

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om servicesedlar inom småbarnspedagogiken och till lagar som har samband med den

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås det att det stiftas en ny lag om servicesedlar inom småbarnspedagogiken och att lagen om småbarnspedagogik och lagen om klientavgifter inom småbarnspedagogiken ändras.

Inom småbarnspedagogiken tillämpas för närvarande lagen om servicesedlar inom social- och hälsovården. Det är dock inte längre ändamålsenligt att tillämpa den lagen på småbarnspedagogiken, eftersom småbarnspedagogiken inte är social- och hälsovård och ordnandet av småbarnspedagogik inte hör till välfärdsområdenas, utan till kommunernas uppgifter. Den nya lagen motsvarar till sina viktigaste principer lagen om servicesedlar inom social- och hälsovården.

I 5 § i lagen om småbarnspedagogik och 14 § i lagen om klientavgifter inom småbarnspedagogiken föreslås det lagtekniska ändringar som följer av den nya lagen om servicesedlar inom småbarnspedagogiken.

Lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2026.

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL	1
MOTIVERING.....	4
1 Bakgrund och beredning.....	4
1.1 Bakgrund.....	4
1.2 Beredning.....	4
2 Nuläge och bedömning av nuläget	4
2.1 Lagstiftning om småbarnspedagogik	4
2.1.1 Ordande av småbarnspedagogik	4
2.1.2 Finansiering av kommunal småbarnspedagogik.....	6
2.1.3 Privat småbarnspedagogik och finansieringen av den	7
2.2 Servicesedlar inom småbarnspedagogiken	9
2.2.1 Regelböcker för servicesedlar.....	13
2.2.2 Statistik över servicesedlar inom småbarnspedagogiken	14
3 Målsättning	15
4 Förslagen och deras konsekvenser	15
4.1 De viktigaste förslagen	15
4.2 De huvudsakliga konsekvenserna.....	15
4.2.1 Ekonomiska konsekvenser.....	15
4.2.2 Konsekvenser för företagen.....	16
4.2.3 Konsekvenser för myndigheterna	16
4.2.4 Samhällskonsekvenser	16
4.2.5 Konsekvenser för dataskydd och informationshantering	17
5 Alternativa handlingsvägar.....	22
5.1 Handlingsalternativen och deras konsekvenser	22
5.1.1 Nollalternativet	22
5.1.2 Närmare bestämmelser om bestämmande av servicesedelns värde	22
5.1.3 En mer omfattande revidering av finansieringen av privat småbarnspedagogik.....	23
5.2 Lagstiftning och andra handlingsmodeller i utlandet	24
5.2.1 Allmänt	24
5.2.2 Sverige	24
5.2.3 Norge	25
5.2.4 Island.....	26
5.2.5 Danmark	26
5.2.6 Åland.....	26
6 Remissvar	27
7 Specialmotivering.....	30
7.1 Lag om servicesedlar inom småbarnspedagogiken	30
7.2 Lag om ändring av 5 § i lagen om småbarnspedagogik	37
7.3 Lag om ändring av 14 § i lagen om klientavgifter inom småbarnspedagogiken.....	38
8 Ikraftträdande	38
9 Verkställighet och uppföljning	38
10 Förhållande till andra propositioner	38
11 Förhållande till grundlagen och lagstiftningsordning.....	39
11.1 Jämlikhet.....	39
11.2 Skyddet för privatlivet och skyddet för personuppgifter.....	41

11.3 Kulturella rättigheter och rätten till social trygghet.....	43
11.4 Näringsfriheten	44
11.5 Rättsskydd.....	45
11.6 Kommunernas självstyre	46
11.7 Överföring av förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter	47
11.8 Lagstiftningsordning.....	48
LAGFÖRSLAG.....	50
1. Lag om servicesedlar inom småbarnspedagogiken	50
2. Lag om ändring av 5 § i lagen om småbarnspedagogik	54
3. Lag om ändring av 14 § i lagen om klientavgifter inom småbarnspedagogiken.....	55
BILAGA.....	56
PARALLELLTEXTER.....	56
2. Lag om ändring av 5 § i lagen om småbarnspedagogik	56
3. Lag om ändring av 14 § i lagen om klientavgifter inom småbarnspedagogiken.....	57

MOTIVERING

1 Bakgrund och beredning

1.1 Bakgrund

De administrativa uppgifterna inom småbarnspedagogiken har överförts från social- och hälsovårdsministeriet till undervisnings- och kulturministeriet från och med ingången av 2013. Den gällande lagen om småbarnspedagogik (540/2018) trädde i kraft 2018. Enligt regeringens proposition med förslag till lag om småbarnspedagogik (40/2018 rd, s. 86) är avsikten att ”senare inom småbarnspedagogiken bereda en separatlag om servicesedlar”.

