöver särskilt stöd. Vikariearrangemangen ska genomföras i enlighet med barnets bästa.

Hur bestämmelserna om personaldimensionering fungerar. Utskottet påpekar att den föreslagna preciseringen av avvikelserna från personaldimensioneringen på daghem inte gör bestämmelserna om personaldimensionering mer lättbegripliga och att den inte nödvändigtvis i sig räcker till för att hindra att relationstalen mellan personalen och barnen överskrids.

Ett flertal sakkunniga har i sina yttranden pekat på att bestämmelserna om personaldimensionering är svårbegripliga. De menar att problemet inte nödvändigtvis är att lagen inte efterlevs. Bestämmelserna är otydliga, vilket leder till att de tillämpas på olika sätt. Detta kan ha gett en uppfattning av att lagen inte iakttas. Enligt en undersökning av personaldimensioneringen i enlighet med regionförvaltningsverkens tillsynsprogram verkar det inte vara något problem att den gällande lagstiftningen inte följs (Riksomfattande tillsynsprogram för småbarnspedagogiken, RFV:s publikationer 89/2020).

Lagstiftningen kan också vara svårbegriplig på grund av de olika begrepp som används där. Lagen om småbarnspedagogik innehåller ingen definition av småbarnspedagogik på deltid, men termen används i lagen om klientavgifter inom småbarnspedagogiken (1503/2016). Begreppen i lagen om småbarnspedagogik och lagen om klientavgifter inom småbarnspedagogiken kan förväxlas och skapa förvirring också vid beräkningen av personaldimensioneringen.

Enligt många sakkunnigyttanden skulle en lagenlig personaldimensionering fullföljas mer effektivt om man slopar det särskilda relationstalet för barn över 3 år som deltar i småbarnspedagogisk verksamhet högst 5 timmar. Åtgärden beräknas enligt propositionen kosta 44 miljoner euro.

Utskottet ser ett behov av att framöver undersöka möjligheten att förtydliga lagstiftningen i fråga om definitionerna av barn som deltar i verksamheten på deltid (mindre än 5 timmar) respektive barn som deltar på deltid och använder samma plats. Det behöver också prövas om genomförandet av relationstalet ska granskas till exempel per verksamhetsställe, grupp eller daghem.

Betänkande KuUB 1/2021 rd

Det bör noteras att en ändring av detaljerna i de nuvarande bestämmelserna om dimensioneringen av personalen inom småbarnspedagogiken inte nödvändigtvis resulterar i en tydlig och ändamålsenlig reglering. Bestämmelserna om personalantalet inom småbarnspedagogiken har i huvudsak varit desamma i cirka 30 års tid. Barnens och familjernas behov har förändrats och det behövs sektorsövergripande kompetens på daghemmen. Utöver den personal som uppfyller behörighetsvillkoren enligt lagen om småbarnspedagogik finns det behov av till exempel ergo-, fysio- och talterapeuter, som inte ingår i den nuvarande personaldimensioneringen inom småbarnspedagogiken och därmed inte nödvändigtvis syns i siffrorna över de yrkesutbildade personerna på daghemmen. Utskottet anser att det behövs en bedömning av hur regleringen av personaldimensioneringen fungerar ur barnens och familjernas synvinkel såväl som ur verksamhetsanordnarnas och alla behövliga personalgruppers synvinkel.

Utskottet konstaterar att tillräcklig och varaktig kompetent personal i barngruppen är viktiga faktorer som förbättrar personalens arbetsförhållanden. I kombination med att även barngruppen är varaktig inverkar detta positivt på kvaliteten på småbarnspedagogiken, vilket har en viktig betydelse med tanke på att såväl barnen och familjerna som personalen ska må bra. Dessutom är det viktigt att ledningen av den småbarnspedagogiska verksamheten fungerar.

Anmälningsskyldighet för personalen inom småbarnspedagogiken

Utskottet anser att den föreslagna bestämmelsen om personalens anmälningsskyldighet och förbudet mot negativa motåtgärder kommer att göra det möjligt att avhjälpa eller rätta till brister som påträffats i det lagenliga genomförandet av småbarnspedagogiken där de förekommer. Syftet med anmälningsskyldigheten enligt propositionen är att ge personalen bättre redskap att så snabbt och effektivt som möjligt ingripa i påträffade missförhållanden. Utskottet ser positivt på förslaget.

