

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om Nationella centret för utbildningsutvärdering

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås det att lagen om Nationella centret för utbildningsutvärdering ändras. Till lagen föreslås ett system för kvalitetsbedömning för småbarnspedagogiken med vars hjälp anordnare av småbarnspedagogik och serviceproducenter inom småbarnspedagogiken ska kunna genomföra sin lagstadgade uppgift att utvärdera den småbarnspedagogik som de tillhandahåller samt delta i extern utvärdering av sin verksamhet. Med hjälp av systemet kan Nationella centret för utbildningsutvärdering dessutom genomföra externa utvärderingar av småbarnspedagogiken, stödjande anordnare och tillhandahållare av småbarnspedagogik i frågor som gäller utvärdering och kvalitetsledning samt utveckla utvärderingen av småbarnspedagogiken. I propositionen föreslås också bestämmelser om gemensamt personuppgiftsansvar för systemet och om utnyttjande av uppgifterna i informationsresursen inom småbarnspedagogiken inom ramen för systemet.

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2023 och avses bli behandlad i samband med den.

Lagen avses träda i kraft den 1 januari 2023.

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL	1
MOTIVERING	3
1 Bakgrund och beredning	3
2 Nuläge och bedömning av nuläget	3
2.1 Lagstiftning som styr verksamheten vid Nationella centret för utbildningsutvärdering	3
2.2 Nuläget för utvärderingen av småbarnspedagogisk verksamhet	5
2.3 Utvecklingen av utvärderingen av småbarnspedagogiken	6
2.4 Framtagandet av information inom småbarnspedagogiken	8
3 Målsättning	8
4 Förslagen och deras konsekvenser	9
4.1 De viktigaste förslagen	9
4.2 De huvudsakliga konsekvenserna	10
4.2.1 Ekonomiska konsekvenser	10
4.2.2 Konsekvenser för myndigheterna	11
4.2.3 Konsekvenser för barn och familjer	12
4.2.4 Konsekvenser för dataskyddet och informationshanteringen	15
5 Alternativa handlingsvägar	20
5.1 Handlingsalternativen och deras konsekvenser	20
5.2 Lagstiftning och andra handlingsmodeller i utlandet	23
5.3 Utvärderingen av småbarnspedagogiken i de övriga nordiska länderna	23
6 Remissvar	26
7 Specialmotivering	27
8 Ikraftträdande	32
9 Förhållande till budgetpropositionen	32
10 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning	32
LAGFÖRSLAG	35
Lag om ändring av lagen om Nationella centret för utbildningsutvärdering	35

MOTIVERING

1 Bakgrund och beredning

Utvecklingen av ett digitalt utvärderingssystem för småbarnspedagogikens kvalitet hänför sig till skrivningen i regeringsprogrammet för statsminister Sanna Marins regering om utarbetandet av kvalitetskriterier för småbarnspedagogiken. Avsikten är att systemet ska användas för att införa kvalitetskriterier för anordnare av småbarnspedagogik och serviceproducenter inom småbarnspedagogiken (nedan även *anordnare och tillhandahållare av småbarnspedagogik*). Utvecklandet av systemet ingår i den utvärderingsplan för utbildningen 2020—2023 som styr verksamheten vid Nationella centret för utbildningsutvärdering samt i utvecklingsprogrammet Utbildning för alla, i fråga om småbarnspedagogikens kvalitet och jämlikhet.

Propositionen har beretts vid undervisnings- och kulturministeriet. Undervisnings- och kulturministeriet och Nationella centret för utbildningsutvärdering har sedan hösten 2020 hållit på att utveckla och ta fram ett digitalt utvärderingssystem för småbarnspedagogikens kvalitet.

Utlåtanden om utkastet till regeringsproposition har begärts av centrala intressentgrupper. Utkastet till proposition har varit på remiss 21.1.—18.2.2022.

Beredningsunderlaget till propositionen finns i den offentliga tjänsten på adressen <https://okm.fi/sv/projekt?tunnus=OKM065:00/2021>

2 Nuläge och bedömning av nuläget

2.1 Lagstiftning som styr verksamheten vid Nationella centret för utbildningsutvärdering

Fråga om småbarnspedagogik, liksom all utbildning nationellt, finns bestämmelser om utvärdering av den som en lagstadgad uppgift för Nationella centret för utbildningsutvärdering. Bestämmelser om Nationella centret för utbildningsutvärdering (nedan utvärderingscentret) finns i lagen om Nationella centret för utbildningsutvärdering (1295/2013). Utvärderingscentret är en självständig och oberoende myndighet för utvärdering av utbildningen, som enligt lagen om Utbildningsstyrelsen (564/2016) är en fristående enhet vid Utbildningsstyrelsen. Utvärderingscentret tar fram utvärderingsbaserad information för det utbildningspolitiska beslutsfattandet och utvecklandet av utbildningen och småbarnspedagogiken.

Enligt 2 § i lagen om Nationella centret för utbildningsutvärdering har utvärderingscentret till lagstadgad uppgift att i enlighet med den utvärderingsplan som avses i lagen och görs regelbundet utvärdera småbarnspedagogiken och utbildningen samt den verksamhet som bedrivs av dem som ordnar småbarnspedagogik, utbildning eller undervisning och av högskolornas verksamhet. Utvärderingsplanen godkänns av undervisnings- och kulturministeriet. Nationella centret för utbildningsutvärdering har också till uppgift att utveckla utvärderingen av småbarnspedagogiken och utbildningen samt att stödja dem som ordnar småbarnspedagogik, undervisning och utbildning samt högskolorna i frågor som gäller utvärdering och kvalitetshandling. Dessutom ska utvärderingscentret enligt lagen sköta andra uppgifter som enligt bestämmelser och föreskrifter ankommer på centret.

Utvärderingscentrets lagstadgade uppgifter består av bedömning av inlärningsresultaten, tematiska och systemutvärderingar gällande småbarnspedagogik, undervisning och utbildning samt utvärdering av kvalitetssystem, såsom auditeringar av högskolorna. I fokus för tematiska utvärderingarna ligger en viss innehållslig helhet eller ett visst innehållsligt temaområde. Det kan

också göras utvärderingar av läget inom en viss utbildningsform. Med systemutvärderingar avses att utbildningssystemet som helhet eller ett visst delområde i systemet kan vara föremål för utvärdering, t.ex. genomförandet av det stöd som eleverna får.

I 6 § i lagen om Nationella centret för utbildningsutvärdering föreskrivs om centrets rätt att få information. Enligt paragrafen har utvärderingscentret trots sekretessbestämmelserna rätt att av dem som ordnar småbarnspedagogik, serviceproducenter inom småbarnspedagogiken, dem som ordnar undervisning och utbildning samt Utbildningsstyrelsen avgiftsfritt få andra personuppgifter som är nödvändiga för utförandet av utvärderingsuppgifter än de som gäller studerande vid högskolor och som föreskrivs i 2 § 1 och 2 punkten, när det gäller till exempel deltagande i småbarnspedagogik, omfattningen av och sätten att ordna småbarnspedagogik, beslut och planer för fostran samt erhållande av stöd inom småbarnspedagogiken. Utvärderingscentret har dessutom rätt att även få andra uppgifter om den småbarnspedagogiska verksamheten, undervisningen eller stödet som är nödvändiga för att utföra bedömningsuppdraget. Med ovannämnda uppgifter avses också uppgifter i de personregister, datalager och informationsresurser som Utbildningsstyrelsen ansvarar för.

I statsrådets förordning om Nationella centret för utbildningsutvärdering (1317/2013) föreskrivs det bl.a. om utvärderingscentrets verksamhetsprinciper. Enligt 1 § i förordningen iakttas i verksamheten vid Nationella centret för utbildningsutvärdering principerna för oavhängig och utvecklande utvärdering. Utvärderingscentret ska vara oavhängigt med avseende på utvärderingsverksamheten, -metoderna och -resultaten. Utvärderingen ska även vara mångsidig, öppen och rättvis samt tillförlitlig och jämförbar. (RP 117/2013 rd, s. 33).

Principen om utvecklande utvärdering betonar delaktighet, förtroende mellan den som utför och den som deltar i utvärderingen och utbildningsorganisationens ansvar för utvecklingen av sin verksamhet. Utvecklande utvärdering kännetecknas av att information inhämtas om verksamhetens styrkor och utvecklingsområden samt att verksamheten utvecklas redan under utvärderingsprocessen.¹ Inom småbarnspedagogiken strävar man efter att bygga upp en utvärderingskultur där utvärderingen grundar sig på öppen diskussion och öppen dialog i stället för på t.ex. kontrollbaserade metoder.² Utgångspunkten för utvecklande utvärdering är att utvärderingen anses vara en naturlig del av den dagliga verksamheten inom småbarnspedagogiken, och att själva utvärderingsprocessen och den därpå följande utvecklingen anses viktigare än slutresultatet.³ Syftet med utvärderingen är att stödja engagemanget och motivationen hos arbetsgemenskaper och personal inom småbarnspedagogiken för deras arbete samt att hjälpa dem att utveckla deras tillvägagångssätt i arbetet. Det primära målet med utvärderingen är alltså att uppmuntra dem att utveckla både arbetet och sig själva samt till att försöka göra sitt bästa⁴.

¹Moitus, S. & Kamppi, P. (2020). Utvecklande utvärdering vid Nationella centret för utbildningsutvärdering Nationella centret för utbildningsutvärdering. 8:2020.

²Atjonen, P. & Räisänen, A. (2005). Voiko arviointi kehittää? Evalenssi 1, 8—10.

³Räisänen, A. (2005). Kehittävään arviointiin. i H.K. Lyytinen & A. Räisänen (toim.) Kehittämissuuntaa arvioinnista. Koulutuksen arviointineuvoston julkaisuja 6, 109—127.

⁴Vlasov, J., Salminen, J., Repo, L., Karila, K., Kinnunen, S., Mattila, V., Nukarinen, T., Parrila, S. & Sulonen, H. (2019). Grunder och rekommendationer för utvärdering av kvaliteten på småbarnspedagogiken. Nationella centret för utbildningsutvärdering. Publikationer 24/2018

Enligt 1 § i förordningen offentliggör utvärderingscentret grunderna för och resultaten av utvärderingarna. Dessutom svarar centret för informationen till intressentgrupperna. Utöver offentliggöranden innebär det att även aktivt informera om de centrala resultaten av utvärderingarna. (RP 117/2013 rd, s. 33).

2.2 Nuläget för utvärderingen av småbarnspedagogisk verksamhet

Den som anordnar och den som tillhandahåller småbarnspedagogik ska enligt 24 § i lagen om småbarnspedagogik utvärdera den småbarnspedagogik som de tillhandahåller. Enligt 24 § 1 mom. i lagen om småbarnspedagogik är syftet med utvärderingen av småbarnspedagogiken att trygga att syftet med lagen uppfylls, stödja utvecklandet av småbarnspedagogiken och främja förutsättningarna för barnets utveckling, lärande och välbefinnande. I lagen föreskrivs det dock inte närmare vad anordnarna och serviceproducenterna ska utvärdera, eller hur utvärderingen ska genomföras. Anordnarna och serviceproducenterna kan själva också välja utvärderingsmetoderna. Utöver självvärderingsuppgiften ska den som anordnar och den som tillhandahåller småbarnspedagogik delta i utomstående utvärdering av sin verksamhet. Bestämmelser om motsvarande skyldigheter att delta i utvärderingar finns gällande andra utbildningsstadier i lagen om grundläggande utbildning (628/1998), gymnasielagen (714/2018), lagen om yrkesutbildning (531/2017), yrkeshögskolelagen (932/2014) och universitetslagen (558/2009). När bestämmelsen om utvärdering av småbarnspedagogiken kom till, var avsikten mycket riktigt att i lagen ta in en motsvarande bestämmelse som i dessa utbildningslagar. (RP 341/2014 rd, s. 22).

I 24 § i lagen om småbarnspedagogik förpliktagas den som anordnar och den som tillhandahåller småbarnspedagogik att publicera de centrala resultaten av utvärderingarna. I paragrafen föreskrivs dock inte närmare hur, var och i vilken omfattning resultaten ska offentliggöras, utan beslutet om sätten att offentliggöra resultaten fattas av anordnaren eller den som tillhandahåller servicen.

Utöver lagstiftningen styrs den innehållsmässiga och målinriktade utvecklingen av småbarnspedagogiken även av grunderna för planen för småbarnspedagogik, som är förpliktigande (Utbildningsstyrelsen 2022). Trots denna skyldighet finns det ännu ingen etablerad utvärderingskultur för småbarnspedagogiken. År 2017 genomförde utvärderingscentret en utredning som syftade till att kartlägga praxis för anordnarnas kvalitetshantering och självvärdering. Utredningen visade att anordnare av småbarnspedagogik och privata serviceproducenter inom småbarnspedagogiken befinner sig i olika skeden av kvalitetshanteringen och utvecklingen av praxis för utvärdering av verksamheten. Enkäten besvarades av sammanlagt 316 anordnare av småbarnspedagogik (220 kommunala och 96 privata serviceproducenter). Enligt utredningen stödde en stor del av anordnarnas och tillhandahållarnas modeller eller referensramar för kvalitetshantering inte utvecklingen av småbarnspedagogikens innehåll på det sätt som lagstiftningen och grunderna för planen för småbarnspedagogik förutsätter.⁵ Dessutom varierar anordnarnas och tillhandahållarnas uppfattningar om vad som eftersträvas med självvärderingar och vad som avses med kvaliteten på småbarnspedagogiken.⁶ Resultaten sammanfaller med den utredning

⁵Mikkola, A., Repo, L., Vlasov, J., Paananen, M., & Mattila, V. (2017). Nuläget för utvärderingen av småbarnspedagogiken i Finland). Nationella centret för utbildningsutvärdering. Publikationer 22/2017

⁶Alila, K. (2017). Finnish Country Note on Transitions in ECEC. Review of Policies and Practices for Transitions from Early Childhood Education and Care to Primary Education. Publications of the Ministry of Education and Culture, Finland 2017:27.

om småbarnspedagogik som social- och hälsovårdsministeriet gjort enligt vilken anordnarnas förfaranden för kvalitetshantering varierade från kommun till kommun.⁷

Enligt utvärderingscentrets utredning använde sig ca 67 procent av de anordnare och serviceproducenter som svarade på enkäten av något systematiskt sätt för självvärdering av småbarnspedagogiken. I självvärderingar av verksamheten utnyttjade anordnarna bland annat färdiga modeller för kvalitetshantering, enkäter till klienterna och gällande arbetstillfredsställelse, feedback- och utvecklingssamtal samt möten. En del av modellerna har ursprungligen utvecklats för utvärderingar inom affärslivet och näringslivet. Användningen av olika utvärderingspraxis som avviker från varandra splittrar upp fältet. Utredningen visar att utvärderingen av innehållet i småbarnspedagogiken behöver stärkas.⁸ För en utveckling av utvärderingen av kvaliteten på småbarnspedagogiken talar också utvärderingscentrets utvärdering av förfarandena för självvärdering och kvalitetshantering hos anordnarna av grundläggande utbildning och gymnasieutbildning 2016—2017.⁹ Trots att anordnarnas självvärdering i fråga om den grundläggande utbildningen och gymnasieutbildningen har varit lagstadgad i tjugo år, har genomförandet av den enligt resultaten till största delen varit på inledande nivå. Resultaten bekräftar uppfattningen att lagstadgade bestämmelser inte i sig garanterar avancerade strukturer för självvärdering, utan att anordnarna behöver verktyg, system och utbildning till stöd för utvecklingen av kvalitetshandlingen.

2.3 Utvecklingen av utvärderingen av småbarnspedagogiken

Utvärderingscentret stöder anordnare och serviceproducenter i utvecklingen av utvärderingen och kvalitetshandlingen bl.a. genom att förenhetliga uppfattningen om vad som avses med självvärdering och småbarnspedagogikens kvalitet i enlighet med syftet med småbarnspedagogiken. År 2018 utarbetade utvärderingscentret dokumentet Grunder och rekommendationer för utvärdering av småbarnspedagogikens kvalitet.¹⁰ Dokumentet fungerar som teoretisk grund för utvärderingar samt uppställandet av målen för arbetet med att utveckla utvärderingen av småbarnspedagogiken på såväl nationell som lokal nivå.

I dokumentet presenteras en modell för utvärdering och utveckling av småbarnspedagogiken samt kvalitetsindikatorer som härletts ur lagen om småbarnspedagogik, grunderna för planen för småbarnspedagogik samt nationell och internationell forskning om de centrala faktorerna för kvaliteten på småbarnspedagogiken. De centrala begreppen som gäller utvärderingen av

⁷Alila, K. (2003). Kvalitetsbedömning och ledningsverksamhet inom småbarnspedagogiken. Helsingfors: Social- och hälsovårdsministeriets publikationer 2003:1.