I regeringsprogrammet för statsminister Petteri Orpos regering konstateras följande om servicesedlar och stöd för privat vård av barn inom småbarnspedagogiken: ”Regeringen ser över lagstiftningen om servicesedlar inom småbarnspedagogiken. Lagstiftningen om servicesedlar inom småbarnspedagogiken överförs till undervisnings- och kulturministeriet, vilket var målet när lagen om småbarnspedagogik reviderades. Regeringen bedömer helheten av stöd för vård av barn med beaktande av familjernas valfrihet. Målet är att allt fler familjer ska kunna välja mellan olika former av småbarnspedagogik på ett jämlikare sätt.”

1.2 Beredning

Propositionen har beretts vid undervisnings- och kulturministeriet. Under beredningen har ministeriet träffat företrädare för serviceproducenterna inom den privata småbarnspedagogiken, kommunerna i huvudstadsregionen, Finlands Kommunförbund och för yrkesorganisationerna inom småbarnspedagogiken.

Utlåtanden om utkastet till regeringens proposition har begärts av centrala intressentgrupper.

Utkastet till proposition var på remiss från den 4 mars till den 4 april 2025 i tjänsten Utåtande.fi, där alla intresserade hade möjlighet att yttra sig om utkastet.

Propositionen har behandlats i delegationen för kommunal ekonomi och kommunal- förvaltning den 6 maj 2025.

Beredningsunderlaget till propositionen finns på adressen <https://okm.fi/sv/alla-ukm-projekt> med identifieringskoden OKM062:00/2023.

2 Nuläge och bedömning av nuläget

2.1 Lagstiftning om småbarnspedagogik

2.1.1 Ordnande av småbarnspedagogik

Bestämmelser om anordnande av småbarnspedagogik finns i lagen om småbarnspedagogik (540/2018). Enligt 1 § 2 mom. är verksamhetsformerna inom småbarnspedagogiken 1) daghemsverksamhet som ordnas på daghem, 2) familjedagvård, som ordnas i familjedaghem, 3) öppen småbarnspedagogisk verksamhet, som ordnas på en plats som lämpar sig för sådan verksamhet.

Enligt 5 § i lagen om småbarnspedagogik ska kommunen ordna sådan småbarnspedagogik som föreskrivs i lagen i den omfattning och i den form som behovet i kommunen förutsätter. Kommunen kan ordna småbarnspedagogik i enlighet med bestämmelserna i 8 och 9 § i kommunallagen (410/2015). Vid anskaffning av service från någon annan serviceproducent ska kommunen eller samkommunen försäkra sig om att servicen motsvarar den nivå som krävs av motsvarande kommunala verksamhet. Inom småbarnspedagogiken kan man ge en serviceanvändare en sådan servicesedel som avses i lagen om servicesedlar inom social- och hälsovården (569/2009).

Bestämmelser om barnets rätt till småbarnspedagogik finns i 12 § i lagen om småbarnspedagogik. Enligt 1 mom. ska kommunen, utöver vad som föreskrivs i 5 §, se till att barnet innan läroplikten enligt läropliktslagen (1214/2020) börjar får delta i sådan småbarnspedagogik som avses i 1 § 2 mom. 1 eller 2 punkten i den lagen från ingången av den kalendermånad under vilken barnet fyller nio månader. Småbarnspedagogik ska dock inte ordnas för barnet under den tid för vilken föräldrapenning enligt sjukförsäkringslagen betalas för vård av barnet. Småbarnspedagogik ska dock ordnas för den tid för vilken partiell föräldrapenning betalas på grund av deltidsarbete I 2 mom. föreskrivs vidare att när barnet deltar i sådan förskoleundervisning, annan verksamhet genom vilken målen för förskoleundervisningen uppnås eller grundläggande utbildning som avses i lagen om grundläggande utbildning innan det nått den läropliktsålder som avses i läropliktslagen, ordnas kompletterande småbarnspedagogik. Bestämmelser om avgiftsfri förskoleundervisning finns i lagen om grundläggande utbildning (628/1998). Barnet har rätt att delta i småbarnspedagogik som kompletterar förskoleundervisningen.