Anmälningsskyldigheten kan också anses befästa egenkontrollen vid verksamhetsställena. Förslaget hindrar inte att de nuvarande rättsmedlen används och inskränker inte de metoder som redan finns för att ingripa i missförhållanden. Anmälningsskyldigheten påverkar heller inte de skyldigheter som följer av annan lagstiftning, till exempel skyldigheten att göra barnskyddsanmälan.

Utskottet betonar vikten av att personalen inom småbarnspedagogiken får tillräcklig utbildning när det gäller den nya anmälningsskyldigheten och anknytande sekretessbestämmelser. I utbildningen är det också bra att ta upp de rättsliga förutsättningarna för personalens yttrandefrihet och begränsningarna i den med avseende på anställningsförhållandet.

Sakkunniga har befarat att behandlingen av de uppgifter som ingår i anmälningarna kan utgöra en hög risk och att anmälningsskyldigheten liknar det så kallade Whistleblowing-systemet, som har ansetts kräva en konsekvensbedömning avseende dataskydd enligt artikel 35 i den allmänna dataskyddsförordningen. Utskottet lyfter fram frågan om konsekvensbedömningar. När det gäller anmälningar enligt förslaget ska den personuppgiftsansvariga anordnaren av småbarnspedagogik göra en sådan konsekvensbedömning som avses i artikel 35 i dataskyddsförordningen. Utskottet ser ett behov av att undervisnings- och kulturministeriet bistår de personuppgiftsansvariga i den uppgiften.

Betänkande KuUB 1/2021 rd

Det är nödvändigt att förtydliga bestämmelserna om den föreslagna anmälningsskyldigheten på de grunder som anges i detaljmotiveringen.

Kostnadseffekter

Enligt regeringen har propositionen inga ekonomiska konsekvenser. Genom ändringen i bestämmelsen om avvikelse från personaldimensioneringen preciseras den gällande ordalydelsen, vilket innebär att det inte är fråga om en ny förpliktelse och inga förändringar anses ske i det rådande rättsläget. Inte heller bestämmelsen om anmälningsskyldighet väntas medföra merkostnader, men det administrativa arbetet konstateras öka i någon mån.

Däremot har sakkunniga ansett att både den strikta begränsningen av avvikelser från personaldimensioneringen och det administrativa arbete som följer av anmälningsskyldigheten medför merkostnader för anordnare och producenter av småbarnspedagogik. Utskottet anser det vara viktigt att följa upp propositionens eventuella kostnadseffekter.

DETALJMOTIVERING

1 §. Lagens syfte och tillämpningsområde. Enligt propositionsmotiven är avsikten att den föreslagna anmälningsskyldigheten för personalen också ska omfatta förskoleundervisning som ordnas på daghem, men detta förblir oklart i de föreslagna bestämmelserna. När det är fråga om en lagstadgad skyldighet ska bestämmelserna vara klara och entydiga, även när det föreskrivs om lagens tillämpningsområde. Utskottet föreslår att paragrafen preciseras så att det tydligt framgår att bestämmelserna om anmälningsskyldighet också tillämpas på förskoleundervisning som ordnas på daghem.

Utskottet föreslår att ingressen i lagförslaget ändras så att det här ändringsförslaget beaktas.

57 a §. Personalens anmälningsskyldighet. Utskottet konstaterar att personkretsen enligt bestämmelsen delvis är oklar. Detta är problematiskt i synnerhet när det är fråga om en lagstadgad skyldighet.

Med hänvisning till en utredning föreslår utskottet att 1 mom. preciseras med att personer enligt 26—30 § avses höra till personalen inom småbarnspedagogiken. De personalgrupper som avses i de paragraferna kan anses ha tillräcklig sakkunskap om innehållet i lagen om småbarnspedagogik och genomförandet av småbarnspedagogisk verksamhet. Samtidigt blir det klart att anmälningsskyldigheten inte gäller till exempel assistenter inom småbarnspedagogiken.

Utskottet föreslår att 2 mom. förtydligas så att det med personer som hör till personalen inom småbarnspedagogiken enligt 1 mom. avses personer i tjänste- och arbetsavtalsförhållande. Förslaget syftar också till att göra det klart att praktikanter och studerande inom småbarnspedagogiken inte omfattas av personkretsen för anmälningsskyldigheten.

Utskottet anser att grunden för anmälningsskyldigheten enligt paragrafen innehållsmässigt är opreciserad, eftersom anmälningsskyldigheten föreslås bli kopplad endast till missförhållanden

Betänkande KuUB 1/2021 rd

eller risk för uppenbara missförhållanden som gäller genomförandet av småbarnspedagogiken. Utskottet föreslår att ordalydelsen i 2 mom. preciseras så att anmälningsskyldigheten gäller situationer i strid med lagen om småbarnspedagogik.