⁸Mikkola, A., Repo, L., Vlasov, J., Paananen, M., & Mattila, V. (2017). Nuläget för utvärderingen av småbarnspedagogiken i Finland. Nationella centret för utbildningsutvärdering. Publikationer 22/2017

⁹Harjunen, E., Hietala, R., Lepola, L., Räisänen, A. & Korpi, A. (2017). Arvioinnilla luottamusta – Perusopetuksen ja lukiokoulutuksen järjestäjien laadunhallinta- ja itsearviointikäytänteet (svenskt sammandrag s.7) Kansallinen koulutuksen arviointikeskus. Julkaisut 4:2017.

¹⁰Vlasov, J., Salminen, J., Repo, L., Karila, K., Kinnunen, S., Mattila, V., Nukarinen, T., Parrila, S. & Sulonen, H. (2019) Grunder och rekommendationer för utvärdering av småbarnspedagogikens kvalitet. Nationella centret för utbildningsutvärdering. Publikationer 3:2019

småbarnspedagogiken och deras betydelser härrör sig från en finländsk¹¹ och allmän europeisk definitionen av kvaliteten på den.¹² Med indikatorer avses kvalitetsrekommendationer som kortfattat anger vad som avses med god och eftersträvarsvärd småbarnspedagogik samt riktlinjerna för en enhetlig utvärdering på nationell nivå.

Kvaliteten på småbarnspedagogiken är ett relativt begrepp och anknyter till de värden som vid en given tidpunkt anses viktiga i samhället. De värden som gäller småbarnspedagogiken synliggörs och omvandlas till konkreta mål som styr verksamheten via strukturer och processer som reglerar kvaliteten på verksamheten inom småbarnspedagogiken samt till indikatorer som beskriver dessa.¹³ De strukturella faktorer som formar kvaliteten hänför sig till verksamhetens ramverk och skapar randvillkoren för genomförandet av den pedagogiska verksamheten, dvs. de faktorer som utgör den process som resulterar i verksamhetens kvalitet. Dessa faktorer anger för sin del kärnfunktionerna inom pedagogiken och den pedagogiska verksamhetskulturen vid i frågavarande enhet, och kärnfunktionerna anknyter direkt till det enskilda barnets upplevelser. De strukturella och processinriktade faktorerna står i dynamisk växelverkan med varandra och bör därför granskas parallellt.¹⁴

Utvärderingscentret har utformat forskningsbaserade utvärderingsverktyg med utgångspunkt i kvalitetsindikatorerna. Verktygen innehåller kvalitetskriterier i form av påståenden samt självvärderingsfrågor som fördjupar utvärderingen. Vintern 2021 genomförde utvärderingscentret ett pilotförsök med utvärderingsverktyg vid 153 slumpmässigt utvalda kommunala och privata daghem.¹⁵ Enligt resultaten av pilotförsöket ansåg majoriteten av personalen inom småbarnspedagogiken att utvärderingsverktygen och de kvalitetskriterier och självvärderingsfrågor som in-

¹¹Alila, K. (2013). Varhaiskasvatuksen laadun ohjaus ja ohjauksen laatu. Laatupuhe varhaiskasvatuksen valtionhallinnon asiakirjoissa 1972—2012. Acta Universitatis Tammerensis 1824. Tampere: Tammerfors University press samt Hujala, E. Puroila, A. - M., Parrila-Haapakoski, S. & Nivala, V. (1998). Päivähoidosta varhaiskasvatukseen. Oulu: Päivähoidosta varhaiskasvatukseen.

¹²Till exempel Moser, T., Leseman, P., Melhuish, E., Broekhuizen, M. & Slot, P. (2017). European Framework of Quality and Wellbeing Indicators. CARE: Curriculum & Quality Analysis and Impact Review of European Early Childhood Education and Care, Utrecht University. http://ecec-care.org/fileadmin/careproject/Publications/reports/D6_3_CARE_Framework_of_Quality_and_Wellbeing_Indicators.pdf ja European Quality Framework for Early Childhood and Care (2014). Proposal for key principles of a Quality Framework for Early Childhood Education and Care. Report of the Working Group on Early Childhood Education and Care under the auspices of the European Commission. https://ec.europa.eu/assets/eac/education/policy/strategic-framework/archive/documents/ecec-quality-framework_en.pdf

¹³European Quality Framework for Early Childhood and Care (2014). Proposal for key principles of a Quality Framework for Early Childhood Education and Care. Report of the Working Group on Early Childhood Education and Care under the auspices of the European Commission. https://ec.europa.eu/assets/eac/education/policy/strategic-framework/archive/documents/ecec-quality-framework_en.pdf

Vlasov, J., Salminen, J., Repo, L., Karila, K., Kinnunen, S., Mattila, V., Nukarinen, T., Parrila, S. & Sulonen, H. (2019). Grunder och rekommendationer för utvärdering av småbarnspedagogikens kvalitet. Nationella centret för utbildningsutvärdering. Publikationer 3:2019 sam Opetus- ja koulutussanasto (OKSA) : 2 laitosa. Opetus- ja kulttuuriministeriö. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2021:10.

¹⁵Harkoma, S., Vlasov, J. & Marjanen, J. (2021). Pilotförsöket med nationella utvärderingsverktyg för småbarnspedagogiken. Nationella centret för utbildningsutvärdering. Publikationer 13/2021

går i dem fungerar bra. Enligt personalen stödde verktygen självvärderingen och den gemensamma pedagogiska dialogen inom personalen i respektive barngrupp. Också majoriteten av föreståndarna ansåg att verktygen stöder utvecklandet av daghemmets verksamhet.

2.4 Framtagandet av information inom småbarnspedagogiken

Framtagandet av information inom småbarnspedagogiken har utvecklats under de senaste åren genom att man tagit i bruk informationsresursen inom småbarnspedagogiken Varda. Bestämmelser om informationsresursen inom småbarnspedagogiken och om de uppgifter som ska registreras där finns i 13 kap. i lagen om småbarnspedagogik. I informationsresursen inom småbarnspedagogiken införs uppgifter om anordnare och serviceproducenter inom småbarnspedagogiken, verksamhetsställen, barn som deltar i småbarnspedagogiken och deras vårdnadshavare, klientavgifter inom småbarnspedagogiken samt personalen. Före informationsresursen samlades statistik om småbarnspedagogiken in genom regelbundna separata insamlingar av data, som omfattade antalet barn inom småbarnspedagogiken. Bland annat i fråga om kommunernas och privata serviceproducenters verksamhetsställen, klientavgifterna inom småbarnspedagogiken och personalen fanns det inga nationella, regelbundet insamlade uppgifter. I och med att informationsresursen har tagits i bruk har det nationella kunskapsunderlaget inom småbarnspedagogiken stärkts och blivit mångsidigare.

Enligt 67 § i lagen om småbarnspedagogik är Utbildningsstyrelsen samt kommunen, samkommunen eller en privat serviceproducent gemensamt personuppgiftsansvariga för informationsresursen. Enligt 73 § 2 mom. i lagen om småbarnspedagogik driver Utbildningsstyrelsen en tjänst för utlämnande av uppgifter om småbarnspedagogik. Tjänsten gör det möjligt att lämna ut uppgifter ur informationsresursen via ett tekniskt gränssnitt eller en elektronisk förbindelse i enlighet med 22 och 23 § i lagen om informationshantering inom den offentliga förvaltningen (906/2019, informationshanteringslagen). Upplysningar som ingår i informationsresursen får med stöd av lag eller den rätt till information som tillkommer i frågavarande myndighet via tjänsten för utlämnande av uppgifter inom småbarnspedagogiken utlämna personuppgifter som hänför sig till småbarnspedagogiken, sekretessbelagda uppgifter dock endast om det särskilt föreskrivs om utlämnandet av eller rätten till sådan information i den lag som gäller dem.

3 Målsättning

Genom propositionen blir det möjligt att införa ett digitalt system för kvalitetsutvärdering av småbarnspedagogiken.

Syftet med propositionen är att utveckla småbarnspedagogiken och utvärderingen av den samt att stödja införandet av kvalitetskriterier för anordnare och tillhandahållare av småbarnspedagogik.

Ett ytterligare syfte med propositionen är att förbättra kunskapsunderlaget för småbarnspedagogiken. Genom att ta i bruk ett nationellt enhetligt system för kvalitetsutvärdering blir det möjligt att ta fram enhetliga, tillförlitliga och kumulativa utvärderingsdata som kan användas i arbetet för att utveckla verksamheten för anordnare och privata tillhandahållare av småbarnspedagogik. Med hjälp av det föreslagna systemet för kvalitetsutvärdering ska det också tas fram utvärderingsinformation på nationell nivå för en systematisk och långsiktig utveckling av småbarnspedagogiken i hela landet.

4 Förslagen och deras konsekvenser

4.1 De viktigaste förslagen

I denna proposition föreslås det att lagen om Nationella centret för utbildningsutvärdering ska innehålla bestämmelser om ett system för utvärdering av småbarnspedagogikens kvalitet, med hjälp av vilket man kan samla in information och ta fram analyser till stöd för utvecklingen av småbarnspedagogiken på såväl lokal som nationell nivå. Kvalitetsutvärderingssystemet har till uppgift att stödja anordnare och tillhandahållare av småbarnspedagogik samt Nationella centret för utbildningsutvärdering när de utför sina nuvarande lagstadgade utvärderingsuppgifter.

Systemet ska erbjuda anordnarna och serviceproducenterna ett verktyg för att uppfylla den utvärderingsskyldighet som föreskrivs i 24 § i lagen om småbarnspedagogik. Det föreslagna systemet för kvalitetsutvärdering är framför allt ett verktyg som kan utnyttjas till stöd vid en utvärdering av småbarnspedagogiken samt för utvecklingen av den efter detta. Enligt förslaget kvarstår ansvaret för planeringen och genomförandet av kvalitetshanteringen på lokal nivå. När en anordnare eller tillhandahållare av småbarnspedagogik med hjälp av systemet utvärderar den småbarnspedagogik den själv tillhandahåller, väljs temat och verktygen för utvärderingen på lokal nivå utifrån anordnarens eller tillhandahållarens och respektive verksamhetsställes utvecklingsbehov. Enligt förslaget kan utvärderingscentret i tillämpliga delar använda sig av systemet för att genomföra externa nationella och regionala tematiska och systembaserade utvärderingar av småbarnspedagogiken, stödja anordnare och tillhandahållare av småbarnspedagogik samt utveckla utvärderingen av småbarnspedagogiken.

Systemet ska innehålla forskningsbaserade nationella utvärderingsverktyg med hjälp av vilka anordnare och tillhandahållare av småbarnspedagogik samt utvärderingscentret framöver ska ta fram systematisk och ackumulerad kunskap om småbarnspedagogiken och den småbarnspedagogiska verksamheten. Det föreslagna systemet är nytt på nationell nivå, och det finns inte något motsvarande nationellt system på andra utbildningsstadier.

Enligt förslaget ska utvärderingscentret kunna använda den information som samlats in i systemet för att utföra sina lagstadgade uppgifter i anslutning till småbarnspedagogiken. Med utgångspunkt i dessa uppgifter ska utvärderingscentret dessutom framställa datamaterial till stöd för utvecklingen av utvärderingen av småbarnspedagogiken och dess kvalitet.

De utvärderingar som görs med systemet för utvärdering av småbarnspedagogikens kvalitet ska enligt förslaget genomföras i enlighet med principen för utvecklande utvärdering. Syftet med utvärderingarna i systemet är att ta fram sådan information som anordnare och privata serviceproducenter av småbarnspedagogik samt deras personal ska kunna utnyttja när de utvecklar sin verksamhet och kvaliteten på den.

Avsikten är att systemet ska utnyttja befintliga register och informationssystem. Därtill föreslås att det till lagen fogas bestämmelser som gör det möjligt att använda de uppgifter som införts i informationsresursen inom småbarnspedagogiken vid utvärderingar som görs med hjälp av kvalitetsutvärderingssystemet.

Dessutom föreslås bestämmelser om gemensamt personuppgiftsansvar för systemet för utvärdering av småbarnspedagogikens kvalitet samt om de uppgifter och det personuppgiftsansvar i anslutning till det som grundar sig på de allmänt tillämpliga bestämmelserna i dataskyddsförordningen. I fråga om personuppgifter som behandlas vid en självvärdering är enligt förslaget

Nationella centret för utbildningsutvärdering och den anordnare eller serviceproducent av småbarnspedagogik som genomför utvärderingen gemensamt personuppgiftsansvariga. Vid externa utvärderingar föreslås utvärderingscentret ensamt vara personuppgiftsansvarigt.

4.2 De huvudsakliga konsekvenserna

4.2.1 Ekonomiska konsekvenser

Systemet för utvärdering av småbarnspedagogikens kvalitet utvecklas som en del av utvecklingsprogrammet Utbildning för alla, som i enlighet med regeringsprogrammet för statsminister Sanna Marins regering syftar till att förbättra kvaliteten och jämlikheten inom småbarnspedagogiken. För utveckling av systemet har reserverats sammanlagt 1 278 000 euro för 2020—2022. Kostnaderna för utvecklingen finansieras med budgetmedel under undervisnings- och kulturministeriets moment 29.10.20.5. Undervisnings- och kulturministeriet svarar för kostnaderna för utvecklingen av kvalitetsutvärderingssystemet.

De uppskattade kostnaderna för förvaltningen av systemet från och med år 2023 uppgår till 450 000 euro per år, inklusive tekniskt stöd i anslutning till detta samt arbetsinsatsen för en sakkunnig vid utvärderingscentret. Finansieringen ingår i planen för de offentliga finanserna 2023—2026 under moment 29.01.03 inom ramen för digitaliseringsprojekt inom förskoleundervisningen, den grundläggande utbildningen och småbarnspedagogiken.

Den som anordnar och den som tillhandahåller småbarnspedagogik är redan för närvarande med stöd av 24 § i lagen om småbarnspedagogik skyldig att delta i utomstående utvärdering av verksamheten. Systemet förslås vara ett verktyg för att fullgöra denna lagstadgade skyldighet. Tillämpningen av kvalitetsutvärderingssystemet ska enligt förslaget vara avgiftsfri för kommuner och privata serviceproducenter samt frivilligt i fråga om självvärderingarna. I synnerhet i fråga om självvärderingar kan ibruktagandet av systemet kräva en ökad arbetsbörda som delvis är av engångskaraktär och rimlig till sin omfattning av anordnare och tillhandahållare av småbarnspedagogik, eftersom införandet av det nya systemet bl.a. är förknippat med inskolningsarbete, administrativt arbete såsom beviljande av användarrättigheter samt utbildning i ibruktagandet av systemet. Här kan inte ges någon noggrannare uppskattning av arbetsmängden, eftersom praxis för ibruktagandet bl.a. beror på anordnarens eller serviceproducentens storlek och egna arrangemang.

På nationell nivå kan anlitaandet av ett centraliserat system eventuellt medföra kostnadsbesparingar, eftersom en kommun eller privat serviceproducent som tar i bruk systemet inte behöver skaffa ett eget separat system för insamling av utvärderingsinformation eller själv administrera innehållet i fråga om kvalitetskriterierna för småbarnspedagogiken. Den tjänstetid som behövs för att samla in utvärderingsinformation kan minska i och med att det finns ett elektroniskt system och enhetliga verktyg till förfogande. Dessutom skulle insamlingen av uppföljningsdata i systemet möjliggöra en långsiktig utveckling av småbarnspedagogiken. Som bakgrundsinformation för systemet utnyttjas de uppgifter som den som genomför utvärderingen fört in i informationsresursen inom småbarnspedagogiken. Detta minskar den arbetsinsats som krävs för att genomföra en utvärdering. Därmed anses propositionen inte ha några ekonomiska konsekvenser för kommunerna eller för privata tillhandahållare av småbarnspedagogik.

Utnyttjandet av de uppgifter som införts i informationsresursen inom småbarnspedagogiken i systemet för utvärdering av småbarnskvalitetens kvalitet förutsätter utvecklingen av ett gränssnitt. Enligt 73 § 2 mom. i lagen om småbarnspedagogik driver Utbildningsstyrelsen en tjänst för utlämnande av uppgifter om småbarnspedagogik där uppgifter ur informationsresursen lämnas ut via ett tekniskt gränssnitt eller en elektronisk förbindelse i enlighet med 22 och 23 § i

informationshanteringslagen. Kostnaderna för den föreslagna utvecklingen av ett gränssnitt beräknas uppgå till 15 000 euro för Utbildningsstyrelsen. Enligt förslaget ska kostnaderna för utvecklingen av systemet täckas med medel ur budgeten för utveckling av systemet.