Enligt 17 § i lagen om småbarnspedagogik ska småbarnspedagogiken om möjligt ordnas i den form barnets föräldrar eller andra vårdnadshavare önskar.

Om kommunen ordnar småbarnspedagogik för barnet genom att skaffa tjänsten av en privat serviceproducent, handlar det om en verksamhet som det ankommer på kommunen att ordna, och familjen betalar kommunen en klientavgift för småbarnspedagogiken enligt lagen om klientavgifter inom småbarnspedagogiken (1503/2016). Om kommunen ordnar småbarnspedagogiken genom att ge serviceanvändaren en servicesedel, är det också då fråga om verksamhet som kommunen har organiseringsansvar för, även om serviceproducenten är en privat sammanslutning. Familjen ska dock betala en eventuell självriskandel direkt till serviceproducenten. Däremot hör sådan privat småbarnspedagogik för vilken familjen kan få stöd för privat vård av barn till den privata serviceproducentens organiseringsansvar (se avsnitt 2.1.3 nedan).

Enligt 52 § i lagen om småbarnspedagogik är tillsynsmyndigheter för småbarnspedagogik som ordnas och tillhandahålls av kommunen eller samkommunen regionförvaltningsverket samt Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården. Tillsynsmyndigheter för småbarnspedagogik som ordnas och tillhandahålls av privata serviceproducenter är regionförvaltningsverket, Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården samt ett sådant kommunalt organ som avses i 50 § eller en av detta organ utsedd tjänsteinnehavare. Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården, som ofta går under benämningen Valvira.

Enligt undervisningsförvaltningens statistiktjänst Vipunen fanns det 233 832 barn inom småbarnspedagogiken under statistikåret 2023. Av dessa barn som omfattas av småbarnspedagogik deltog 81,6 procent i kommunal småbarnspedagogik, 1,4 procent i småbarnspedagogik som ordnas som köpta tjänster, 13,8 procent (32 346 barn) i småbarnspedagogik som stöds med servicesedlar och 3,6 procent i småbarnspedagogik som

ordnas med stöd för privat vård av barn.¹ Enligt Kommunförbundets enkät från 2024 omfattade servicesedelverksamheten vid tidpunkten för undersökningen den 31 januari 2023 sammanlagt 27 582 barn ².

2.1.2 Finansiering av kommunal småbarnspedagogik

Kostnaderna för kommunal småbarnspedagogik finansieras genom en statsandel, kommunens finansieringsandel och inkomster från klientavgifter. Enligt 60 § 1 mom. i lagen om småbarnspedagogik tillämpas på verksamhet som kommunen ordnar med stöd av den lagen lagen om statsandel för kommunal basservice (618/2021). Enligt 2 mom. ska kommunen anvisa resurser för den barndagvård som ligger till grund för statsandelen.

År 2023 var de årliga kostnader som berättigar till statsandel för småbarnspedagogik sammanlagt 3,15 miljarder euro, dvs. i snitt ca 21 150 euro för barn under tre år och ca 12 450 euro för barn som fyllt tre år i småbarnspedagogik på heltid samt ca 6 640 euro för barn som fyllt tre år i småbarnspedagogik på deltid, per barn kalkylerad.

Bestämmelser om klientavgifter inom småbarnspedagogiken finns i lagen om klientavgifter inom småbarnspedagogiken (1503/2016, nedan klientavgiftslagen). I den lagen finns bestämmelser om den klientavgift som tas ut för småbarnspedagogik som kommunen ordnar på daghem och i familjedagvård. För annan småbarnspedagogik som kommunen ordnar och för småbarnspedagogik som kommunen tillfälligt tillhandahåller kan det tas ut en klientavgift som kommunen bestämmer. Klientavgiftslagen reglerar inte klientavgifterna för småbarnspedagogik som ordnas med servicesedel eller med stöd för privat vård av barn. Kommunen kan också besluta om avgifter som är lägre än de lagstadgade klientavgifterna eller om avgiftsfrihet inom småbarnspedagogiken.