Anmälan kan göras trots sekretessbestämmelserna om det är nödvändigt för att fullgöra anmälningsskyldigheten, står det i 3 mom. Ordalydelsen gör det oklart hur skyldigheten att lämna sekretessbelagda uppgifter ska knytas till lämnande av sådana uppgifter som på det sätt som beskrivs i motiveringen är nödvändiga för att fullgöra anmälningsskyldigheten och rätta till situationen. Om man för att fullgöra anmälningsskyldigheten blir tvungen att lämna ut sekretessbelagda uppgifter, kan endast sådana uppgifter som är kvantitativt och kvalitativt nödvändiga i det specifika fallet lämnas ut.

Utskottet föreslår att 3 mom. förtydligas så att det av momentet framgår att det är tillåtet att lämna ut endast sådana uppgifter som är nödvändiga för att fullgöra anmälningsskyldigheten och undanröja ett missförhållande eller en risk för ett uppenbart missförhållande.

Utskottet påpekar att det är viktigt med anvisningar om anmälningsskyldigheten. Anvisningarna ska enligt propositionsmotiven bidra till att säkerställa att det i samband med anmälan inte lämnas ut till exempel onödiga personuppgifter om arbetstagare eller barn.

För att stärka skyddsåtgärderna vid behandlingen av personuppgifter föreslår utskottet att det till paragrafen fogas ett nytt 5 mom. med bestämmelser om förvaringstiderna för de anmälningar som avses i paragrafen. Anmälningarna ska förvaras till dess att ett år har förflutit från utgången av det kalenderår då anmälan gjordes. Förvaringstiden hänför sig till de åtgärder som enligt den föreslagna 57 b § ska vidtas med anledning av anmälan. Utifrån en utredning anser utskottet att ett kalenderår är en tillräcklig tid inom vilken behövliga åtgärder för att avhjälpa missförhållandet eller det uppenbara missförhållandet kan vidtas. Samtidigt garanteras det att anmälningarna om missförhållanden inte sparas onödigt länge.

57 b §. Åtgärder med anledning av en anmälan. För att förbättra läsbarheten föreslår utskottet att regionförvaltningsverket och Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården inte ska nämnas flera gånger i 3 mom., eftersom de nämns i första meningen i momentet.

Utskottet föreslår att 3 mom. förtydligas så att en anmälan kan göras trots sekretessbestämmelserna, om det är nödvändigt för att fullgöra anmälningsskyldigheten och undanröja ett missförhållande eller risken för ett uppenbart missförhållande. Förslaget motsvarar ändringsförslaget i 57 a § 3 mom.

I 6 mom., där det föreskrivs att vårdnadshavaren till det barn som ändringen gäller ska underrättas om ändringar som gjorts med anledning av en anmälan, har innehållet i de uppgifter som ska ges vårdnadshavaren inte begränsats tillräckligt tydligt. Det möjliggör att vårdnadshavaren utöver uppgifterna om barnet även kan få uppgifter om den som gjort anmälan och de arbetstagare som berörs av den händelse som anmälan gäller. Utskottet föreslår att bestämmelsen preciseras så att underrättelsen till barnets vårdnadshavare om vilka åtgärder som vidtagits med anledning av anmälan avgränsas till ändringar i den småbarnspedagogiska verksamheten.

Betänkande KuUB 1/2021 rd

FÖRSLAG TILL BESLUT

Kulturutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner lagförslaget i proposition RP 249/2020 rd med ändringar. (Utskottets ändringsförslag)

Utskottets ändringsförslag

Lag

om ändring av lagen om småbarnspedagogik

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om småbarnspedagogik (540/2018) 1 § 6 mom. och rubriken för 36 § och fogas till 36 § ett nytt 3 mom. och till lagen nya 57 a och 57 b § som följer:

1 § (Ny)

Lagens syfte och tillämpningsområde

Bestämmelser om förskoleundervisning finns i lagen om grundläggande utbildning (628/1998). Det allmänna ska se till att varje barn kan delta i förskoleundervisning enligt lagen om grundläggande utbildning. På förskoleundervisning som ordnas på ett daghem tillämpas bestämmelserna om gruppstorlek och dimensionering av personalen i denna lag. Vidare tillämpas 55—58 § på tillsynen och personalens anmälningsskyldighet när det gäller sådan förskoleundervisning som ordnas på ett daghem.