4.2.2 Konsekvenser för myndigheterna

Konsekvenser för anordnare och tillhandahållare av småbarnspedagogik

Systemet är ett instrument för att uppfylla den i 24 i lagen om småbarnspedagogik föreskrivna skyldigheten att utvärdera sin verksamhet för den som anordnar och den som tillhandahåller småbarnspedagogik. Ibrukttagandet av det föreslagna systemet innebär inte att denna lagstadgade skyldighet utvidgas. Det föreslås vara avgiftsfritt för kommuner och för privata serviceproducenter att använda sig av systemet och frivilligt till den del det gäller självvärderingar. Anordnare och tillhandahållare av småbarnspedagogik som anlitar systemet för att göra självvärderingar omfattas, i och med att de är gemensamt personuppgiftsansvariga, av det ansvar och de skyldigheter för personuppgiftsansvariga som föreslås i denna proposition. På grund av den gällande skyldigheten att utvärdera verksamheten kan anordnare och tillhandahållare av småbarnspedagogik redan nu anses vara personuppgiftsansvariga i fråga om de självvärderingar som de genomför. Ibrukttagandet av det föreslagna systemet medför således inga nya uppgifter för dem, utan skulle göra det lättare att samla in uppgifter gällande självvärderingar. Systemet förutsätter dock att användarna har kompetens och resurser att behandla den utvärderingsinformation som samlats in för att man ska kunna sammanställa resultaten av utvärderingen utifrån dessa.

Enligt 24 § i lagen om småbarnspedagogik ska den som anordnar och den som tillhandahåller småbarnspedagogik utvärdera sin verksamhet samt delta i utomstående utvärdering av sin verksamhet, vilket oftast innebär en utvärdering som utförs av Nationella centret för utbildningsutvärdering. Ibrukttagandet av det föreslagna systemet innebär ingen förändring i fråga om den gällande lagstadgade skyldigheten för anordnare och tillhandahållare av småbarnspedagogik att delta i utvärderingscentrets externa utvärderingar. Däremot ger systemet utvärderingscentret ett verktyg för att genomföra utvärderingar med dess hjälp. Om utvärderingscentret genomför externa utvärderingar med hjälp av det föreslagna systemet, ska anordnare och tillhandahållare av småbarnspedagogik även i fortsättningen delta i dessa utvärderingar.

Konsekvenser för Nationella centret för utbildningsutvärdering

Nationella centret för utbildningsutvärdering får enligt förslaget en ny uppgift som systemansvarig och som personuppgiftsansvarig för systemet. Dessutom ska utvärderingscentret ta fram datamaterial ur de uppgifter som förts in i systemet. Arbetet med att utveckla systemet bedöms inte medföra något betydande nytt arbete för utvärderingscentret efter lagens ikraftträdande, eftersom centret har berett och utvecklat systemet för kvalitetsutvärdering i samarbete med undervisnings- och kulturministeriet sedan 2020. De viktigaste nya lagstadgade uppgifterna som föreslås för utvärderingscentret sammanhänger med förvaltningen av systemet från och med 2023, då det enligt förslaget ska tas i bruk. För skötseln av uppgiften reserveras för Nationella centret för utbildningsutvärdering 0,5–1 årsverken, som ingår i de kostnader för administreringen av systemet som beskrivs i avsnitt 4.2.1.

Övriga konsekvenser för myndigheterna

Utbildningsstyrelsen förvaltar en tjänst för utlämnande av uppgifter inom småbarnspedagogiken som gör det möjligt att lämna ut uppgifter ur informationsresursen via ett tekniskt gränssnitt eller en elektronisk förbindelse i enlighet med 22 och 23 § i informationshanteringslagen. Det

föreslagna systemet innebär för Utbildningsstyrelsens del utveckling av ett sådant gränssnitt som avses i avsnitt 4.2.1. samt att Utbildningsstyrelsen kontrollerar lagenligheten gällande utlämnandet av uppgifter i samband med detta. Därtill är utvärderingscentret en fristående enhet som lyder under Utbildningsstyrelsen, och Utbildningsstyrelsen fungerar i enlighet med lagen om informationshantering som informationshanteringsenhet för utvärderingscentret. Därmed är det Utbildningsstyrelsen som för systemets del tillsammans med utvärderingscentret ska uppdatera informationshanteringsmodellen i enlighet med 5 § i informationshanteringslagen.

Som ett led i ibruktagandet av det föreslagna systemet fogas till informationsresursen inom småbarnspedagogiken ett nytt datafält, den anställdas e-postadress till arbetet. Den anställdas e-postadress överförs till kvalitetsutvärderingssystemet ifall hans eller hennes bakgrundsuppgifter har registrerats i informationsresursen. Personalens e-postadresser hör till de kontaktuppgifter som avses i 70 § 2 mom. 1 punkten i lagen om småbarnspedagogik och registreringen av dessa förutsätter således ingen ändring av lagen om småbarnspedagogik och inte heller att saken beaktas i de paragrafer som föreslås i denna proposition. För de personuppgiftsansvariga för informationsresursen inom småbarnspedagogiken, Utbildningsstyrelsen, anordnare och tillhandahållare av småbarnspedagogik bedöms tillfogandet av denna information föranleda en arbetsuppgift av engångsnatur som medför en rimlig arbetsbörda. För att utöka uppgifterna krävs det att Utbildningsstyrelsen uppdaterar dokumentation som hämtats ur informationsresursen samt tillfogandet av ett datafält i informationsresursen och dess gränssnitt. För anordnare och tillhandahållare av småbarnspedagogik kräver tillfogandet av dessa uppgifter att de nya uppgifterna förs in i informationsresursen. Att lägga till uppgifterna i informationsresursen uppskattas minska det manuella arbetet i anslutning till självvärderingarna hos anordnare och serviceproducenter, samt i fråga om externa utvärderingar minska mängden uppgifter som utvärderingscentret ombuds ombesörja för dessa angående e-postadresser till anställda som deltar i utvärderingar. Enligt förslaget är det till en början inte obligatoriskt att registrera e-postadresserna i informationsresursen inom småbarnspedagogiken, eftersom det är frivilligt för anordnare och tillhandahållare av småbarnspedagogik att använda sig av systemet för att göra en självvärdering. Konsekvenserna av tillfogandet av e-postadresser med avseende på dataskyddet beskrivs i avsnitt 4.2.4.

4.2.3 Konsekvenser för barn och familjer

I förslaget föreslås det att det inrättas ett system för utvärdering av småbarnspedagogikens kvalitet med hjälp av vilket kvaliteten på småbarnspedagogiken och utvärderingen av småbarnspedagogiken utvecklas. Undersökningar och rekommendationer angående småbarnspedagogikens genomslag understryker att endast en högklassig småbarnspedagogik har positiva effekter på barnets utveckling, lärande och välbefinnande. Det är framför allt kvalitetsfaktorernas samlade effekt, snarare än deras effekt var för sig, som är av betydelse med tanke på det genomslag de får. I undersökningar lyfts personalens kompetens och utbildning, deras arbetsförhållanden och möjligheterna till yrkesmässig utveckling ofta fram som centrala kvalitetsfaktorer. Dessutom är storleken på barngrupperna samt relationstalet mellan personalen i fostrande och undervisningsuppgifter och antalet barn betydande kvalitetsfaktorer. Centrala kvalitetsfaktorer är också den pedagogiska praxisen inom småbarnspedagogiken, en lyhörd växelverkan med barnen samt barnens delaktighet och personalens samarbete med vårdnadshavarna.¹⁶ Dessa kvalitetsfaktorer

¹⁶Karila, K. 2016. Vaikuttava varhaiskasvatus. Tilannekatsaus toukokuu 2016. Opetushallituksen raportti ja selvitys 2016:6.

inverkar väsentligt på den verksamhetskultur som uppstår inom småbarnspedagogiken. En verksamhetskultur som utgörs av högklassiga element gör det möjligt för barn, vårdnadshavare och yrkesutbildade personer att delta i utvärderingar och utveckling av verksamheten.

Främjande av likabehandling

Ett av syftena med det system för kvalitetsutvärdering av småbarnspedagogiken som föreslås i propositionen är att möjliggöra en utvärderingsbaserad utveckling av småbarnspedagogiken och på så sätt främja barnets möjligheter att på lika villkor delta i småbarnspedagogik av hög kvalitet som stöder barnets nuvarande välbefinnande i vardagen. Systemet ska innehålla nationellt enhetliga, forskningsbaserade utvärderingsverktyg med hjälp av vilka anordnarna och tillhandahållarna av småbarnspedagogik runt om i Finland kan genomföra självvärderingar.

Enligt undersökningar finns det ett samband mellan barns deltagande i småbarnspedagogik av hög kvalitet och deras kognitiva utveckling och skolframgång längre fram.¹⁷ Småbarnspedagogiken har visat sig ge positiva fördelar i synnerhet för barn som har en svagare socioekonomisk bakgrund.¹⁸ Enligt undersökningarna är småbarnspedagogik dessutom ett bra sätt att förebygga utslagning bland barn.¹⁹ Enligt utvärderingscentrets utvärdering har det dock ställvis uppdagats brister i kvaliteten på småbarnspedagogiken.²⁰ Genom utvärderingar som genomförs via det föreslagna systemet och den därpå följande kunskapsbaserade utvecklingen kan utvecklingen av småbarnspedagogiken stödjas jämnt över hela landet. Därmed stärker förslaget jämlikheten mellan barnen inom småbarnspedagogiken.

Hörande av barn, barns delaktighet och främjande av barns möjligheter att påverka

Det system som föreslås i propositionen kan i framtiden användas för utvärderingar där de som tar fram informationen är barn som deltar i småbarnspedagogiken eller deras vårdnadshavare. Detta skulle bidra till barnens och vårdnadshavarnas delaktighet och lyfta fram deras synpunkter vid utvärderingen, utvecklingen och genomförandet av småbarnspedagogiken. Därmed förverkligas det mål som skrivits in i 3 § 1 mom. 9 punkten i lagen om småbarnspedagogik, enligt vilket syftet med småbarnspedagogiken är att säkerställa barnets möjligheter att få delta i och påverka

T.ex. Sylva, K., Melhuish, E. C., Sammons, P., Siraj-Blommers, I. & Taggart, B. Lagen. The Environment Provision of Pre-School Education (EPPE) Project. Effective Pre-School Education. London: DfES /Institute of Education, University of London och Hall, J.S., Sylva, K., Sammons, P., Melhuish, E., Siraj-Blatchford, I. & Taggart, B. (2013). Can preschool protect young children's cognitive and social development? Variation by center quality and duration of attendance. *School Effectiveness & School Improvement*, 24(2), 155—176.

¹⁸ Till exempel Burger, K. (2010). How does early childhood care and education affect cognitive development? An international review of the effects of early interventions for children from different social backgrounds. *Early Childhood Research Quarterly*, 25, 140—165 samt Kosonen, T. & Huttunen, K. (2018). Kotihoidon tuen vaikutus lapsiin. *Tutkimuksia* 115. Palkansaajien tutkimuslaitos.

¹⁹ Till exempel Karila, K. (2016). Vaikuttava varhaiskasvatus. *Tilannekatsaus toukokuu 2016*. Opetushallituksen raportti ja selvitys 2016:6 samt Sipilä, J. & Österbacka, E. (2013). Enemmän ongelmien ehkäisyä, vähemmän korjailua? Perheitä ja lapsia tukevien palvelujen tuloksellisuus ja kustannusvaikuttavuus. Valtiovarainministeriön julkaisuja 11, Helsinki.

²⁰ Repo, L., Paananen, M., Eskelinen, M., Mattila, V., Lerkkanen, M., Gammelgård, L., Ulvinen, J., Marjanen, J., Kivistö, A., Hjelt, H. (2019). Småbarnspedagogikens kvalitet i vardagen: Genomförandet av planer för småbarnspedagogik på daghem och inom familjedagvård. Nationella centret för utbildningsutvärdering.

sådana angelägenheter som berör barnet självt. Att främja barns delaktighet och den information som fås av barnen är väsentligt för att barnets bästa ska kunna beaktas vid planering, anordnande och tillhandahållande av samt beslutsfattande om småbarnspedagogik i enlighet med 4 §.

Propositionen främjar också främjandet av delaktighet och inflytande enligt 20 § i lagen om småbarnspedagogik, enligt vilken barnets åsikter och önskemål ska redas ut och beaktas i enlighet med barnets ålder och utveckling vid planeringen, genomförandet och utvärderingen av småbarnspedagogiken för ett barn. Enligt utvärderingscentrets utvärderingar förverkligas barnens delaktighet i planeringen och utvärderingen av verksamheten inte överallt på det sätt som förutsatts i lagen om småbarnspedagogik.²¹

Användningen av systemet kan dock vara till nackdel med tanke på barnets bästa, om utvärderingen är ensidig. På grund av småbarnspedagogikens karaktär, som utformats över tid och är en del av vår kultur, kan det finnas aspekter som inte beaktas inom ramen för de verktyg för utvärdering som baserar sig på vissa kriterier, men som det med tanke på barnets bästa och tillgodoseendet av barnets rättigheter samt den kvalitet på verksamheten som barnet möter är nödvändigt att utvärdera. Det är viktigt att se till att utvärderingen av småbarnspedagogiken sker mångsidigt och även på andra sätt än med hjälp av det föreslagna kvalitetsutvärderingssystemet. På så vis kan man säkerställa att utvärderingen når fram till barnets eller barngruppens upplevelser av en given situation, oberoende av enligt vilka kriterier verksamheten bedöms.

Om det föreslagna systemet utnyttjas vid hörandet av barn, ska kvalitetsutvärderingen alltid ske med beaktande av att verksamhet som riktar sig till små barn alltid är känslig till sin natur. Man bör i synnerhet iaktta ett lyhört förhållningssätt i fråga om på vilket sätt och vilket slags information som inom ramen för utvärderingen samlas in från barnen. Insamlingen av information bör ske så att situationen för barnets del upplevs vara positiv och inte försätter barnet i en obekväm position. Därtill ska barnen på ett begripligt sätt ges information om hur uppgifterna kommer att utnyttjas inom ramen för utvärderingen och utvecklingen av småbarnspedagogiken. Enligt 2 § 3 punkten i lagen om nationella centret för utbildningsutvärdering har utvärderingscentret till uppgift att stödja dem som ordnar småbarnspedagogik i frågor som gäller utvärdering och kvalitetssäkring. Utvärderingscentret producerar forskningsbaserat material om hur barn, med beaktande av barnets ålder och utveckling på ett ändamålsenligt sätt kan tas med i utvärderingen av småbarnspedagogiken, samt svarar för behövlig fortbildning och anvisningar för dem som genomför utvärderingarna när det gäller hur man hör barnen och får dem att delta i utvärderingarna.

Det föreslagna systemet gör det möjligt även för barnens föräldrar eller andra vårdnadshavare att delta i och påverka planeringen, genomförandet och utvärderingen av småbarnspedagogiken för sitt eget barn i enlighet med 20 § 2 mom. i lagen om småbarnspedagogik. Propositionen stärker möjligheten enligt 20 § 3 mom. i lagen om småbarnspedagogik för barnen och deras föräldrar eller andra vårdnadshavare att regelbundet delta i planeringen och utvärderingen av småbarnspedagogiken.

²¹Juutinen, J., Siippainen, A., Marjanen, J., Sarkkinen, T., Lundkvist, M., Mykkänen, A., Raitala, M., Rissanen, M.-J., & Ruokonen, i. (2021). Pedagogiska kontinuum och uttrycksglädje! Pedagogik för femåringar och konst- och färdighetsfostrans nuläge inom småbarnspedagogiken. Nationella centret för utbildningsutvärdering. Publikationer 9:2021 samt Repo, L., Paananen, M., Eskelinen, M., Mattila, V., Lerkkanen, M., Gammelgård, L., Ulvinen, J., Marjanen, J., Kivistö, A., Hjelt, H. (2019). Småbarnspedagogikens kvalitet i vardagen: Genomförandet av planer för småbarnspedagogik på daghem och inom familjedagvård. Nationella centret för utbildningsutvärdering.

Konsekvenser av användningen av systemet för barn och familjer

Enligt förslaget ska inga bakgrundsuppgifter om barnen eller deras vårdnadshavare föras in i systemet ur informationsresursen inom småbarnspedagogiken. Genom åtgärden minimeras de personuppgifter som förs in i systemet och säkerställs att utvärderingen inte gäller barnen utan småbarnspedagogiken. Därigenom stärker propositionen barnets och familjens bästa samt deras dataskydd.

Anlitandet av systemet kan försämra barnets bästa, om konsekvenserna av och genomslaget för utvärderingssystemet eller de utvärderingar som genomförts med hjälp av det inte följs upp. Utvärderingscentret samlar in kommentarer om utvärderingsverktygens funktion samt om hur, i vilken omfattning och för vilket ändamål systemet används.