Intäkterna från klientavgifterna för småbarnspedagogik uppgick 2023 till sammanlagt ca 175,8 miljoner euro för kommunerna och samkommunerna. Sammanlagt täckte de cirka 5,6 procent av verksamhetskostnaderna för småbarnspedagogiken 2023.

I klientavgiftslagen finns bestämmelser om bl.a. högsta avgift (3 §), månadsavgift och uttagandet av den (4 §), månadsavgift för småbarnspedagogik på heltid och på deltid (5 och 6 §), högsta och lägsta avgift som tas ut för småbarnspedagogik (7 §), bestämmande av avgifter för syskon (8 §) samt inkomster som ligger till grund för avgiften för småbarnspedagogiken (11 §) och om efterskänkning och sänkning av avgift (13 §). Avgifter och inkomstgränser är indexbundna, och indexjusteringen görs vartannat år (se närmare 16 §).

Enligt 14 § 1 mom. ska det för tjänsten tas ut samma avgifter som tas ut för motsvarande småbarnspedagogik som ordnas av kommunen eller samkommunen., om en kommun eller samkommun ordnar småbarnspedagogik som köpta tjänster på det sätt som avses i 5 § i lagen om småbarnspedagogik.

¹ https://vipunen.fi/sv-fi/_layouts/15/xlviewer.aspx?id=/sv-fi/Rapporter/Varhaiskasvatus%20-%20lapset%20-%20ikaryhma_SV.xlsbhttps://vipunen.fi/sv-fi/_layouts/15/xlviewer.aspx?id=/sv-fi/Rapporter/Varhaiskasvatus%20-%20lapset%20-%20ikaryhma_SV.xlsb

² <https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2024/2279-selvitys-kotihoidontuen-ja-yksityisen-hoidon-tuen-kuntalisista-ja-niiden> (För svenskt sammandrag, se även <https://www.kommunforbundet.fi/valfard-och-bildning/utbildning/smabarnspedagogik>)

Enligt 2 mom. får kommunen inte ta ut avgift för småbarnspedagogiken, om småbarnspedagogik ordnas genom att serviceanvändaren ges en servicesedel på det sätt som avses i 5 § 3 mom. i den lag som nämns i 1 mom. Vid bestämmande av värdet av servicesedeln ska 7 och 8 § i lagen om servicesedlar inom social- och hälsovården (569/2009) beaktas.

2.1.3 Privat småbarnspedagogik och finansieringen av den

Utöver småbarnspedagogik som ordnas av kommunen ordnas den även privat. Enligt 43 § i lagen om småbarnspedagogik avses med privat småbarnspedagogik sådan småbarnspedagogik som en enskild person, sammanslutning eller stiftelse eller ett affärsföretag bildat av ett offentligt samfund tillhandahåller mot ersättning genom drivande av rörelse eller yrkesutövning. En privat serviceproducent ansvarar för att en sådan servicehelhet som på basis av ett avtal eller ett förvaltningsbeslut ordnas för en klient uppfyller de krav som ställs på den.

Privat småbarnspedagogik är för närvarande tillståndspliktig verksamhet i fråga om daghemsverksamhet, och anmälningspliktig verksamhet i fråga om familjedagvård. I 9 kap. i lagen om småbarnspedagogik finns bestämmelser om privata serviceproducenters småbarnspedagogik och om allmänna villkor för bedrivande av privat småbarnspedagogik. I 10 kap. i lagen finns bestämmelser om förvaltning och tillsyn. Största delen av de skyldigheter som föreskrivs i lagen om småbarnspedagogik gäller också privata serviceproducenter.

Riksarkivets gallringsbeslut i fråga om sådana myndighetshandlingar som gäller småbarnspedagogik tillämpas på privata anordnare endast ifall småbarnspedagogiken ordnas på uppdrag av kommunen, det vill säga om den ordnas som köptjänst eller genom att serviceanvändaren får en servicesedel för småbarnspedagogik.³

Enligt utbildningsförvaltningens statistiktjänst Vipunen fanns det vid statistikföringstidpunkten den 31 december 2023 sammanlagt 1 722 privata verksamhetsställen inom småbarnspedagogiken⁴. Av dem var 960 daghem, 657 verksamhetsställen inom familjedagvården och 102 verksamhetsställen inom gruppfamiljedagvården. Antalet verksamhetsställen där servicesedlar var i bruk var sammanlagt 5 613. Vid motsvarande tidpunkt var antalet verksamhetsställen inom den kommunala småbarnspedagogiken 5613.