36 §

Avvikelser från dimensioneringen av personalen vid daghemmet

Avvikelser från det relationstal som avses i 35 § får inte göras av orsaker som beror på frånvaro inom personalen.

57 a §

Personalens anmälningsskyldighet

Den som hör till personalen inom småbarnspedagogiken enligt 26—30 § ska agera så att småbarnspedagogiken för barnet genomförs på det sätt som förutsätts i denna lag.

Betänkande KuUB 1/2021 rd

Den **person i arbetsavtals- eller tjänsteförhållande** som avses i 1 mom. ska utan dröjsmål anmäla till den som ansvarar för verksamheten vid verksamhetsstället för småbarnspedagogik, om han eller hon i sina uppgifter upptäcker ett missförhållande eller en risk för ett uppenbart missförhållande vid genomförandet av småbarnspedagogiken för barnet **i enlighet med denna lag**. Anmälan ska göras skriftligen. Den som tar emot anmälan ska anmäla ärendet till den ledande tjänsteinnehavaren inom småbarnspedagogiken.

Anmälan kan göras trots sekretessbestämmelserna om det är nödvändigt för att fullgöra anmälningsskyldigheten **och undanröja missförhållandet eller risken för ett uppenbart missförhållande**.

Anordnaren och producenten av småbarnspedagogik ska informera sin personal om anmälningsskyldigheten och de omständigheter som är förknippade med tillämpningen av den. Anvisningar för förfaringssätten vid tillämpningen av anmälningsskyldigheten ska utarbetas skriftligen och hållas offentligt framlagda. Den som gjort anmälan får inte bli föremål för negativa motåtgärder till följd av anmälan.

Anmälningar enligt denna paragraf ska förvaras i ett års tid efter utgången av det kalenderår då anmälan gjordes.

57 b §

Åtgärder med anledning av en anmälan

Den som ansvarar för verksamheten vid ett verksamhetsställe för småbarnspedagogik och tar emot en anmälan som avses i 57 a § 2 mom. ska utan obefogat dröjsmål vidta behövliga åtgärder för att undanröja missförhållandet eller risken för ett uppenbart missförhållande.

Om missförhållandet eller risken för ett uppenbart missförhållande inte kan undanröjas självständigt på verksamhetsstället för småbarnspedagogik, ska den ledande tjänsteinnehavaren inom småbarnspedagogiken ge behövlig handledning och rådgivning i ärendet för att undanröja missförhållandet eller risken för ett uppenbart missförhållande.

Den ledande tjänsteinnehavaren inom småbarnspedagogiken ska anmäla ärendet vidare till regionförvaltningsverket eller Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården, om missförhållandet eller risken för ett uppenbart missförhållande inte undanröjs trots de åtgärder som avses i 1 och 2 mom. Anmälan kan göras trots sekretessbestämmelserna om det är nödvändigt för behandlingen av ärendet ~~vid regionförvaltningsverket eller Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården~~ **och för att undanröja missförhållandet eller risken för ett uppenbart missförhållande**.

Regionförvaltningsverket eller Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården kan meddela ett föreläggande för att undanröja missförhållandet och besluta om vidare åtgärder i ärendet på det sätt som föreskrivs i 58 §.

Den som gjort anmälan har rätt att inom skälig tid få veta vilka åtgärder som vidtagits med anledning av anmälan.

Om den småbarnspedagogiska verksamheten ändras för att undanröja ett missförhållande eller risken för ett uppenbart missförhållande och förändringen har särskild betydelse med tanke på barnets uppväxt och utveckling, ska föräldrarna eller andra vårdnadshavare till det barn som förändringen gäller underrättas om förändringen **i den småbarnspedagogiska verksamheten**.

Denna lag träder i kraft den 20 .

Betänkande KuUB 1/2021 rd

Helsingfors 14.4.2021

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Paula Risikko saml
vice ordförande Eeva-Johanna Eloranta sd
medlem Sanna Antikainen saf
medlem Marko Asell sd
medlem Veronika Honkasalo vänst
medlem Kaisa Juuso saf
medlem Anneli Kiljunen sd
medlem Mikko Kinnunen cent
medlem Pasi Kivisaari cent
medlem Ari Koponen saf
medlem Sari Multala saml
medlem Jouni Ovaska cent
medlem Sofia Vikman saml
ersättare Saara Hyrkkö gröna.

Sekreterare var

utskottsråd Marja Lahtinen.