4.2.4 Konsekvenser för dataskyddet och informationshanteringen

Nationellt handlingsutrymme

Den behandling av personuppgifter som hänför sig till systemet för kvalitetsutvärdering ska enligt förslaget omfattas av tillämpningsområdet för den allmänna dataskyddsförordningen (Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning) och den nationella dataskyddslagen (1050/2018). När det gäller sådan behandling av personuppgifter som omfattas av dataskyddsförordningen är nationell speciallagstiftning möjlig i de fall då förordningen uttryckligen ger medlemsstaterna nationellt handlingsutrymme.

För det första kan handlingsutrymmet användas när lagligheten i behandlingen av personuppgifter grundar sig på artikel 6.1 c i dataskyddsförordningen, det vill säga när behandlingen är nödvändig för att den personuppgiftsansvarige ska kunna fullgöra en lagstadgad skyldighet. I propositionen föreslås det att lagen om Nationella centret för utbildningsutvärdering ska innehålla bestämmelser om ett kvalitetsutvärderingssystem för småbarnspedagogiken med hjälp av vilket anordnare och serviceproducenter av småbarnspedagogik samt utvärderingscentret kan utföra sina nuvarande lagstadgade utvärderingsuppgifter. Behandlingen av personuppgifter behövs vid de utvärderingar som genomförs i systemet. I propositionen föreslås särskilda bestämmelser om behandlingen av personuppgifter i fråga om de personuppgifter som ska föras in i kvalitetsutvärderingssystemet och om ändamålet med personuppgifterna. Den rättsliga grunden för behandlingen av personuppgifter ska i fråga om anordnare och tillhandahållare av småbarnspedagogik vara fullgörandet av den skyldighet att göra utvärderingar av den egna verksamheten som föreskrivs i 24 § i lagen om småbarnspedagogik, samt i fråga om Nationella centret för utbildningsutvärdering fullgörandet av den uppgift som föreskrivs i 2 § 1 punkten i lagen om Nationella centret för utbildningsutvärdering. I den föreslagna 7 § föreskrivs om användning av kvalitetsutvärderingssystemet för ovannämnda uppgifter. Lagligheten i behandlingen av personuppgifter i fråga om både externa utvärderingar och självvärderingar som genomförs med hjälp av systemet grundar sig alltså på artikel 6.1 c i dataskyddsförordningen.

I 7 § i lagförslaget föreslås dessutom bestämmelser om utvärderingscentrets uppgift att ta fram informationsmaterial om utvärderingar som gjorts med hjälp av kvalitetsutvärderingssystemet och som kan utnyttjas för skötseln av de uppgifter i anslutning till småbarnspedagogiken som det föreskrivs om i 2 § 1, 3 och 4 punkten i lagen om utvärderingscentret. Framtagandet av informationsmaterial förutsätter behandling av personuppgifter, för även om så kallade direkta

identifieringsuppgifter i svaren inte registreras, så kan uppgifter om de svar som förs in i systemet gå att identifiera indirekt, vilket innebär att dessa ska behandlas som personuppgifter. Övan nämnda paragraf utgör den rättsliga grunden för behandlingen av personuppgifter.

Enligt artikel 6.3 i dataskyddsförordningen är ett grundläggande krav för lagstiftning som grundar sig på en lagstadgad skyldighet att den ska uppfylla ett mål av allmänt intresse, som är proportionellt mot det legitima mål som eftersträvas. Dessutom ska den nationella speciallagstiftningen vara tydlig och precis och dess tillämpning bör vara förutsägbar. Med beaktande av det faktum att dataskyddsförordningen är direkt tillämplig samt av grundlagsutskottets tolkningspraxis under senare tid när det gäller bestämmelser i lag (se särskilt GrUU 14/2018 rd) bör speciallagstiftningen begränsas enbart till det nödvändigaste.

Bestämmelserna om systemet har ett mål av allmänt intresse, eftersom man genom utvärderingar som genomförts med hjälp av systemet och den kunskapsbaserade utveckling som följer på detta kan utveckla kvaliteten på småbarnspedagogiken, inte bara på lokal utan också på nationell nivå. Regleringen kan anses vara proportionerlig, eftersom den har begränsats till att gälla endast de personuppgifter som behövs med tanke på genomförandet av utvärderingar samt med tanke på ändamålet med systemet. Även om det föreslagna systemet framöver kommer att kunna användas för utvärderingar där barn inom småbarnspedagogiken eller deras vårdnadshavare besvarar utvärderingar, behandlas eller förs deras bakgrundsuppgifter inte in i systemet.

Gemensamt personuppgiftsansvar

Det handlingsutrymme regleringen medger ska enligt förslaget också användas när det föreskrivs om gemensamt personuppgiftsansvariga för systemet för kvalitetsutvärdering. Nationella centret för utbildningsutvärdering och den anordnare eller tillhandahållare av småbarnspedagogik som genomför utvärderingen föreslås vara gemensamt personuppgiftsansvariga för kvalitetsutvärderingssystemet. I fråga om externa utvärderingar som genomförs med hjälp av systemet föreslås Nationella centret för utbildningsutvärdering vara personuppgiftsansvarig.

Den personuppgiftsansvariges skyldigheter enligt dataskyddsförordningen i fråga om uppgifternas innehåll och riktighet hör enligt förslaget till den kommun, samkommun eller privata serviceproducent som utför självvärderingen. Vid externa utvärderingar hör motsvarande skyldighet enligt förslaget till Nationella centret för utbildningsutvärdering. Enligt förslaget ska den aktör inom småbarnspedagogiken som genomför en självvärdering själv också ansvara för den registrerades rättigheter gällande rättelser av personuppgifter som tagits fram ur informationsresursen inom småbarnspedagogiken. Vid självvärderingar ska aktören själv därtill ansvara för att tillhandahålla information till den registrerade på det sätt som föreskrivs i kapitel III i dataskyddsförordningen. Det är motiverat att när de uppgifter en aktör inom småbarnspedagogiken fört in i informationsresursen utnyttjas i självutvärderingar, är det samma aktör som även ska svara för dessa uppgifters korrekthet, den registrerades rätt till rättelse av uppgifterna samt för informationen till den registrerade i kvalitetsutvärderingssystemet.

De skyldigheter som Nationella centret för utbildningsutvärdering i egenskap av ansvarig för förvaltningen av registret blir ansvarig för är registrets användbarhet, dess integritet och oföränderlighet samt skydd och bevarande av uppgifterna i det. I den föreslagna modellen svarar utvärderingscentret också för den registrerades rätt till rättelse enligt artikel 16 i dataskyddsförordningen i fråga om de svarsuppgifter som förts in i systemet. Eftersom anordnaren eller serviceproducenten inte kan redigera svaren, kan endast utvärderingscentret rätta en inexact eller felaktig personuppgift i ett svar som förts in i systemet. Nationella centret för utbildningsutvärdering ska enligt förslaget också ansvara för lagenligheten i utlämnandet av uppgifter ur syste-

met. Därtill ska utvärderingscentret svara för de övriga skyldigheter som den personuppgiftsansvarige enligt dataskyddsförordningen har och som inte är sådana skyldigheter som enligt lag ankommer på den som anordnar eller tillhandahåller småbarnspedagogiken.

Informationshanteringsenhet för Nationella centret för utbildningsutvärdering i enlighet med informationshanteringslagen är Utbildningsstyrelsen, eftersom Nationella centret för utbildningsutvärdering enligt lagen om Utbildningsstyrelsen är en fristående enhet vid Utbildningsstyrelsen. Nationella centret för utbildningsutvärdering iakttar Utbildningsstyrelsens anvisningar om anordnande av och instruktioner gällande informationshanteringen.

Personuppgifter som behandlas i systemet

Det digitala systemet för kvalitetsutvärdering ska enligt förslaget innehålla nationella kvalitetsindikatorer för småbarnspedagogiken och utvärderingsverktyg som skapats utifrån dessa, uppgifter om genomförda och pågående utvärderingar samt svarsuppgifter om de anordnare eller tillhandahållare av småbarnspedagogik som genomför en utvärdering. I kvalitetsutvärderingssystemet behandlas personuppgifter innehavare av användarrättigheter till systemet samt för anställda som deltar i utvärderingens datainsamlingsskede. Vidare föreslås att man i systemet behandlar en familjedagvårdares personuppgifter i situationer där svaren ges av en familjedagvårdare eller av ett sådant gruppfamiljedaghem, för vilket det verksamhetsställe eller firmanamn som införts i informationsresursen inom småbarnspedagogiken innehåller familjedagvårdarens namn.

Ur informationsresursen inom småbarnspedagogiken ska man via ett gränssnitt hämta bakgrundsuppgifterna om den anordnare eller serviceproducent som genomför utvärderingen samt bakgrundsuppgifterna om en anställd som ger svar i utvärderingen, om uppgifterna om denne har införts i informationsresursen. I informationsresursen lagras uppgifter om den personal i fostrings-, undervisnings- och vårduppgifter, assistenter inom småbarnspedagogiken och daghemsföreståndare som är i anställningsförhållande hos anordnaren eller tillhandahållaren av småbarnspedagogiken. När insamlingen av uppgifter har avslutats ska en del av de personuppgifter som behandlats i insamlingsskedet raderas, och de svar som lagrats i systemet ska inte innehålla respondenternas namn- eller kontaktuppgifter.

Enligt artikel 4.1 i dataskyddsförordningen avses med personuppgifter varje upplysning som avser en identifierad eller identifierbar fysisk person. Även om de svarsuppgifter som förs in i systemet inte innehåller uppgifter som direkt identifierar de anställda, kan svaren i synnerhet på mindre orter indirekt kopplas ihop med en viss respondent, och därför föreslås att svaren ska behandlas som personuppgifter i det föreslagna systemet.

Om bakgrundsuppgifterna för vissa respondenter som deltar i en utvärdering inte införs i informationsresursen inom småbarnspedagogiken, föreslås det att dessa mottagares respektive e-postadress manuellt fogas till systemet i det skede insamlingen av uppgifter inleds. Om det finns vårdnadshavare som ska svara på frågor i utvärderingen, kan anordnaren eller tillhandahållaren av småbarnspedagogiken skapa en gemensam länk för dem, så de kan besvara frågorna via den. För barn inom småbarnspedagogiken och deras vårdnadshavare hämtas inga bakgrundsuppgifter ur informationsresursen, och deras personuppgifter ska inte heller behandlas i systemet.

Enligt artikel 5.1 c i dataskyddsförordningen ska personuppgifterna vara adekvata, relevanta och inte för omfattande i förhållande till de ändamål för vilka de behandlas (uppgiftsminimering). Den föreslagna 7 a § omfattar alla de personuppgifter som kan behandlas i systemet för

kvalitetsutvärdering. De bakgrundsuppgifter som hämtas ur informationsresursen ska enligt förslaget avgränsas till endast sådana uppgifter som är ändamålsenliga med tanke på genomförandet av utvärderingen.

Enligt förslaget ska bakgrundsuppgifterna på individuell nivå i anslutning till en utvärdering behandlas i två olika applikationer som ingår i systemet: en applikation för svar och en applikation för bakgrundsinformation. I insamlingsskedet ska en företrädare för den aktör som genomför utvärderingen, till exempel daghemsföreståndaren, i en särskild applikation för bakgrundsinformation ur informationsresursen hämta en identifieringskod för varje anställd vid den verksamhetsenhet som deltar i utvärderingen samt den anställdes tilltalsnamn, efternamn, e-postadress och uppgiftsbenämning. Den anställdes personbeteckning får inte användas som identifieringskod. Uppgifterna införs i systemet via den särskilda applikationen för bakgrundsinformation för den tid insamlingen av uppgifter för utvärderingen håller på, och endast i fråga om de anställda som utvärderingen skickas till. Efter slutdatumet för insamlingen av uppgifter raderas bakgrundsuppgifterna ur applikationen. Uppgifterna sparas under den tid som uppgifterna insamlas, så att den som genomför utvärderingen kan administrera de uppgifter som skickats ut, och till exempel kontrollera vem det gäller om en försändelse misslyckats. Applikationen för svar fungerar separat från applikationen för bakgrundsinformation. I den förstnämnda applikationen behandlas de svar som lagras i systemet. Avsikten är att man ur informationsresursen inom småbarnspedagogiken ska hämta uppgifter om uppgiftsbenämning, examen och behörighet för var och en i personalen som besvarar utvärderingsblanketten, ifall uppgifter om i frågavarande person finns i informationsresursen. Dessa uppgifter sparas som en del av svaret och raderas först om svaret raderas. Även om man inte registrerar uppgifter om en persons namn och e-postadress i fråga om enskilda svar, är det möjligt att en respondent, t.ex. på en liten ort, indirekt skulle kunna identifieras via bakgrundsuppgifterna om honom eller henne. Enligt förslaget ska svaren därför behandlas som personuppgifter.

Enligt artikel 9 i dataskyddsförordningen hör till de särskilda kategorierna av personuppgifter t.ex. uppgifter som beskriver hälsotillstånd eller etnisk bakgrund. I systemet ska det enligt förslaget inte behandlas uppgifter som hör till särskilda kategorier av personuppgifter. Bland respondenterna i de självvärderingar som ska genomföras med hjälp av systemet finns bland annat anställda inom småbarnspedagogiken som kan anses befinna sig i en svagare ställning i relation till en aktör på området som är arbetsgivare. Konfidentialiteten för de i systemet insamlade svaren tryggas enligt förslaget genom att man i insamlingsskedet behandlar mer ingående personuppgifter separat från de bakgrundsuppgifter som sammanhänger med svaren. Dessutom ska mer ingående personuppgifter som behandlas under insamlingen av uppgifter raderas efter slutdatum för insamlingsskedet. Genom de föreslagna åtgärderna minimeras risken identifiering av en anställd med hjälp av svaren i utvärderingen. Om barn som deltar i småbarnspedagogik eller deras vårdnadshavare svarar i en utvärdering, ska deras bakgrundsuppgifter varken behandlas eller införas i systemet. Behandlingen av personuppgifter i utvärderingssystemet anses inte medföra någon större risk för fysiska personers rättigheter och friheter med beaktande av arten av de personuppgifter som behandlas i systemet samt av att de bakgrundsuppgifter som hämtas ur informationsresursen inom småbarnspedagogiken begränsas från fall till fall. Dessutom begränsas synligheten för de personuppgifter som behandlas i systemet genom att det enligt förslaget är en specifik anordnare eller serviceproducent beviljas användarrättigheter för ett specifikt verksamhetsställe inom småbarnspedagogiken.

Självvärderingarna ska bl.a. innehålla svar från anställda inom småbarnspedagogiken som står i arbetsavtals- eller tjänsteförhållande till sin arbetsgivare, en anordnare eller en tillhandahållare av småbarnspedagogik. Vid behandlingen av de anställdas personuppgifter kompletteras EU:s allmänna dataskyddsförordning förutom av den nationella dataskyddslagen även av lagen om

integritetsskydd i arbetslivet (759/2004). Lagen om integritetsskydd i arbetslivet gäller förhållandet mellan arbetstagaren och arbetsgivaren. Lagen tillämpas på anställda i arbetsavtalsförhållande, anställda i tjänsteförhållande och personer som har därmed jämförbar offentligrättslig anställning samt i tillämpliga delar även på arbetssökande och personer som söker en tjänst. Den centrala bestämmelsen i lagen om integritetsskydd i arbetslivet gäller det relevanskrav ingår i 3 § i den lagen. Enligt bestämmelsen får arbetsgivaren behandla endast sådana personuppgifter som har direkt relevans för arbetstagarens arbetsavtalsförhållande och som har att göra med hanteringen av rättigheter och skyldigheter för parterna i arbetsavtalsförhållandet. I systemet för kvalitetsutvärdering uppfyller behandlingen av personuppgifter för personalen inom småbarnspedagogiken relevanskravet, eftersom de självvärderingar som görs med hjälp av systemet handlar om den lagstadgade skyldigheten för en aktör inom småbarnspedagogiken, dvs. arbetsgivaren, att utvärdera den småbarnspedagogik som den tillhandahåller. I 4 § i lagen om integritetsskydd i arbetslivet föreskrivs också om allmänna förutsättningar för insamling av arbetstagares personuppgifter samt arbetsgivares upplysningsplikt. Om arbetsgivaren samlar in personuppgifter någon annanstans än hos arbetstagaren, ska arbetstagarens samtycke till detta inhämtas. Arbetstagarens samtycke behövs dock inte, när en myndighet lämnar ut uppgifter till arbetsgivaren för att denna ska kunna utföra en uppgift som i lag ålagts arbetsgivaren eller om det finns särskilda och uttryckliga bestämmelser i lag om insamling eller inhämtande av sådana uppgifter. Propositionen kan anses uppfylla bägge dessa krav, och därmed behövs något samtycke till insamling av uppgifter inte.