Sett till företagsform var (av sammanlagt 1 134 aktörer) 684 enskilda näringsidkare, 279 företag och 168 stiftelser eller föreningar.⁵ Flest verksamhetsställen på den privata sidan fanns det i landskapen Nyland, Birkaland, Egentliga Finland, Mellersta Finland och Norra Österbotten. Lägst är antalet verksamhetsställen i landskapet Mellersta Österbotten.⁶

³ https://www.kommunforbundet.fi/sites/default/files/media/file/Sm%C3%A5barnspedagogikens%20handlingar%20beslut%20sve_0.pdf

⁴ <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiYzVlZGRlNDAtMjYyNy00OWNjLWVmYTctMmQ0OGZjMWM3M2M1IiwidCI6IjIxMDczODkLTQ0YjgtNDcxNi05ZGEyLW00ZTNhY2YwMzBkYiIsImMiOiJh9&language=sv-SE>

⁵ <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiYzVlZGRlNDAtMjYyNy00OWNjLWVmYTctMmQ0OGZjMWM3M2M1IiwidCI6IjIxMDczODkLTQ0YjgtNDcxNi05ZGEyLW00ZTNhY2YwMzBkYiIsImMiOiJh9&language=sv-SE>

⁶ https://vipunen.fi/sv-fi/_layouts/15/xlviewer.aspx?id=/sv-fi/Rapporter/Varhaiskasvatus%20-%20lapset%20-%20yksityisen%20tuottama%20varhaiskasvatus_SV.xlsb

Vid sidan om små regionala aktörer och föreningsbaserade aktörer har det uppenbarats sig företag som bedriver global verksamhet och är i utländsk ägo. År 2019 var drygt hälften av de serviceproducenter som erbjuder privat daghemsverksamhet (55,34 procent) företag och under hälften (44,65 procent) sådana som har en förening bakom sig. Av dem var 84 procent sådana som endast äger ett daghem och 16 procent sådana som har fler än ett. Av de tre aktörer (4 procent) som bedrev verksamhet i form av en företagskedja hade var och över 60 daghem var. Den största serviceproducenten hade 177 daghem⁷.

I lagen om stöd för hemvård och privat vård av barn (1128/1996) föreskrivs det om de ekonomiska stöd genom vilka barnets föräldrar får stöd för ordnande av vården av barnet samt för att kombinera arbete och familjeliv. Den lagstiftningen hör till social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde. Ett villkor för att få sådant stöd är enligt 14 § i lagen om småbarnspedagogik att barnets föräldrar eller andra vårdnadshavare inte väljer en av kommunen ordnad plats inom småbarnspedagogiken som avses i 12 § i den lagen, dvs. att barnet vårdas hemma eller är i privat småbarnspedagogik.

Med *stöd för hemvård av barn* avses ett ekonomiskt stöd som betalas till en förälder eller annan vårdnadshavare för ordnande av vården av ett barn och som kan bestå av vårdpenning och vårdtillägg. Stöd för hemvård av barn kan fås endast om barnet är under tre år eller om det hör till samma familj som ett annat barn som är under tre år, som berättigar till vårdpenning och som vårdas på samma sätt. Vårdpenningen eller vårdtillägget kan enligt beslut av kommunen betalas förhöjt med ett belopp som kommunen bestämmer (kommuntillägg). Kommunen beslutar om utbetalning av och villkoren för kommuntillägg.

Med *stöd för privat vård av barn* avses ett ekonomiskt stöd som betalas till en vårdproducent som anges av en förälder eller annan vårdnadshavare för ordnande av vården av ett barn och som kan bestå av vårdpenning eller vårdtillägg. Vårdpenningen eller vårdtillägget kan enligt beslut av kommunen betalas förhöjt med ett belopp som kommunen bestämmer (kommuntillägg). Kommunen beslutar om utbetalning av och villkoren för kommuntillägg. Med stödet för privat vård av barn kompenseras avgifterna för småbarnspedagogik i privata daghem och i privat familjedagvård eller för kostnaderna för anställning av en privat vårdare. Stödet för privat vård betalas direkt till vårdproducenten och är beskattningsbar inkomst för denne. För familjer är stödet skattefritt.

