

Grundlagsutskottet

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

Till kulturutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ett försök med tvåårig förskoleundervisning och lag om ändring av lagen om småbarnspedagogik (RP 149/2020 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till kulturutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- specialsakkunnig Mervi Eskelinen, undervisnings- och kulturministeriet
- regeringssekreterare Marjaana Larpa, undervisnings- och kulturministeriet
- professor (emeritus) Pentti Arajärvi
- biträdande professor Pauli Rautiainen
- professor Janne Salminen.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- professor Suvianna Hakalehto.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att det stiftas en ny lag om ett försök med tvåårig förskoleundervisning och att lagen om småbarnspedagogik ändras.

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

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

Utlåtande GrUU 37/2020 rd

I motiven till lagstiftningsordningen granskas lagförslagen särskilt med avseende på 6, 10 och 16 § i grundlagen. Regeringen anser att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning eftersom de inte innehåller några ändringar som hindrar detta. Regeringen anser dock att det är önskvärt att begära utlåtande om propositionen av grundlagsutskottet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

I propositionen föreslås det att det stiftas en lag om ett försök med tvåårig förskoleundervisning. Enligt förslaget ska försöket genomföras 2021—2024. Regeringen föreslår att de kommuner och verksamhetsställen för förskoleundervisning som deltar i försöket ska väljas ut genom stratifierad slumpmässig sampling. Målgruppen för försöket är barn födda 2016 och 2017 i försökskommunerna. Barnen i målgruppen utgör en försöks- och en kontrollgrupp.

Försökslagstiftning

Grundlagsutskottet brukar bedöma försökslagstiftning med avseende på grundlagens 6 § om likabehandling och förbud mot diskriminering. Utskottet har ansett att försökslagstiftning som leder till en viss olikhet i sig är acceptabel med avseende på jämlikheten, om det finns ett godtagbart mål med försöket (se t.ex. GrUU 44/2017 rd, s. 2, GrUU 24/2017 rd, s. 3, och GrUU 20/2012 rd, s. 2). Utskottet har då understrukt att inga skarpa gränser för lagstiftarens prövning följer av jämlikhetsprincipen när en reglering i överensstämmelse med den rådande samhällsutvecklingen eftersträvas och att ett försök åtminstone inom vissa gränser kan vara en godtagbar grund för att pruta på formell jämlikhet i regionalt hänseende (GrUU 44/2017 rd, s. 2, GrUU 24/2017 rd, s. 3, och GrUU 42/2010 rd, s. 4—5). Utskottet har också kopplat ihop frågan om en godtagbar grund för ett försök med att försöket uttryckligen ska ge uppgifter och erfarenheter om konsekvenserna av vissa planerade reformer (GrUU 44/2017 rd, s. 3, GrUU 24/2017 rd, s. 3, GrUU 51/2016 rd, s. 3). En allmän förutsättning för ett försök bör enligt utskottet dessutom vara att resultaten av försöket utreds och utvärderas på behörigt sätt (GrUU 65/2018 rd, s. 33, GrUU 24/2017 rd, s. 3, GrUU 70/2002 rd, s. 3).

Enligt 1 § i lagförslag 1 syftar det nu aktuella försöket bland annat till att stärka jämlikheten i utbildningen, att utveckla förskoleundervisningens kvalitet och genomslag samt att få information om hur tvåårig förskoleundervisning påverkar barns förutsättningar för utveckling och lärande samt deras sociala färdigheter och utvecklingen av en sund självkänsla. Grundlagsutskottet anser att syftet med förslaget är godtagbart med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna.

Försökslagen ändrar inte bestämmelserna om förskoleundervisning för de barn som lämnas utanför försöket, utan de har rätt till förskoleundervisning enligt de gällande bestämmelserna. Enligt grundlagsutskottet gäller försöket inte heller någon särbehandling som till sin grad är osedvanligt djupgående (GrUU 24/2017 rd, s. 3 och de utlåtanden som nämns där).

Grundlagsutskottet har i sina bedömningar av försökslagstiftning understrukt det allmänna kravet på att det ska föreskrivas genom lag om grundläggande fri- och rättigheter och konstaterat att det kravet också gäller jämlikhetsprincipen (se t.ex. GrUU 44/2017 rd, s. 5, GrUU 20/2012 rd, s. 2). Det har krävts att kravet beaktas till exempel när försöksområdet bestäms antingen genom att

Utlåtande GrUU 37/2020 rd

området anges direkt i lag eller genom att besluten om området knyts till tillräckligt exakta kriterier i lag (GrUU 44/2017 rd, s. 5, GrUU 58/2001 rd, s. 2—3, GrUU 19/1997 rd, s. 2).

Enligt förslaget ska förskoleförsöket bygga på randomisering i två faser. Först väljs enligt lagens 4 § de kommuner som deltar i försöket, och därefter väljs enligt lagens 5 § inom kommunen eller områdena som består av kommuner de verksamhetsställen som ska ordna tvåårig förskoleundervisning. Enligt motiveringen till lagförslaget är det möjligt för alla kommuner i Finland att delta i urvalet.

I samband med försöket med basinkomst tog grundlagsutskottet ställning till sådan reglering där de personer som deltar i försöket väljs genom slumpmässigt urval. Detta motiverades då med att randomiseringen ger varje person i målgruppen lika möjligheter att omfattas av basinkomsten. Metoden behandlar alltså på ett likvärdigt sätt alla personer i den genom lag exakt avgränsade målgruppen. Utskottet ansåg att motiven i sig var korrekta. Grundlagsutskottet ansåg dock att försöksgruppen inte kunde väljas ut enbart med hjälp av en programkod, utan både kravet på bestämmelser i lag och kraven på att de ska vara exakta och noga avgränsade förutsatte bestämmelser i lag om grunderna för urvalet, till exempel enligt krav som motsvarar karaktäriseringarna i motiven till lagstiftningsordningen. Utskottet ansåg också att det borde ha föreskrivits om offentliggörandet av programkoden och dess offentlighet (GrUU 51/2016 rd).