Enligt artikel 35 i dataskyddsförordningen ska den personuppgiftsansvarige före behandlingen utföra en bedömning av den planerade behandlingens konsekvenser för skyddet av personuppgifter, om en typ av behandling sannolikt leder till en hög risk för fysiska personers rättigheter och friheter. Vid bedömning av behovet av behandling ska beaktas dess art, omfattning, sammanhang och ändamål. Även lagstiftaren kan som en del av lagberedningen göra en bedömning av konsekvenserna med avseende dataskydd. På grund av sammanslagningen av datahelheterna och arten av de personuppgifter som behandlas (arbetstagarnas personuppgifter) kan det anses att en konsekvensbedömning enligt artikel 35 i den allmänna dataskyddsförordningen ska göras för behandlingen av personuppgifter i kvalitetsutvärderingssystemet. Det vore mest ändamålsenligt att låta utvärderingscentret sköta detta. Utvärderingscentret kan i egenskap av personuppgiftsansvarig och systemansvarig anses ha de bästa förutsättningarna att göra en konsekvensbedömning.

I svarsuppgifterna i systemet registreras personuppgifter som kan identifieras indirekt. Enligt artikel 5.1 e i dataskyddsförordningen får personuppgifter inte förvaras i en form som möjliggör identifiering av den registrerade under en längre tid än vad som är nödvändigt för de ändamål för vilka personuppgifterna behandlas. När det ursprungliga användningsändamålet upphör ska uppgifterna förstöras eller arkiveras. Såsom ovan konstateras behandlas inga särskilda kategorier av personuppgifter i systemet, och behandlingen bedöms inte heller utgöra en hög risk med tanke på den registrerades rättigheter och friheter. Därför föreslås det att fastställandet av förvaringstiderna för personuppgifter ska grunda sig på allmänna bestämmelser. Detta följer också grundlagsutskottets utlåtandepraxis efter dataskyddsförordningens ikraftträdande.

Vid beredningen av propositionen har man gjort en bedömning av huruvida användningen av kvalitetsutvärderingssystemet försätter de registrerade i ojämlik ställning vid självvärderingar. Eftersom det är frivilligt för anordnare och tillhandahållare av småbarnspedagogik att använda systemet för självvärdering, är det möjligt att en del av aktörerna inom småbarnspedagogiken inte tar systemet i bruk, utan väljer något annat sätt för utvärdering av sin verksamhet. En central skillnad jämfört med övriga alternativ för genomförande av självvärderingar är att den information som samlats in i det föreslagna systemet kan utnyttjas i en systematisk utveckling av små-

barnspedagogiken och i utvärderingscentrets lagstadgade uppgifter. Aktörerna inom småbarnspedagogiken har också för närvarande olika och avvikande praxis för förvaring av utvärderingsuppgifter. För att man ska kunna bedöma om användningen av systemet för kvalitetsutvärdering försämrar de registrerades ställning i förhållande till nuvarande praxis för självvärderingar, bör man granska hur systemet skyddar personuppgifter och vilka konsekvenserna avseende data-skydd är enligt bedömningen i lagstiftningsskedet. I lagstiftningsskedet och med avseende på genomförandet av systemet har man eftersträvat att beakta att behandlingen av personuppgifter samt de aspekter som hänför sig till indirekt identifiering via svarsuppgifter ska vara adekvat. Självvärderingarna i det föreslagna kvalitetsutvärderingssystemet utförs enligt principerna för utvecklande utvärdering, med beaktande av respondenternas anonymitet och konfidentialiteten i behandlingen av deras svar. Dessa principer ska enligt förslaget även beaktas i det fall uppgifterna i systemet utnyttjas längre fram. På grund av de principer och förfaranden som beskrivs ovan, bedöms införandet av systemet inte medföra en försämring av de registrerades ställning jämfört med nuläget

Arbetstagarens e-postadress till arbetet

Som ett led i införandet av det system som föreslås ska det till informationsresursen inom småbarnspedagogiken fogas ett nytt datafält som sparas, arbetstagarens e-postadress till arbetet. Denna uppgift har inte hittills funnits att tillgå centralt. Enligt förslaget överförs den anställdas e-postadress till kvalitetsutvärderingssystemet endast ifall hans eller hennes bakgrundsuppgifter registrerats i informationsresursen. E-postadressen till arbetet är en personuppgift. För att minimera behandlingen av uppgifterna föreslås att e-postadressen raderas ur kvalitetsutvärderingssystemet när insamlingsskedet slutförts. Hösten 2021 utredde Utbildningsstyrelsen vilka synpunkter fem stora leverantörer av datasystem för personalförvaltning hade beträffande tillfogandet uppgiften om arbetstagarens e-postadress. Enligt systemleverantörerna ingår ett sådant datafält färdigt i systemet, men i alla system är det inte om en uppgift som är obligatorisk att fylla i. För att uppgiften ska kunna fogas till informationsresursen krävs inga stora ändringar i personalförvaltningssystemens datamodeller, men det kräver att uppgiften registreras hos anordnaren eller tillhandahållaren av småbarnspedagogiken samt att ett nytt datafält tillfogas när systemen integreras med varandra. De lagstiftningsmässiga förutsättningarna för att registrera en anställds e-postadress beskrivs i avsnitt 4.2.2

5 Alternativa handlingsvägar

5.1 Handlingsalternativen och deras konsekvenser

Genomförande av systemet

Vid beredningen bedömdes möjligheten att låta bli att införa ett digitalt system för kvalitetsutvärdering av småbarnspedagogiken. Detta skulle innebära att de kvalitetsindikatorer för småbarnspedagogiken som tagits fram vid Nationella centret för utbildningsutvärdering och de utvärderingsverktyg som bygger på dem skulle offentliggöras, men att ibruktagandet av indikatorerna och de verktyg som behövs för att ta dem i bruk vore en uppgift som överläts på anordnare och tillhandahållare av småbarnspedagogik. Det är möjligt att innehållet i indikatorerna, uppdateringen av dem och utvecklandet av utvärderingsverktyg som bygger på dem med tiden skulle komma att uppvisa allt större variationer, eftersom anordnare och tillhandahållare av småbarnspedagogik i så fall skulle kunna modifiera verktygen för eget bruk och det skulle kunna uppstå olika tolkningar av dem. I ljuset av en utredning som Nationella centret för utbildningsutvärdering genomförde 2017 är det också möjligt att en del av anordnarna och tillhandahållarna av småbarnspedagogik inte fullgör sin utvärderingsskyldighet. Genom att ta i bruk det system som föreslås eftersträvar man att göra självvärderingarna smidigare och underlätta genomförandet

av dem i praktiken. Om varje anordnare och tillhandahållare av småbarnspedagogik hade sitt eget system, skulle det också förutsätta separata resurser för varje anordnare respektive tillhandahållares del. Med hjälp av ett centraliserat digitalt utvärderingssystem inom småbarnspedagogiken kan utvärderingscentret styra och stödja utvärderingen av kvaliteten på småbarnspedagogiken nationellt. Ibruktage av ett centraliserat kvalitetsutvärderingssystem minskar dessutom antalet utvärderingar per anordnare respektive serviceproducent. Ju fler anordnare och serviceproducenter som anlitat systemet för självvärderingar, desto mer heltäckande blir kunskapsunderlaget i systemet. Därmed möjliggör användningen av systemet långsiktig, systematisk och ackumulerad information om småbarnspedagogiken och småbarnspedagogisk verksamhet, och utifrån uppgifterna i systemet kan utvärderingscentret skapa datamaterial till stöd för att utveckla småbarnspedagogiken och utvärderingen av kvaliteten på småbarnspedagogiken.

Lagstiftning om systemet

Vid beredningen av propositionen har man alternativt bedömt en modell där det inte lagstiftas om digitalt system för kvalitetsutvärdering av småbarnspedagogiken och den som är personuppgiftsansvariga för det. Här presenteras två olika alternativ där anordnaren eller tillhandahållaren av småbarnspedagogik i det ena alternativet ensam är personuppgiftsansvarig för självvärderingar som den genomför, medan det i det andra alternativet handlar om att utvärderingscentrets och anordnaren eller serviceproducenten är gemensamt personuppgiftsansvara, men utan lagstiftning om detta.

I det första alternativet fungerar utvärderingscentret som tjänsteleverantör för kvalitetsutvärderingssystemet, och det är anordnarens eller serviceproducentens sak att skaffa sig tillgång till systemet. Utvärderingscentret skulle därmed hantera personuppgifter för den personuppgiftsansvariga anordnarens eller serviceproducentens räkning. Enligt artikel 22.3 i dataskyddsförordningen ska den personuppgiftsansvarige genomföra lämpliga åtgärder för att säkerställa den registrerades rättigheter, friheter och rättsliga intressen, åtminstone rätten till personlig kontakt med den personuppgiftsansvarige för att kunna uttrycka sin åsikt och bestrida beslutet. Varje anordnare eller tillhandahållare av småbarnspedagogik som använder systemet skulle således avtala med utvärderingscentret om behandlingen av personuppgifter i anslutning till de självvärderingar som utförs med hjälp av kvalitetsutvärderingssystemet. Det finns sammanlagt ca 1 600 anordnare och tillhandahållare av småbarnspedagogik. Alternativet bedöms öka den administrativa bördan för aktörerna inom småbarnspedagogiken och för utvärderingscentret. Att den administrativa bördan skulle öka kunde dessutom påverka viljan hos aktörerna inom småbarnspedagogiken att införa systemet. Dessutom skulle det uppstå skillnader i informationshanteringen inom systemet mellan enskilda anordnare och tillhandahållare av småbarnspedagogik. Däremot kan det alternativ som valts i propositionen anses förtydliga och förenhetliga processerna för behandling av uppgifter och informationshantering. För även om aktörerna inom småbarnspedagogiken och utvärderingscentret är gemensamt personuppgiftsansvariga vid självvärderingar, är det enligt förslaget utvärderingscentret som ska sköta uppgifterna i anslutning till förvaltningen av systemet.

Även alternativ nummer två skulle kräva ett avtal mellan den aktör inom småbarnspedagogiken som genomför utvärderingen och utvärderingscentret. Aktörerna inom småbarnspedagogiken och utvärderingscentret skulle sinsemellan vara tvungna att komma överens om en arbets- och ansvarsfördelning gällande personuppgifterna samt om hur systemet skulle användas, varvid arbets- och ansvarsfördelningen och tillgodoseendet av de registrerades rättigheter eventuellt skulle förbli otydliga. Det kan inte heller anses ändamålsenligt att varje anordnare eller tillhandahållare av småbarnspedagogik skulle ingå ett avtal med utvärderingscentret för att fastställa

respektive ansvarsområden och arbetsuppgifter. Genom att lagstifta om gemensamt personuppgiftsansvar för utvärderingssystemet tillförsäkrar man att ansvarsfördelningen mellan de personuppgiftsansvariga blir tydligt samt att ansvaret omfattar samtliga arbetsuppgifter.

Utvärderingarnas offentlighet

Vid beredningen av propositionen har utvärderingscentret lyft fram behovet av att i större utsträckning utreda frågor kring sekretess och offentlighet gällande utvärderingsuppgifter ur samtliga utbildningsstadiers perspektiv.

Enligt utvärderingscentret är det en utmaning att stödja anordnare av småbarnspedagogik och av förskoleundervisning och grundläggande utbildning i fråga om utvecklingen av en kvalitativ utvärdering respektive utvärderingsarbetet vid enskilda verksamhetsställen och läroanstalter. Utvärderingar av enskilda verksamhetsställen och läroanstalter bör göras utifrån de principer för utvecklande utvärdering som styr utvärderingscentrets verksamhet, vilket emellertid är en utmaning i och med att resultaten av utvärderingarna är offentliga med stöd av lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999, offentlighetslagen). Enligt lagen om småbarnspedagogik ska den som anordnar och den som tillhandahåller småbarnspedagogik utvärdera sin verksamhet samt delta i utomstående utvärdering av sin verksamhet. I synnerhet i fråga om utvärderingar av den småbarnspedagogiska verksamhet som erbjuds, görs utvärderingarna i regel i form av självvärderingar. Enligt bestämmelserna om utvärderingscentret iakttas principerna för utvecklande utvärdering i centrets verksamhet. Principerna för utvecklande utvärdering betonar konfidentialitet, vilket bl.a. innebär att de som deltar i utvärderingarna öppet ska kunna berätta om framgångar, utvecklingsbehov och missförhållanden utan rädsla för sanktioner. Detta gäller också utvärderingscentrets uppgift att stödja dem som genomför utvärderingar i frågor som gäller utvärdering och kvalitetsshantering.

Genomförandet av utvärderingar av enskilda verksamhetsställen och läroanstalter förutsätter att de handlingar som hänför sig till utvärderingarna blir offentliga när de färdigställts. Handlingarnas offentlighet kan medföra jämförelser mellan olika verksamhetsställen eller läroanstalter samt försvaga förutsättningarna för anordnare av småbarnspedagogik eller utbildning att fullgöra sin lagstadgade utvärderingsskyldighet i framtiden. Situationen kan bl.a. leda till att man inte längre önskar delta i utvärderingar, eller att svaren blir mindre tillförlitliga när man inte kan garantera en konfidentiell behandling av de svar som ingår i utvärderingarna. I ett sådant läge kan tillförlitligheten även försämrast genom att det uppstår ett tryck att ge utvärderarna svar som är mer positiva än vad som verkligen är fallet.

Jämförelserna kan också leda till att jämlikheten inom utbildningen försämrast genom att bidra till regional differentiering samt till ett minskat intresse för att ta anställning inom småbarnspedagogik eller grundläggande utbildning. Den styrande principen för den finländska utbildningspolitiken är en trygg närskola av hög kvalitet. När det utfärdades bestämmelser om utbildningsutvärdering konstaterade kulturutskottet i sitt betänkande (KuUB 3/1998 rd, s. 21) att publiceringen av utvärderingsresultaten absolut inte får leda till att skolorna rangordnas eller att skolor, lärare och elever stämplas som bra eller dåliga utifrån ensidiga kriterier. Detta är en viktig princip också inom småbarnspedagogiken.

Det är inte möjligt att beakta utvecklingen av utvärderingarna av enskilda verksamhetsställen och läroanstalter i anslutning till lagstiftningen gällande systemet för en utvärdering av kvaliteten på småbarnspedagogiken. En granskning av frågor kring utvärderingsuppgifters offentlighet bör företas i form av en separat helhet. För utvecklingen av utvärderingarna av enskilda verksamhetsställen och läroanstalter krävs en ändring av offentlighetslagen.

5.2 Lagstiftning och andra handlingsmodeller i utlandet

Praxis för utvärderingen av småbarnspedagogiken varierar från ett land till ett annat. I flera länder talas det om tillsyn eller uppföljning (monitoring) i stället för om kvalitetsutvärdering. Enligt OECD:s utredning från 2015 varierar tillsynen och utvärderingen av kvaliteten på småbarnspedagogiken internationellt, och de system och förfaranden som används i olika länder avviker stort från varandra. Gemensamt för de olika länderna är dock strävan att utveckla kvaliteten på småbarnspedagogiken på bred front inom flera delområden med avseende på kvaliteten på den. Självvärdering är det vanligaste verktyget för intern kontroll och genomförs av personalen inom småbarnspedagogiken. Syftet med självvärderingen är att förbättra personalens yrkesmässiga utveckling och pedagogiska praxis.²² För det mesta ingår en utvärdering av personalens yrkeskunskap och pedagogiska praxis i de faktorer som kvalitetsutvärderingsprocessen består av.

Internationellt sett är inspektioner det vanligaste verktyget för extern övervakning, och riktar sig till kvaliteten på de tjänster som erbjuds inom småbarnspedagogiken och personalens verksamhet. Inspektionerna utförs av yrkeskunniga personer med utbildning för uppgiften, och anlitas ofta för att bedöma kvaliteten på servicestrukturerna. Övervakningen fokuserar i första hand på iakttagandet av bestämmelser och författningar på nationell nivå. Föremål för inspektionerna är i allmänhet t.ex. relationstalet för antalet barn per anställd, säkerhetsföreskrifter, personalens behörighet, hälso- och hygienregler och iakttagandet av de standarder som gäller utrymmena. De vanligaste verktygen för inspektioner är observationer, intervjuer och analys av intern dokumentation.²³ I Finland hör motsvarande uppgifter till regionförvaltningsverken och Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården (Valvira).