Enligt FPA:s statistik över familjeförmåner var antalet mottagare av stöd för privat vård av barn 10 535 år 2023, och det betalades ut stöd för 12 770 barn. Antalet mottagare av kommuntillägget var 9 938. Antalet mottagare av vårdtillägget till stöd för privat vård av barn var 1 393.⁸

Kommunförbundet utredde 2024 genom en enkät⁹ användningen av kommuntillägg och servicesedlar inom stödet för hemvård och stödet för privat vård av barn i kommunerna. Enligt utredningen betalade 85 (34%) av kommunerna som besvarade enkäten kommuntillägg till stödet för privat vård av barn 2024. Kommuntillägg till stödet för privat vård av barn betalas särskilt i stora och medelstora kommuner med minst 20 000 invånare.

⁷ <https://www.karvi.fi/fi/tilastoraportti-varhaiskasvatuksen-jarjestamisesta-2019>

⁸ <https://helda.helsinki.fi/server/api/core/bitstreams/aeb473a9-701c-446b-8040-bbce6804da20/content>
<https://helda.helsinki.fi/items/c5df4579-6118-4199-a6d8-db289f0f7658>

⁹ <https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2024/2279-selvitys-kotihoidontuen-ja-yksityisen-hoidon-tuen-kuntalisista-ja-niiden>

I praktiken befinner sig servicesedeln och stödet för privat vård av barn inte långt från varandra. Stödet för privat vård av barn är ett alternativt offentligt ekonomiskt stöd som betalas med stöd av särskilda bestämmelser och med vars hjälp man har strävat efter att trygga småbarnspedagogiken för små barn före skolåldern och göra det möjligt för familjer att utöver den offentliga småbarnspedagogiken även använda privat småbarnspedagogik eller låta en av föräldrarna sköta barnen. Genom servicesedlarna har det även blivit möjligt för kommunen att ordna servicen genom att köpa in småbarnspedagogiska tjänster av privata serviceproducenter. Med servicesedlar har familjerna dock inte haft möjlighet att skaffa sådan småbarnspedagogik för vård av barn i hemmet som skulle motsvara stödet för privat vård av barn, och som grundar sig på ett anställningsförhållande.

Användningen av stödet för privat vård av barn har klart minskat under årens lopp, och kommunerna använder sig i allt högre grad av servicesedlar. Enligt kommunernas uppfattning har en kommun, då den beviljar servicesedlar, bättre möjligheter att styra till exempel privata serviceproducenter på de villkor som anges i kommunens regelbok för servicesedlar än om producenten beviljas stöd för privat vård av barn.

Ville Ruutiainen har i sin doktorsavhandling från 2022 undersökt finländska kommuners grundprinciper för den policy de gått in för i fråga om småbarnspedagogiken¹⁰. Undersökningen visar att även om den finländska policyn för småbarnspedagogik betonar jämlikhet i utbildningen och enhetlighet inom den offentliga och privata småbarnspedagogiken, har barnen inte möjligheter att ta del av olika småbarnspedagogiska tjänster på lika grunder. Faktorer som bidrar till en differentiering är boningsort, den politik hemkommunens politik driver i fråga om småbarnspedagogiken, familjernas socioekonomiska ställning samt de privata serviceproducenternas praxis i fråga om val av klienter. Enligt undersökningen har man särskilt strävat efter att utveckla servicesedelmodellen så att den ska göra det möjligt för alla slags familjer att välja privat service. Enligt forskningsresultaten är privata tjänster dock inte lika tillgängliga för alla barn ens i sådana kommuner där det överhuvudtaget finns tillgång till det alternativet. Barn till högutbildade vårdnadshavare är relativt sett överrepresenterade jämfört med barn till föräldrar med lägre utbildning både i fråga om småbarnspedagogiska tjänster som ordnas med stöd för privat vård av barn och på privata daghem som stöds med servicesedlar (Ruutiainen & Räsänen, 2024¹¹). Dessutom verkar i synnerhet familjer med goda inkomster anlita småbarnspedagogik som ordnas med stöd för privat vård av barn. Observationerna överensstämmer med resultaten från tidigare undersökningar (t.ex. Ball m.fl., 1996; Kamplicher m.fl., 2018; Kim & Fram, 2009; Kosunen, 2014; Vincent m.fl., 2008;).