Grundlagsutskottet anser att det utifrån ordalydelsen i 4 § ("till urvalet kan tas") i viss mån blir oklart att det i princip är möjligt för alla kommuner att väljas till försöket. Regleringen bör ändras.

I försöket deltar enligt lagens 4 § finsk- och svenskspråkiga kommuner och kommuner inom samernas hembygdsområde. Grundlagsutskottet påpekar att enligt ordalydelsen i lagen kan inte tvåspråkiga kommuner delta i försöket. I ljuset av motiveringen till lagen verkar detta ändå inte vara meningen. Ordalydelsen i lagen måste ändras.

Enligt förslaget ska en forskargrupp välja försökskommunerna och de verksamhetsställen i dem som ska delta i försöket. Enligt 4 § i lagförslaget ska forskargruppen "utes" av undervisnings- och kulturministeriet, och enligt 5 § ska forskargruppens sammansättning offentliggöras innan försöket inleds. I lagen föreslås dock inga bestämmelser om exempelvis forskargruppens sammansättning, behörighetsvillkoren för dess medlemmar eller gruppens ställning. I ljuset av lagförslaget och motiveringen till det blir det oklart vilken forskargruppens rättsliga ställning är. Det är nödvändigt att precisera bestämmelserna om forskargruppen. Dessutom bör försöksdeltagarna väljas av en myndighet, eftersom det handlar om ett betydande beslut. Utan dessa ändringar kan lagförslag 1 enligt grundlagsutskottet inte behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Enligt 6 § i lagförslag 1 ska försökskommunen underrätta vårdnadshavaren eller någon annan laglig företrädare för ett barn som hör till försöksgruppen om att barnet hör till försöksgruppen och om möjligheten att söka till tvåårig förskoleundervisning. Deltagande i tvåårig förskoleundervisning förutsätter ansökan av vårdnadshavaren eller någon annan laglig företrädare för barnet. Vårdnadshavaren eller någon annan laglig företrädare för ett barn som hör till försöksgruppen ska säkerställa att barnet deltar i förskoleundervisning som varar i två år eller i annan verksamhet genom vilken målen för den tvååriga förskoleundervisningen uppnås.

Utlåtande GrUU 37/2020 rd

Grundlagsutskottet fäster uppmärksamhet vid en behörig och tillräcklig information. Utskottet betonar vikten av att ge tillräcklig och tydlig information i samband med ansökan till tvåårig förskoleundervisning (se också GrUU 44/2017 rd, s. 4). Utskottet anser att det är skäl att i lagen ta in grundläggande bestämmelser om innehållet i denna information.

Lagbestämmelser om kommunernas uppgifter

Enligt lagen om grundläggande utbildning är kommunen skyldig att ordna grundläggande utbildning på det sätt som anges närmare i lagen. Det är tänkt att kommunen ska sköta också förskoleundervisningen enligt den försökslag som nu föreslås. Bestämmelserna är relevanta med avseende på 121 § i grundlagen. Enligt den paragrafen utfärdas bestämmelser om uppgifter som åläggs kommunerna genom lag.

Enligt 3 § i lagförslaget handhar försökskommunerna det lokala verkställandet av försöket, såsom tillhandahållandet av tillräcklig information till de barn som bor inom kommunens område och hör till målgruppen och deras vårdnadshavare samt utarbetandet av en lokal läroplan för försöket. Dessutom framgår kommunernas skyldighet att ordna tvåårig förskoleundervisning indirekt av lagens 5 och 8 §. Av skäl som beror på 121 § i grundlagen bör det dock föreskrivas explicit om kommunernas skyldighet att ordna tvåårig förskoleundervisning.

Övrigt

Enligt 9 § i lagen om grundläggande utbildning kan förskoleundervisningen i specialundervisning för elever som omfattas av förlängd läroplikt samt, med tillstånd av vederbörande ministerium, i sådan undervisning på främmande språk som avses i 10 § 4 mom., omfatta två år. Av motiveringen till lagförslaget (s. 39—40) kan man få en med avseende på 9 § 2 mom. i lagen om grundläggande utbildning felaktig uppfattning om genomförandet av den tvååriga förskoleundervisningen. Kulturutskottet bör försäkra sig om att motiveringen till den föreslagna regleringen inte stöder sig på en uppfattning om nuläget i fråga om den tvååriga förskoleundervisningen som inte grundar sig på lag.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men lagförslag 1 bara om utskottets konstitutionella invändningar mot valet av försöksdeltagare och bestämmelserna om forskargruppen beaktas på behörigt sätt.

Utlåtande GrUU 37/2020 rd

Helsingfors 13.11.2020

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Johanna Ojala-Niemelä sd
vice ordförande Antti Häkkänen saml
medlem Bella Forsgrén gröna
medlem Petri Honkonen cent
medlem Olli Immonen saf
medlem Hilikka Kemppi cent
medlem Mikko Kinnunen cent
medlem Anna Kontula vänst
medlem Wille Rydman saml
medlem Tuula Väätäinen sd
ersättare Mari Holopainen gröna
ersättare Johannes Koskinen sd.

Sekreterare var

utskottsråd Liisa Vanhala.