Fördelen med kvalitetshantering med betoning på självvärdering är att information samlas in framför allt för att utveckla anordnarnas, serviceproducenternas och personalens egen verksamhet. Styrkan i system med fokus på självvärdering är det ömsesidiga förtroendet.²⁴ I en irländsk undersökning om den grundläggande utbildningen har kvalitetshantering som grundar sig på extern övervakning och inspektioner kritiserats bl.a. för att de lärare som är föremål för åtgärderna blir föremål för överdriven övervakning och granskning. En kontinuerlig övervakning kan leda till bristande förtroende, försvagad yrkesmässig autonomi och rädsla för att förlora sin anställning.²⁵

5.3 Utvärderingen av småbarnspedagogiken i de övriga nordiska länderna

Den lagstiftning som föreslås har granskats i förhållande till lagstiftningen om småbarnspedagogik i de övriga nordiska länderna ur kvalitetsbedömningsperspektiv. Småbarnspedagogiken

²² OECD 2015 Starting Strong IV: Monitoring Quality in Early Childhood Education and Care, OECD Publishing, Paris. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264233515-en>

²³ OECD 2015 Starting Strong IV: Monitoring Quality in Early Childhood Education and Care, OECD Publishing, Paris. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264233515-en>

²⁴ Harjunen, E., Hietala, R., Lepola, L., Räisänen, A. & Korpi, A. (2017). Arvioinnilla luottamusta – Perusopetuksen ja lukiokoulutuksen järjestäjien laadunhallinta- ja itsearviointikäytännöt (svenskt sammandrag s.7) Kansallinen koulutuksen arviointikeskus. Julkaisut 4:2017; Moitus, S. & Kamppi, P. (2020). Utvecklande utvärdering vid Nationella centret för utbildningsutvärdering Nationella centret för utbildningsutvärdering. Sammandrag 8:2020.

²⁵ Skerrett, C. (2020). School Autonomy and the surveillance of teachers. International Journal of leadership in education <https://doi.org/10.1080/13603124.2020.1823486>

hör i alla nordiska länder till förvaltningsområdet för det ministerium som har hand om utbildning/undervisning, och det finns likheter gällande principerna för hur småbarnspedagogiken ordnas. Med undantag för Island har barn i alla nordiska länder en lagstadgad rätt till småbarnspedagogik, som i regel börjar strax efter barnets födelse. Enligt utvärderingscentrets utredning är ett annat gemensamt drag att ansvaret för att ordna småbarnspedagogiska tjänster i alla nordiska länder förlagts till lokal nivå. Småbarnspedagogiken utvärderas internt och externt, och besluten om vilka metoder som är i bruk vid självvärdering fattas på regional eller lokal nivå. I alla de nordiska länderna förutsätter den lagstiftning som styr småbarnspedagogiken dessutom att det utarbetas anordnar- och verksamhetsställe-specifika planer som styr utvärderingen av verksamheten på lokal nivå och en jämn kvalitet på småbarnspedagogiken.²⁶

Sverige

I Sverige finns bestämmelser om småbarnspedagogik (förskola) i skollagen (2010:800) och huvudansvaret för kvalitetssäkringen ligger på nationell nivå. Skolverket övervakar, följer upp och granskar förskolan och skolan. Skolinspektionen svarar för att anordnarna av småbarnspedagogik följer de mål som ställts för småbarnspedagogik i skollagen och i grunderna för den nationella läroplanen.

Kommunerna ansvarar för anordnandet av förskolan, kvaliteten på den och den lokala kvalitetsbedömningen. Kommunerna ansvarar dessutom för kvalitetskontrollen av privata förskolor. Det förekommer dock lokala variationer med avseende på de metoder som används. Bedömningen kan göras av en oberoende utomstående forskare och/eller av skolans personal eller ledning, och dessutom hörs föräldrarna och barnen. Det allmänna syftet med bedömningen är att ta fram en rapport om hur målen i läroplanen har uppnåtts och om de planerade åtgärderna för att främja måluppfyllelsen.²⁷

Norge

I lagen om daghem (Lov om barnehager, Lov-2005-06-17 Nr 64) finns bestämmelser om småbarnspedagogik. Norge har inget externt kvalitetssäkringssystem, och daghemmen ansvarar för den interna utvärderingen av verksamhetens kvalitet. Kvaliteten på småbarnspedagogiken bedöms enligt lagen samt den förpliktande nationella referensramen för småbarnspedagogik (Rammeplan for Barnehagens). I referensramen fastställs målen för och innehållet i småbarnspedagogiken, de värden som styr verksamheten samt de pedagogiska tillvägagångssätten, men beslut om utvärderingsmetoderna fattas lokalt. Kommunen är tillsynsmyndighet på lokal nivå för den offentliga och privata småbarnspedagogiken och övervakar dessutom kvaliteten på tjänsterna. Daghemmen är skyldiga att utgående från den nationella referensramen göra upp en

²⁶ Mikkola, A., Repo, L., Vlasov, J., Paananen, M., & Mattila, V. (2017). Nuläget för utvärderingen av småbarnspedagogiken i Finland. Nationella centret för utbildningsutvärdering. Publikationer 22/2017; Eurydice 2021a. Sweden. Quality assurance in early childhood education and care. European Commission. EACEA National Policies Platform. Eurydice. https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/quality-assurance-early-childhood-and-school-education-71_en

²⁷ Mikkola, A., Repo, L., Vlasov, J., Paananen, M., & Mattila, V. (2017). Nuläget för utvärderingen av småbarnspedagogiken i Finland. Nationella centret för utbildningsutvärdering. Publikationer 22:2017; Eurydice 2021C. Sweden Quality Assurance in early childhood education and care. European Commission: EACEA National Policies Platform. Eurydice. https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/quality-assurance-early-childhood-and-school-education-71_en

pedagogisk plan (rammeplan for barnehagen) som anger hur målen för småbarnspedagogiken ska uppnås och verksamheten utvärderas.

Utbildningsverket UDIR (Utdanningsdirektoratet), som lyder under undervisningsministeriet (Kunnskapsdepartementet), svarar för tillsynen över utvecklingen av småbarnspedagogiken på nationell nivå. Förvaltningsorganen på regional nivå (stats) ska övervaka att kommunerna sköter de uppgifter som föreskrivs för dem i lagen om barndagvård (barnehageloven). UDIR ansvarar för insamlingen av statistiska uppgifter om småbarnspedagogiken. Information samlas årligen in via det elektroniska informationssystemet för alla daghem i Norge, BASIL. Informationen används för kvalitetsledning inom småbarnspedagogiken och för att bygga upp utvärderingsverktyg. Resultaten är i huvudsak offentliga.²⁸

Danmark

I Danmark finns bestämmelserna om småbarnspedagogik i lagen om dagvård (Lov om Dagtilbud nr 1326 af 09/09/2020). Kommunerna ansvarar för anordnandet av småbarnspedagogiken, bedömningen av kvaliteten samt allokeringen av tillräckliga resurser till genomförandet av verksamheten. Lagen om barndagvård (Dagtilbudsloven), som stiftades 2007, är det enda verktyget för normativ styrning på nationell nivå. Danmark har ingen nationell läroplan, utan daghemmen är skyldiga att utarbeta pedagogiska läroplaner (pædagogisk læreplan) på enhetsnivå.

Enligt lagen om barndagvård kan kommunerna utvärdera småbarnspedagogiken på det sätt de önskar. Kommunerna ska dock synliggöra bedömningssätten och se till att utvärderingarna sker regelbundet. I lagen definieras sex innehållsmässiga teman: barnets utveckling, sociala färdigheter, språkutveckling, kropp och rörelse, natur- och kulturvärden. Dessa ska utvärderas på lokal nivå.²⁹ De lokala myndigheterna ska ge anvisningar om hur planerna ska utarbetas och utvärdera hur planerna har genomförts minst vartannat år.³⁰ Det anses viktigt att personalen, barnen och barnens vårdnadshavare deltar i utvärderingen av verksamheten. Danmark har inget nationellt tillsynsverk för småbarnspedagogik. På nationell nivå utför EVA (Danmarks Evalueringsinstitut) utvärderingar av småbarnspedagogiken, samlar in och förmedlar information samt utvecklar verktyg som stöder utvärderingen av småbarnspedagogiken och utvärderingskompetensen hos anordnarna av småbarnspedagogik.³¹

²⁸ Mikkola, A., Repo, L., Vlasov, J., Paananen, M., & Mattila, V. (2017). Nuläget för utvärderingen av småbarnspedagogiken i Finland. Nationella centret för utbildningsutvärdering. Publikationer 22/2017; Eurydice 2021a. Sweden. Quality assurance in early childhood education and care. European Commission. EACEA National Policies Platform. Eurydice. https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/quality-assurance-early-childhood-and-school-education-71_en

²⁹ Sylva, K., Ereky-Stevens, K. & Aricescu, A-M. (2015). Curriculum Quality Analysis and Impact Review of European Early Childhood Education and Care (ECEC): Overview of European ECEC curricula and curriculum template, Utrecht University. http://ecec-care.org/fileadmin/careproject/Publications/reports/CARE_WP2_D2_1_European_ECEC_Curricula_and_Curriculum_Template.pdf

³⁰ The Danish Ministry for Children and Social Affairs (2017). Starting Strong V: Transition from Early Childhood Education and Care to Primary Education – Background Report – Denmark. The Ministry for Children and Social Affairs, Denmark. <http://www.oecd.org/edu/school/SS5-country-background-report-denmark.pdf>

³¹ Mikkola, A., Repo, L., Vlasov, J., Paananen, M., & Mattila, V. (2017). Nuläget för utvärderingen av småbarnspedagogiken i Finland. Nationella centret för utbildningsutvärdering. Publikationer

Island

Bestämmelser om småbarnspedagogik finns i lagen om daghem (Lög um leikskóla 2008 nr. 90). Ovannämnda lag och den nationella referensram för läroplanen som grundar sig på den (Aðalnámskrá leikskóla á ensku) styr den nationella kvalitetshanteringen och utvärderingen av småbarnspedagogiken. Undervisnings-, forsknings- och kulturministeriet sköter de nationella utvärderingarna av småbarnspedagogiken. Kommunerna ansvarar för anordnandet av småbarnspedagogiken och för kvalitetshanteringen.

I referensramen för läroplanen fastställs de nationella riktlinjerna för utveckling, samarbete och utvärdering av småbarnspedagogisk verksamhet. Förskolorna beslutar dock själva om de kriterier och metoder som ska användas vid utvärderingar av verksamheten. Utvärderingen ska beakta förskolans lokala särdrag, och dessa ska uppdateras regelbundet. Att personalens, barnen och deras vårdnadshavare deltar i utvärderingen anses vara av principiellt stor betydelse för verksamheten. Enligt lagen är förskolorna skyldiga att för undervisningsministeriet ta fram utvärderingsinformation om skolornas verksamhet, resultaten av den interna utvärderingen samt de förbättringar som planeras för respektive förskolas del. De lokala myndigheterna ska dessutom säkerställa att utvärderingarna leder till att verksamheten utvecklas.³²

6 Remissvar

Utkastet till regeringsproposition var på remiss 21.1.—18.2.2022. Sammanlagt 16 yttranden lämnades in. Utlåtandena och ett sammandrag av utlåtandenas viktigaste innehåll som sammanställts av undervisnings- och kulturministeriet finns på följande adress: <https://okm.fi/sv/projekt?tunnus=OKM065:00/2021>

Remissinstanserna understödde i stor utsträckning införandet av ett riksomfattande enhetligt system för utvärdering av kvaliteten på småbarnspedagogiken. Systemet upplevdes stödja genomförandet av utvärderingen av småbarnspedagogiken och förenhetliga utvärderingsrutinerna för aktörerna inom småbarnspedagogiken. Likaså förhöll sig remissinstanserna i huvudsak positivt till de föreslagna lagändringarna.

Centrala iakttagelser som lyftes fram i utlåtandena var omfattningen av behandlingen av de personuppgifter som behandlas i systemet för kvalitetsutvärdering, utnyttjandet av uppgifterna i informationsresursen för småbarnspedagogik i det föreslagna systemet samt ansvarsfördelningen i fråga om gemensamt personuppgiftsansvar. Behandlingen av personuppgifter i systemet har preciserats med utgångspunkt i remissvaren. I motiveringen till propositionen preciseras också hur de utvärderingsuppgifter som samlats i systemet kan utnyttjas inom ramen för utvärderingscentrets övriga lagstadgade uppgifter.

22:2017; Eurydice 2021c. Denmark. Quality Assurance in early childhood education and care. European Commission: EACEA National Policies Platform. Eurydice. https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/denmark/quality-assurance-early-childhood-and-school-education_en

³² OECD 2016 Education Policy Outlook: Iceland. OECD Publishing, Paris.

<http://www.oecd.org/edu/Education-Policy-Outlook-Country-Profile-Iceland.pdf>; Mikkola, A., Repo, L., Vlasov, J., Paananen, M. & Mattila, V. (2017). Nuläget för utvärderingen av småbarnspedagogiken i Finland. Nationella centret för utbildningsutvärdering. Publikationer 22:2017; Eurydice 2021d. Island. Quality Assurance in early childhood education and care. European Commission: EACEA National Policies Platform. Eurydice. https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/quality-assurance-30_en

Utifrån remissvaren preciserades därtill på vilken bestämmelse utvärderingscentrets åtkomsträtt till uppgifter i informationsresursen inom småbarnspedagogiken grundar sig. Utnyttjandet av uppgifterna i informationsresursen inom småbarnspedagogiken preciserades också så att det av 7 a § tydligare framgår vem som ska komplettera utvärderingsuppgifterna och när dessa ska kompletteras med uppgifter i informationsresursen. Därtill preciserades definitionen av sådana svarsuppgifter som ska föras in i systemet.

Den föreslagna bestämmelsen om gemensamt personuppgiftsansvar och motiveringen till det preciserades så att uppgifterna och ansvarsfördelningen mellan de personuppgiftsansvariga framgår tydligare. Dessutom slopades sådana bestämmelser i paragrafen som överlappar med bestämmelserna om insamling av logginformation i informationshanteringslagen.

Remissvaren har i synnerhet föranlett preciseringar av konsekvensbedömningen gällande data-skydd och informationshantering. Även bedömningen av de ekonomiska konsekvenserna och konsekvenser för myndigheterna har kompletterats med beaktande av remissvaren. Till avsnittet om andra handlingsvägar har dessutom fogats en noggrannare bedömning av behovet av en reglering av systemet och gällande gemensamt personuppgiftsansvar.

Remissvaren lyfte dessutom fram behovet av att utveckla utvärderingarna gällande övriga utbildningsstadiet. Remissinstanserna ansåg det viktigt att utvärderingscentrets utvärderingar och system också beaktar de etapper på barnets lärtig som kommer längre fram i tiden. Dessutom fäste remissinstanserna uppmärksamhet vid frågor som gäller utvärderingsmaterialets offentlighet. Remissvaren betonade att det är viktigt att fortsätta granskningen av förhållandet mellan utvärderingsuppgifterna och offentlighetslagen efter det att systemet för kvalitetsutvärdering tagits i bruk.

7 Specialmotivering

7 §. Kvalitetsutvärderingssystem för småbarnspedagogiken samt dess ändamål. Det föreslås att det till lagen fogas en ny bestämmelse i stället för den upphävda 7 § där det föreskrivs om kvalitetsutvärderingssystemet för småbarnspedagogiken och om ändamålet med systemet.

Enligt 1 mom. är kvalitetsutvärderingssystemet för småbarnspedagogiken avsett att användas nationellt samt av anordnare och tillhandahållare av småbarnspedagogik för att genomföra utvärderingar och utveckla verksamheten. Syftet med systemet är att samla in och ta fram utvärderingsinformation till stöd för utvecklingen av småbarnspedagogiken.

I det föreslagna 2 mom. föreskrivs att utvärderingscentret har till uppgift att förvalta systemet för kvalitetsutvärdering av småbarnspedagogiken. Utvärderingscentret kan använda systemet och utnyttja den information som samlas in i systemet för att utföra sina i 2 § 1, 3 och 4 punkten föreskrivna uppgifter. Enligt 2 § 1 punkten är utvärderingscentrets lagstadgade uppgift bland annat att utvärdera småbarnspedagogiken och den verksamhet som bedrivs av dem som ordnar småbarnspedagogik. Avsikten är att systemet i fortsättningen ska vara ett verktyg för centret att genomföra den utvärderingsuppgift som hänför sig till småbarnspedagogiken. Därtill föreslås utvärderingscentret med systemets hjälp kunna stöda anordnarna av småbarnspedagogik i frågor som gäller kvalitetshantering samt utveckla utvärderingen av utbildning och småbarnspedagogiken. Systemet ska också kunna utnyttjas på motsvarande sätt i fråga om tillhandahållare av småbarnspedagogik. Utvärderingscentret kan utnyttja den utvärderingsinformation som samlats i systemet i sina granskningar av hela det nationella utbildningssystemets funktion på det sätt som förutsätts i uppgifterna för centret.