2.2 Servicesedlar inom småbarnspedagogiken

På servicesedlar inom småbarnspedagogiken tillämpas för närvarande lagen om servicesedlar inom social- och hälsovården (569/2009, nedan lagen om servicesedlar). Inom ramen för social- och hälsovårdsreformen företogs också vissa tekniska ändringar i lagen om servicesedlar (lag 601/2022), och ändringarna trädde i kraft den 1 januari 2023. I lagen föreskrivs det bl.a. om förutsättningarna för godkännande av serviceproducenter och om hur servicesedelns värde bestäms.

¹⁰ Marketization and privatization of early Childhood education and care in Finland: shifts within and from universalism. <https://jyx.jyu.fi/handle/123456789/82426>

¹¹ Universalismin ja markkinamallin välissä: Varhaiskasvatuksen palvelusetelin käyttönoton vaikutuksia varhaiskasvatusjärjestelmälle (Hur införandet av servicesedlar inom småbarnspedagogiken påverkat det småbarnspedagogiska systemet) <https://www.julkari.fi/handle/10024/150020>

Med tanke på småbarnspedagogiken är det problematiskt att tillämpningsområdet för den ändrade lagen om servicesedlar omfattar social- och hälsovårdstjänster som ordnas av välfärdsområdet, och att bestämmelserna inte anger att lagen även ska tillämpas inom småbarnspedagogiken. Välfärdsområdet kan inte bevilja servicesedlar för småbarnspedagogik, eftersom det enligt lagen om småbarnspedagogik är kommunerna som har organiseringsansvar för småbarnspedagogiken.

Kommunerna beslutar självständigt om huruvida de tar i bruk servicesedlar inom småbarnspedagogiken. Småbarnspedagogik som ordnas med servicesedlar ska kvalitativt motsvara småbarnspedagogik som ordnas som kommunens egen produktion. Kommunerna har olika praxis för godkännande av serviceproducenter. Kommunerna fattar i regel inget förvaltningsbeslut om huruvida en aktör har godkänts som serviceproducent inom småbarnspedagogik som ordnas med servicesedlar. Utöver fall där de villkor som föreskrivs enligt lagen inte uppfylls, kan ett hinder för godkännande t.ex. utgöras av begränsade öppettider eller storleken på den självriskandel som vårdnadshavaren ska betala.

Kommunen kan godkänna alla serviceproducenter som uppfyller villkoren inom ramen för förfarandet, eller välja ut endast en del av dem genom en konkurrensutsättning. På basis av konkurrensutsättningen kan kommunen välja till exempel ett visst antal aktörer som står för den bästa kvaliteten, eller sådana aktörer som producerar tjänster som minimerar kundens självriskandel så mycket som möjligt. Kommunens självständiga prövningsrätt gör det möjligt att beakta lokala förhållanden vid anordnandet av tjänsterna och valet av serviceproducenter.

Högsta förvaltningsdomstolen har i sitt avgörande 2016:23 ansett att ”ett beslut om godkännande som producent av servicesedlar inom social- och hälsovården inte enbart är en reell åtgärd som myndigheten vidtagit i sin förvaltning. Beslutet innefattar ett överklagbart beslut, oberoende av om det granskas med stöd av förvaltningsprocesslagen eller med stöd av kommunallagen. Beslutet inverkar på X:s rätt att tillhandahålla tjänster mot servicesedel i kommunen och det hade betydelse för hans rörelse. Således påverkar beslutet direkt X:s rätt och fördel, och han har rättsligt intresse av att söka ändring. Beslutet är överklagbart. --- Eftersom det inte särskilt föreskrivs något annat i lag, tillämpas på ändringssökande i förevarande fall bestämmelserna i kommunallagen sådana de lydde när tjänsteinnehavaren fattade sitt beslut. På ovannämnda grunder har X kunnat begära omprövning hos nämnden, och med anledning av begäran om omprövning i nämndens beslut kunnat söka ändring genom besvär hos förvaltningsdomstolen. Förvaltningsdomstolen borde ha prövat X:s besvär som kommunalbesvär.” Kommunalbesvär skiljer sig från förvaltningsbesvär genom att besvärsrätten utöver avtalsparterna även gäller varje kommunmedlem. Ett ärende som är föremål för kommunalbesvär kan vara förenat med kommunmedlemmarnas behov av att övervaka lagenligheten i kommunala organs och tjänsteinnehavares verksamhet.