Utvärderingscentrets centrala uppgift är enligt förslaget också att producera sådant informationsmaterial på basis av utvärderingar som genomförts av anordnare och tillhandahållare av småbarnspedagogik samt med hjälp av utvärderingscentrets system och som kan utnyttjas i ovannämnda uppgifter för utvärderingscentret föreskrivna uppgifter och i utvecklingen av småbarnspedagogiken. Enligt förslaget kan utvärderingscentret ta fram informationsmaterial till exempel om genomförandet av utvärderingar och om nationella utvecklingsobjekt. Enligt 1 § i lagen om utvärderingscentret producerar utvärderingscentret utvärderingsbaserad information för det utbildningspolitiska beslutsfattandet och utvecklandet av utbildningen och småbarnspedagogiken. Den föreslagna uppgiften att ta fram informationsmaterial på basis av uppgifterna i kvalitetsutvärderingssystemet stöder centret också ifråga om denna, mer omfattande, uppgift. I paragrafen föreslås bestämmelser om de uppgifter för vilka utvärderingscentret ska ta fram informationsmaterial. Gällande sammanställande och utlämnande av informationsmaterial enligt 21 § i offentlighetslagen föreslås utvärderingscentret däremot ha prövningsrätt.

Syftet med kvalitetsutvärderingssystemet är också att vara ett redskap för att genomföra de lagstadgade utvärderingsuppgifterna för anordnare och tillhandahållare av småbarnspedagogik. Enligt det föreslagna 3 mom. kan anordnare och privata tillhandahållare av småbarnspedagogik med hjälp av systemet uppfylla sin skyldighet enligt 24 § i lagen om småbarnspedagogik att utvärdera den småbarnspedagogik de tillhandahåller. Anordnarna och tillhandahållarna får själva besluta om de förfaranden som tillämpas vid en självvärdering, och i lagen om småbarnspedagogik föreskrivs det inte om hur anordnarna och tillhandahållarna ska genomföra utvärderingarna. Kvalitetsutvärderingssystemet erbjuder ett verktyg för att uppfylla skyldigheten att genomföra utvärderingar, men det är frivilligt för anordnare och tillhandahållare att använda sig av systemet för självvärdering. Aktörer inom småbarnspedagogiken kan alltså även i fortsättningen välja något annat sätt för självvärdering av sin verksamhet.

Avsikten är att externa tematiska och systemutvärderingar av småbarnspedagogiken i framtiden i mån av möjlighet ska göras via det digitala systemet. Ifall utvärderingscentret använder sig av systemet för att genomföra en utvärdering enligt 2 § 1 punkten, ska anordnaren eller tillhandahållaren av småbarnspedagogiken enligt det föreslagna 4 mom. delta i utvärderingen genom systemet. Anordnare och tillhandahållare är redan i nuläget med stöd av 24 § i lagen om småbarnspedagogik skyldiga att delta i utomstående utvärdering av verksamheten. I bruktagandet av systemet förändrar inte skyldigheten för aktörer inom småbarnspedagogiken att delta i utvärderingscentrets utvärderingar, utan erbjuder utvärderingscentret ett verktyg för att genomföra utvärderingar med hjälp av systemet.

7 a §. Uppgifter som införs i kvalitetsutvärderingssystemet för småbarnspedagogiken. I lagen föreslås det en ny 7 a § med bestämmelser om personuppgiftsansvariga. I utvärderingar som görs med systemet är avsikten att i systemet använda de uppgifter som införs i den i 13 kap. i lagen om småbarnspedagogik avsedda informationsresurs inom småbarnspedagogiken som bakgrundsinformation. På så vis kan man i kvalitetsutvärderingssystemet utnyttja befintliga uppgifter i informationsresursen och minska onödig överlappande behandling av uppgifter bland aktörer inom småbarnspedagogiken.

Enligt 66 § i lagen om småbarnspedagogik får myndigheterna använda sådana uppgifter i informationsresursen inom småbarnspedagogiken som de behöver för att sköta sina lagstadgade uppgifter. De uppgifter som införs i informationsresursen får även användas för utvärdering, statistikföring, uppföljning och forskning i fråga om småbarnspedagogiken. Enligt 73 § 2 mom. i lagen om småbarnspedagogik får uppgifter som ingår i informationsresursen inom småbarnspedagogiken utlämnas till en myndighet med stöd av rätt att få uppgifter enligt lag eller med stöd av en lagstadgad uppgift. Sekretessbelagda uppgifter får dock utlämnas endast om det särskilt och uttryckligen föreskrivs om utlämnandet av eller rätten att få sådan information i lag.

Det föreslås att det ska bli möjligt att lämna ut uppgifter ur informationsresursen till kvalitetsutvärderingssystemet genom att föreskriva att utvärderingscentret är gemensamt personuppgiftsansvarig för systemet och genom att föreskriva att dess uppgift är att förvalta systemet, ta fram datamaterial, utföra externa utvärderingar och utföra de uppgifter som gäller småbarnspedagogiken som föreskrivs i 2 § 3 och 4 punkten med systemet. Inga sekretessbelagda uppgifter hämtas ur informationsresursen inom småbarnspedagogiken. Syftet med den föreslagna paragrafen är att begränsa användningen av de uppgifter som införts i informationsresursen inom småbarnspedagogiken i systemet till endast sådana uppgifter som behövs med tanke på utvärderingarna.

De i 1 mom. avsedda svarsuppgifterna från anställda samt barn och deras föräldrar eller andra vårdnadshavare som deltar i kvalitetsutvärderingar av småbarnspedagogiken används enligt förslaget för att ta fram utvärderingsresultat. Företrädare för personalen som deltar i utvärderingar av kvaliteten på småbarnspedagogiken kan t.ex. vara anställda i lednings-, utvecklings-, fostlings-, undervisnings-, vård- eller assisterande uppgifter inom småbarnspedagogiken samt andra sakkunniga som är centrala med tanke på utvärderingen.

De svar som införs i systemet innehåller de synpunkter som deltagarna i utvärderingen har på hur det ärende som utvärderas förverkligas inom småbarnspedagogiken. Svaren är ännu inte egentliga resultat i utvärderingen, utan material som ligger till grund för fastställandet av utvärderingsresultaten. Anordnaren eller tillhandahållaren av småbarnspedagogik som genomför utvärderingen ska komplettera de svar som den fört in i systemet med annat material, t.ex. utvärderingsuppgifter som samlats in från vårdnadshavare, barn, personalen och intressentgrupper eller statistiska uppgifter om organisationens verksamhet. Utvecklande utvärdering är en central princip som styr utvärderingscentrets verksamhet och som det föreskrivs om i 1 § i statsrådets förordning om Nationella centret för utbildningsutvärdering. Även de självvärderingar som anordnare och tillhandahållare av småbarnspedagogik gör med hjälp av kvalitetsutvärderingssystemet ska genomföras med iakttagande av principen om utvecklande utvärdering. I resultaten av självvärderingen fastställs således styrkorna, utvecklingsobjekten, utvecklingsåtgärderna och uppföljningsåtgärderna i fråga om den verksamhet som anordnaren eller tillhandahållaren bedriver.

Offentligheten för de handlingar som tas fram vid utvärderingarna bestäms enligt offentlighetslagen. I högsta förvaltningsdomstolens avgöranden har det ansetts att datamaterial som baserar sig på uppgifter som frivilligt samlats in av eleverna i grundskolan med stöd av 24 § 1 mom. 16 punkten i offentlighetslagen kan betraktas som sekretessbelagt basmaterial för forskningen. Däremot har skolspecifika resultat av skolutvärderingar som gäller lärfärdigheter och som är avsedda för undervisningsväsendets egen utvecklingsverksamhet ansetts vara offentliga (HFD 2005:26). Beslutet kan anses vara tillämpligt även på utvärderingarna av småbarnspedagogiken med beaktande av att den självutvärderingsskyldighet som ingår i lagen har samma innehåll i lagen om grundläggande utbildning och lagen om småbarnspedagogik. Således är de svarsuppgifter som lagras i kvalitetsutvärderingssystemet sekretessbelagda enligt 24 § 1 mom. 16 punkten i offentlighetslagen.

Enligt det föreslagna 2 mom. får utvärderingscentret, en anordnare eller tillhandahållare av småbarnspedagogik när de genomför en utvärdering komplettera de svar som lagrats i systemet och utvärderingsresultaten som tagits fram på basis av svaren med uppgifter om de anställda inom småbarnspedagogiken som införts i den informationsresurs inom småbarnspedagogiken som avses i 70 § 2 mom. 1—5 punkten i lagen om småbarnspedagogik samt med andra uppgifter om en anordnare eller tillhandahållare av service eller ett verksamhetsställe inom småbarnspedagogiken som behövs med avseende på ändamålet med systemet. I de uppgifter som hämtas ur informationsresursen inom småbarnspedagogiken ingår i regel uppgifter om den aktör som

genomför utvärderingen, om de verksamhetsställen som deltar i utvärderingen samt om de anställda vid dessa verksamhetsställen. Uppgifter om de anställda som kan komma att behandlas innefattar en identifikationskod som identifierar arbetstagaren, tilltalsnamnet, efternamnet, e-postadressen och uppgiftsbenämningen. Ovannämnda personuppgifter behandlas av en företrädare för den som genomför utvärderingen, såsom daghemsföreståndaren. För den tid som insamlingen av uppgifter för utvärderingen pågår sparas uppgifter endast om de anställda som utvärderaren skickar en utvärderingsblankett till. Efter att datainsamlingen har avslutats ska dessa uppgifter raderas. Därtill ska man för de anställda som svarar på utvärderingsblanketten hämta i frågavarande persons uppgiftsbenämning, examen och behörighet ur informationsresursen inom småbarnspedagogiken. Dessa uppgifter sparas som en del av svaret och raderas först om svaret raderas. Det bör dock noteras att eftersom behandlingen av personuppgifter i kvalitetsutvärderingssystemet grundar sig på den personuppgiftsansvariges lagstadgade skyldighet, kan den registrerade inte kräva radering av uppgifter om honom eller henne i enlighet med artikel 17 i dataskyddsförordningen så länge uppgifterna är nödvändiga för att fullgöra de lagstadgade skyldigheterna. Behandlingen av de uppgifter om de anställda inom småbarnspedagogiken som införs i systemet beskrivs närmare i avsnitt 4.2.4.

Svaren och utvärderingsresultaten kan också kompletteras med andra uppgifter om anordnare, tillhandahållare eller verksamhetsställen inom småbarnspedagogiken som införts i informationsresursen och som behövs med tanke på ändamålet med systemet. Med dessa uppgifter avses till exempel uppgifter på aktörsnivå om antalet gällande verksamhetsställen, antalet anställda och antalet barn samt uppgifter om deltagande i fortbildning. Uppgifterna ska behandlas endast i den omfattning som behövs med tanke på ändamålet med systemet.

7 b §. *Gemensamt personuppgiftsansvariga för kvalitetsutvärderingssystemet för småbarnspedagogiken samt ansvarsfördelningen mellan dem.* Det föreslås att till lagen fogas en ny 7 b §, där det föreskrivs om personuppgiftsansvaret för kvalitetsutvärderingssystemet.

I artikel 26.1 i dataskyddsförordningen finns det bestämmelser om gemensamt personuppgiftsansvar. Om två eller fler personuppgiftsansvariga gemensamt fastställer ändamålen med och medlen för behandlingen ska de enligt denna punkt vara gemensamt personuppgiftsansvariga. De personuppgiftsansvariga fastställer genom ett ömsesidigt arrangemang och på ett transparent sätt varje parts ansvar för att de skyldigheter som anges i nämnda förordning iakttas, särskilt i fråga om uppgifter som gäller användning av de registrerades rättigheter och tillhandahållande av information enligt artikel 13 och 14 i dataskyddsförordningen. Bestämmelser om de personuppgiftsansvarigas ansvarsområden kan också utfärdas i medlemsstatens lagstiftning. Oberoende av ansvarsfördelningen mellan de gemensamt personuppgiftsansvariga får den registrerade utöva sina rättigheter enligt den allmänna dataskyddsförordningen med avseende på och emot var och en av de personuppgiftsansvariga. Tillgodoseendet av den registrerades rättigheter förutsätter att en begäran eller förfrågan vid behov förmedlas till den personuppgiftsansvarige som enligt de personuppgiftsansvarigas inbördes ansvarsfördelning svarar för frågan.

Bestämmelser om gemensamt personuppgiftsansvar finns i 1 mom. När en kommun, samkommun eller privat tillhandahållare genomför en självvärdering med hjälp av kvalitetsutvärderingssystemet, fördelas personuppgiftsansvaret i fråga om de personuppgifter som behandlas i systemet mellan den anordnare eller tillhandahållare som genomför utvärderingen och utvärderingscentret. Privata tillhandahållare innefattar företag, sammanslutningar, stiftelser och privata näringsidkare som producerar småbarnspedagogiska tjänster, såsom privata daghem och familjedagvårdare.

Som komplement till dataskyddsförordningen föreskrivs det i 2 mom. närmare om ansvarsfördelningen mellan de gemensamt personuppgiftsansvariga i anknytning till registerföringen.

Varje kommun, samkommun eller privata serviceproducent som är personuppgiftsansvarig ska svara för korrektheten enligt 5.1 d i dataskyddsförordningen, för den registrerades rätt till rättelse enligt artikel 16 av sådana uppgifter som hämtats ur informationsresursen inom småbarnspedagogiken samt för informationen till den registrerade enligt artikel 12.1. Anordnare och tillhandahållare av småbarnspedagogik ansvarar i egenskap av personuppgiftsansvariga för ovan nämnda uppgifter även i informationsresursen inom småbarnspedagogiken med stöd av 67 § i lagen om småbarnspedagogik. När en aktör inom småbarnspedagogiken utnyttjar sådana uppgifter ur informationsresursen som aktören själv registrerat där för att göra en självvärdering, är det motiverat att denne även i fråga om kvalitetsutvärderingssystemet svarar för uppgifternas korrekthet, den registrerades rätt till rättelse av uppgifterna samt för informationen till den registrerade. Utvärderingscentrets uppgift är att stödja aktörerna inom småbarnspedagogiken i fullgörandet av skyldigheten att informera. Exempelvis kan utvärderingscentret för anordnare och tillhandahållare av småbarnspedagogik ta fram anvisningar och standardavtalsklausuler för information till de registrerade.

Utvärderingscentret svarar enligt förslaget för kvalitetsutvärderingssystemets allmänna funktion och för de tekniska förutsättningarna för att föra in, behandla och lämna ut uppgifter. Därtill ska utvärderingscentret ansvara för utlämnandet av uppgifter ur systemet. Utvärderingscentret svarar också för den registrerades rätt till rättelse enligt artikel 16 i dataskyddsförordningen i fråga om de svarsuppgifter som förts in i systemet. Eftersom anordnaren eller serviceproducenten inte kan redigera svaren, kan endast utvärderingscentret rätta en inexact eller felaktig personuppgift som sparats i svaret. Dessutom ska utvärderingscentret i egenskap av administratör för systemet i enlighet med 17 § i informationshanteringslagen sköta insamlingen av de logg-uppgifter som behövs om användningen av kvalitetsutvärderingssystemet.

Syftet med 2 mom. är att säkerställa en tydlig och transparent ansvarsfördelning i fråga om sådan gemensam registerföring som avses i dataskyddsförordningen. Till den del det i lagen inte särskilt föreskrivs om hur skyldigheterna och ansvaren i anknytning till registerföringen enligt dataskyddsförordningen fördelas mellan anordnare och tillhandahållare av småbarnspedagogik och utvärderingscentret, svarar utvärderingscentret för den personuppgiftsansvariges uppgifter.

I 3 mom. föreslås att om en sådan personuppgiftsansvarig som avses i 1 mom. upphör att vara verksam, och dennes uppgifter inte överförs på någon annan juridisk person, blir utvärderingscentret personuppgiftsansvarig för ifrågavarande uppgifter som lagrats i kvalitetsutvärderingssystemet. På så sätt bevaras uppgifterna i systemet och kan vid behov fortfarande utnyttjas av utvärderingscentret, t.ex. för att sammanställa datamaterial oberoende av ifall en anordnare av småbarnspedagogik upphört med sin verksamhet. Därtill säkerställs det att de uppgifter som införts i systemet handhas och de registrerades rättigheter tillgodoses på behörigt sätt även efter det att en anordnare eller tillhandahållare av småbarnspedagogik har upphört med sin verksamhet. Eftersom utvärderingscentret förvaltar systemet och tar fram datamaterial av uppgifterna i systemet, är centret den enda aktören av de gemensamt personuppgiftsansvariga som har förutsättningar att åta sig dessa uppgifter. Endast utvärderingscentret kan bedöma om de uppgifter som förts in i systemet behövs för att skapa datamaterial eller om uppgifterna kan raderas när en aktör inom småbarnspedagogiken upphör med sin verksamhet.

Enligt det föreslagna 4 mom. är utvärderingscentret personuppgiftsansvarig för systemet när det genomför externa utvärderingar av småbarnspedagogiken eller av en anordnares verksamhet. I detta fall svarar utvärderingscentret ensamt för de uppgifter och skyldigheter som ålagts den personuppgiftsansvariga.

8 Ikraftträdande

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

9 Förhållande till budgetpropositionen

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2023 och avses bli behandlad i samband med den. I propositionen föreslås att det årligen riktas årligen 450 000 euro till Nationella centret för utbildningsutvärdering. Anslaget täcker kostnaderna för förvaltningen av systemet.

10 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

Kulturella rättigheter och rätt till social trygghet

Viktiga grundläggande fri- och rättigheter med tanke på småbarnspedagogiken är de kulturella rättigheterna enligt 16 § i grundlagen och rätten till social trygghet enligt 19 §. Grundlagsutskottet har i enlighet med sin tidigare utlåtandepraxis ansett att regleringen av småbarnspedagogiken i första hand bedöms vara en socialtjänst i enlighet med 19 § 3 mom. i grundlagen, oavsett av att småbarnspedagogiken överförs till ett annat förvaltningsområde. Vid grundlagsbedömningen ska det dock beaktas att bestämmelser om socialvårdens system inte längre tillämpas på anordnandet av småbarnspedagogik. Innehållet i en grundläggande fri- och rättighet som tryggas som en grundläggande fri- och rättighet i grundlagen kan anses vara autonomt i förhållande till lagen om småbarnspedagogik. Småbarnspedagogiken fullgör i första hand 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. Enligt förarbetena till reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna kan som exempel på stödssystem som fullföljer bestämmelsens syfte nämnas barndagvårdssystemet samt materiellt stöd för barnfamiljer till exempel i form av ett stödssystem och beskattningsåtgärder (RP 309/1993 rd, s. 76, GrUU 25/2012 rd, s. 2).

Överföringen av förvaltningsområdet samt de ändringar som gjordes i samband med reformen av lagen om småbarnspedagogik har medfört att grundlagsbedömningen nu också omfattar ett element av kulturella rättigheter enligt 16 § 2 mom. i grundlagen (GrUU 12/2015 rd, s. 3 och GrUU 17/2018 rd, s. 2). Genom att ordna småbarnspedagogisk verksamhet fullgör det allmänna sin skyldighet enligt 16 § 2 mom. i grundlagen att säkerställa lika möjligheter för var och en att oavsett medellöshet och enligt sin förmåga och sina särskilda behov även få annan än grundläggande utbildning samt utveckla sig själv. Denna skyldighet för det allmänna framkommer särskilt i syftet med småbarnspedagogiken i lagen om småbarnspedagogik, till exempel i 3 § 1 mom. 2 punkten, enligt vilken syftet med småbarnspedagogiken är att ”stödja barnets förutsättningar för lärande och främja livslångt lärande och uppfyllandet av utbildningsmässig jämlikhet”. Ur ett grundlagsperspektiv ska småbarnspedagogiken bedömas både som en social och en kulturell rättighet.

Enligt 24 § 1 mom. i lagen om småbarnspedagogik är syftet med utvärderingen av småbarnspedagogiken att trygga att syftet med lagen uppfylls, stödja utvecklandet av småbarnspedagogiken och främja förutsättningarna för barnets utveckling, lärande och välbefinnande. Utvärderingen är ett viktigt verktyg för att främja kvaliteten på småbarnspedagogiken och utveckla verksamheten. Ett av syftena med det system för kvalitetsutvärdering av småbarnspedagogiken som föreslås i propositionen är att möjliggöra en utvärderingsbaserad utveckling av småbarnspedagogiken och på så sätt främja barnets möjligheter att delta i småbarnspedagogik av hög kvalitet som stöder barnets nuvarande välbefinnande. Med systemet kan det också produceras nationell

utvärderingsinformation för ett systematiskt och långsiktigt utvecklande av småbarnspedagogiken i hela landet. Den föreslagna regleringen stöder således barnets individuella uppväxt enligt 19 § 3 mom. i grundlagen och familjernas uppfostringsuppgift samt de kulturella rättigheterna enligt 16 § i grundlagen.

Skydd för privatlivet och personuppgifter

Propositionen är i konstitutionellt hänseende relevant också med tanke på skyddet för privatlivet och personuppgifter enligt 10 § i grundlagen, eftersom personuppgifter om de anställda inom småbarnspedagogiken behandlas i det kvalitetsutvärderingssystem som avses i propositionen. Bestämmelserna i 10 § i grundlagen tryggar vars och ens privatliv som en grundläggande rättighet. Närmare bestämmelser om skydd för personuppgifter utfärdas enligt paragrafens 1 mom. genom lag. Enligt grundlagsutskottets vedertagna tolkning ingår skyddet för personuppgifter delvis i skyddet för privatlivet, som tryggas i samma moment.

Grundlagsutskottet har i sitt utlåtande GrUU 14/2018 rd ansett att det i princip räcker med att bestämmelserna om skydd för och behandling av personuppgifter är harmoniserade med dataskyddsförordningen. Skyddet för personuppgifter ska enligt utskottet i första hand tillgodoses med stöd av den allmänna dataskyddsförordningen och den nationella allmänna lagstiftningen. Speciallagstiftning bör vara avgränsad till nödvändiga bestämmelser inom ramen för det nationella handlingsutrymme som dataskyddsförordningen medger (GrUU 14/2018 rd, s. 4). När det nationella handlingsutrymmet utnyttjas ska enligt grundlagsutskottet de krav som de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna ställer beaktas (GrUU 14/2018 rd, GrUU 1/2018 rd och GrUU 25/2005 rd). Behovet av speciallagstiftning måste bedömas utifrån de hot och risker som behandlingen av personuppgifter medför. Ju större risk fysiska personers rättigheter och friheter utsätts för på grund av behandlingen, desto mer motiverat är det med mer detaljerade bestämmelser (GrUU 14/2018 vp, s. 5).

Grundlagsutskottet har av hävd ansett att det med tanke på skyddet för personuppgifter vid en registrering är viktigt att reglera åtminstone registreringen syfte, innehållet i de registrerade personuppgifterna, tillåtna användningsändamål, inbegripet möjligheten att lämna ut uppgifterna och bevaringstiden för uppgifterna i personregistren samt den registrerades rättsskydd. Regleringen av behandlingen av personuppgifter på lagnivå ska vara heltäckande och detaljerad (se t.ex. GrUU 1/2018 rd, s. 2, GrUU 31/2017 rd, s. 2).

I propositionen föreslås särskilda bestämmelser om behandlingen av personuppgifter, såsom bestämmelser om de personuppgifter som ska föras in i kvalitetsutvärderingssystemet och om ändamålet med personuppgifterna. I propositionen föreslås också bestämmelser om de personuppgiftsansvariga för kvalitetsutvärderingssystemet. Utgångspunkten i propositionen är att det är möjligt att utfärda bestämmelser som kompletterar dataskyddsförordningen, eftersom det är fråga om en sådan behandlingsgrund som avses i artikel 6.1 c i förordningen, dvs. behandlingen är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvarige. Enligt artikel 6 i dataskyddsförordningen ska användningen av det nationella handlingsutrymme dessutom uppfylla ett mål av allmänt intresse och vara proportionell mot det legitima mål som eftersträvas. I avsnitt 4.2.4 redogörs det närmare för och motiveras användningen av det nationella handlingsutrymme. På de grunder som anges i det nämnda avsnittet anses det att de särskilda bestämmelser om personuppgifter som föreslås i propositionen är förenliga med det allmänna intresset och står i rätt proportion till det eftersträlvade målet. I propositionen föreslås inga bestämmelser som gäller särskilda kategorier av personuppgifter eller känsliga personuppgifter.

Med stöd av den allmänna dataskyddsförordningen är det möjligt att föreskriva om den personuppgiftsansvarige inom ramen för det nationella handlingsutrymmet, men dataskyddsförordningen förutsätter inte direkt att det föreskrivs om den personuppgiftsansvarige. En definition av personuppgiftsansvarig finns i förordningens artikel 4.7, enligt vilken den personuppgiftsansvarige eller de särskilda kriterierna för hur denne ska utses kan föreskrivas i unionsrätten eller i medlemsstaternas nationella rätt, om ändamålen och medlen för behandlingen av personuppgifter bestäms av unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt. Enligt 2 § 3 mom. i grundlagen ska all utövning av offentlig makt bygga på lag. För bestämmelser i lag gäller åter det generella kravet att lagen ska vara exakt och noga avgränsad. Regleringen av befogenheter är enligt grundlagsutskottets uppfattning vanligen relevant också i förhållande till de i grundlagen inskrivna grundläggande fri- och rättigheterna (t.ex. GrUU 51/2006 rd, s. 2). Det kan anses vara särskilt motiverat att föreskriva om den personuppgiftsansvarige när den personuppgiftsansvarige är en myndighet eller det annars kan råda oklarhet om vem som är personuppgiftsansvarig.

Vid självvärderingar föreslås den anordnare eller tillhandahållare av småbarnspedagogik som genomför utvärderingen samt Nationella centret för utbildningsutvärdering vara gemensamt personuppgiftsansvariga för systemet. Dessa personuppgiftsansvariga är sådana gemensamt personuppgiftsansvariga som avses i artikel 26 i dataskyddsförordningen. När det gäller gemensamt personuppgiftsansvar ger dataskyddsförordningen medlemsstaterna handlingsutrymme i fråga om huruvida de gemensamt personuppgiftsansvarigas ansvarsområden ska anges i lag och på vilket sätt det ska föreskrivas om dem. I 7 b § i lagförslaget föreskrivs det i detalj om hur den personuppgiftsansvariges uppgifter fördelas mellan de gemensamt personuppgiftsansvariga. Syftet med den föreslagna paragrafen är att alla uppgifter och ansvar som den personuppgiftsansvarige har enligt dataskyddsförordningen ska täckas och att de ska vara riktade till den instans som de facto kan genomföra dem. Genom bestämmelserna om gemensamt personuppgiftsansvar säkerställs det dessutom att uppgiftsfördelningen mellan de personuppgiftsansvariga är effektiv också i förhållande till den registrerade.

I propositionen föreslås inga bestämmelser om bevaringstiden för de personuppgifter som ska föras in i systemet, utan bevaringen av uppgifterna grundar sig på den allmänna lagstiftningen. Grundlagsutskottet har i sin utlåtandepraxis som föregick reformen av EU:s dataskyddslagstiftning ansett att bestämmelser om förvaringstider är ett viktigt regleringsobjekt med tanke på 10 § i grundlagen. (se t.ex. GrUU 51/2002 rd, s. 2—3 och GrUU 25/2005 rd, s. 5—6). Grundlagsutskottet har ansett att regleringen av förvaringstiden på lagnivå ska vara omfattande och detaljerad och att det i bestämmelserna om förvaringstiden ska ingå en tidsangivelse (till exempel GrUU 20/200 rd). Grundlagsutskottet har dock i sin nyare praxis ansett det inte finns något hinder för att kraven på räckvidd för, exakthet hos och noggrann avgränsning av bestämmelser om skyddet för personuppgifter till vissa delar även kan uppfyllas genom en allmän unionsförordning eller genom en allmän nationell lag (GrUU 14/2018 rd, GrUU 2/2018 rd, GrUU 31/2017 rd). Utskottets nyare utlåtandepraxis innebär i praktiken att man bör undvika speciallagstiftning om personuppgifternas bevaringstider, såvida det inte är fråga om känsliga personuppgifter eller annars om behandling som kan orsaka en stor risk för personens rättigheter och friheter. I propositionen föreslås inte behandling av uppgifter som hör till känsliga personuppgifter, och den behandling som föreslås i propositionen bedöms inte heller medföra en stor risk för de registrerades rättigheter och friheter.

Med stöd av vad som anförts 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 Nationella centret för utbildningsutvärdering

I enlighet med riksdagens beslut
fogas till lagen om Nationella centret för utbildningsutvärdering (1295/2013) en ny 7 §, i stället för den 7 § som upphävts genom lag 372/2017, samt nya 7 a och 7 b § som följer:

7 §

Kvalitetsutvärderingssystem för småbarnspedagogiken samt dess ändamål

Med kvalitetsutvärderingssystemet för småbarnspedagogiken genomförs utvärderingar som gäller småbarnspedagogiken samt insamlas och framtas utvärderingsinformation till stöd för utvecklingen av småbarnspedagogiken.

Utvärderingscentret förvaltar systemet för kvalitetsutvärdering. Utvärderingscentret kan använda systemet för att utföra sina i 2 § 1, 3 och 4 punkten föreskrivna uppgifter. Därtill tar utvärderingscentret fram informationsmaterial för utförande av ovannämnda uppgifter och för utveckling av småbarnspedagogiken utifrån sådana data som avses i 7 a §.

Anordnare och tillhandahållare av småbarnspedagogik kan med hjälp av systemet fullgöra sin skyldighet enligt 24 § i lagen om småbarnspedagogik att utvärdera den småbarnspedagogik de tillhandahåller.

När utvärderingscentret med hjälp av kvalitetsutvärderingssystemet genomför utvärderingar enligt 2 § 1 punkten, ska anordnaren eller tillhandahållaren av småbarnspedagogiken delta i den utvärdering som genomförs med systemet.

7 a §

Uppgifter som införs i kvalitetsutvärderingssystemet för småbarnspedagogiken

I kvalitetsutvärderingssystemet införs uppgifter om svaren från anställda, barnen och deras föräldrar eller andra vårdnadshavare som deltar i en kvalitetsutvärdering av småbarnspedagogiken. Uppgifterna används för att ta fram utvärderingsresultat i enlighet med principerna för utvecklande utvärdering.

När utvärderingscentret, en anordnare eller tillhandahållare av småbarnspedagogik genomför en utvärdering får de komplettera de uppgifter som avses i 1 mom. med sådana uppgifter om de anställda inom småbarnspedagogiken som införts i den informationsresurs inom småbarnspedagogiken som avses i 70 § 2 mom. 1—5 punkten i lagen om småbarnspedagogik samt med andra uppgifter om en anordnare eller tillhandahållare av service eller ett verksamhetsställe inom småbarnspedagogiken som behövs med avseende på ändamålet med systemet.

7 b §

Gemensamt personuppgiftsansvariga för kvalitetsutvärderingssystemet för småbarnspedagogiken samt ansvarsfördelningen mellan dem

När en anordnare eller tillhandahållare av småbarnspedagogik med hjälp av kvalitetsutvärderingssystemet i enlighet med 24 § i lagen om småbarnspedagogik utvärderar den småbarnspedagogik som den tillhandahåller, är den kommun, samkommun eller privata serviceproducent som genomför utvärderingen och utvärderingscentret gemensamt personuppgiftsansvariga för systemet.

Varje kommun, samkommun eller privata serviceproducent som är personuppgiftsansvarig ska i fråga om de uppgifter som den fört in svara för korrektheten enligt artikel 5.1 d, för den registrerades rätt till rättelse enligt artikel 16 av sådana personuppgifter som hämtats ur informationsresursen inom småbarnspedagogiken samt för informationen till den registrerade enligt artikel 12.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning), nedan dataskyddsförordningen. Utvärderingscentret svarar för kvalitetsutvärderingssystemets allmänna funktion och för de tekniska förutsättningarna för att föra in, behandla och lämna ut uppgifter. Utvärderingscentret svarar för lagenligheten vid utlämnandet av uppgifter ur systemet och för klarläggandet av förutsättningarna för att öppna ett tekniskt gränssnitt eller en elektronisk förbindelse. Därtill svarar utvärderingscentret för den registrerades rätt enligt artikel 16 i dataskyddsförordningen att få rättelse i de svarsuppgifter som registrerats samt för den personuppgiftsansvariges sådana andra skyldigheter som inte enligt denna lag ankommer på en anordnare eller tillhandahållare av småbarnspedagogik.

Om en sådan personuppgiftsansvarig som avses i 1 mom. upphör att vara verksam, och dennes uppgifter inte överförs på någon annan juridisk person, blir utvärderingscentret personuppgiftsansvarig för de uppgifter som förts in i systemet.

Vid genomförandet av utvärderingar enligt 2 § 1 punkten med hjälp av kvalitetsutvärderingssystemet är utvärderingscentret personuppgiftsansvarig för systemet.

Denna lag träder i kraft den 20 .

Helsingfors den 19 september 2022

Statsminister

Sanna Marin

Undervisningsminister Li Andersson