I en diskussion mellan dem som ger råd om tjänsten och familjen utreds barnets servicebehov inom småbarnspedagogiken. I diskussionen försöker man hitta ett småbarnspedagogiskt alternativ som lämpar sig för familjens vardag och barnets utveckling. Ansökningsförfarandena för familjer i anslutning till servicesedlar inom småbarnspedagogiken baserar sig på kommunens ansökningsprocesser, och där förekommer det kommunvisa variationer. I en del kommuner söks servicesedlar med samma ansökan som för en kommunal plats inom småbarnspedagogiken. I de elektroniska söktjänsterna kan kommunens egna verksamhetsställen, verksamhetsställen som bedrivs via köpta tjänster samt verksamhetsställen som fungerar med servicesedlar visas separat. En del kommuner förutsätter att vårdnadshavaren ingår avtal med en serviceproducent innan servicesedeln kan beviljas. Serviceproducenterna kan också påverka vilket verksamhetsställe beslutet gäller, enligt sitt eget läge när det gäller platser inom småbarnspedagogiken. I vissa kommuner anges det däremot i beskrivningen av

ansökningsprocessen att vårdnadshavaren inte kan ingå avtal med en serviceproducent förrän kommunen har gett en servicesedel. Avtalsparter i systemet med servicesedlar är alltså familjen och serviceproducenten. Detta avtalsförhållande regleras av konsumentskyddslagen (1978/38) samt avtalsrättsliga bestämmelser och principer. Kommunerna kan dock använda för ändamålet lämpliga avtalsmodeller.

Kommunen är skyldig att ordna småbarnspedagogik i enlighet med behovet i kommunen. Ett barn har rätt till en av kommunen anordnad plats inom småbarnspedagogiken vars klientavgifter bestäms i enlighet med bestämmelserna i lagen om klientavgifter inom småbarnspedagogiken. Det är alltså frivilligt för familjerna att välja småbarnspedagogik som ordnas med hjälp av servicesedlar. I så fall leder vägran att ta emot en servicesedel inte till en ny ansökningstid på fyra månader enligt 17 § i lagen om småbarnspedagogik.

Enligt Kommunförbundets enkät för 2024 uppskattade 68 procent av de kommuner som besvarade frågan om servicesedelns inverkan på användningen av småbarnspedagogik (N = 93) att servicesedelverksamheten har påverkat efterfrågan på service. Största delen av dessa kommuner bedömer att servicesedlar har underlättat läget i fråga om platser inom småbarnspedagogiken. Enligt kommunerna har man genom servicesedelsverksamheten kunnat minska behovet av investeringar i kommunens eget daghemsbyggande. Servicesedeln ansågs också vara en möjlighet att öka familjens möjligheter att få småbarnspedagogik för sitt barn utanför den egna kommunen och för att minska trycket på att ordna småbarnspedagogik inom ramen för kommunens egen verksamhet.

Servicesedlarna kan antingen vara jämnstora eller inkomstrelaterade. Enligt motiveringen till lagen om lagen om servicesedlar inom social- och hälsovården RP 20/2009 rd) s. 30, är det motiverat att servicesedelns värde är bundet till användarens betalningsförmåga i synnerhet i fråga om sådana tjänster som anlitas under en längre tid. Jämnstora servicesedlar lämpar sig för sin del t.ex. för tjänster som används sporadiskt och kortvarigt.

En jämnstor servicesedel är lika stor för alla mottagare, och t.ex. familjens inkomster påverkar inte sedelns värde. Värdet på en inkomstrelaterad servicesedel är beroende av vårdnadshavarnas inkomster. När värdet på en inkomstrelaterad servicesedel bestäms strävar kommunerna i allmänhet efter att den självriskandel som vårdnadshavarna ska betala ska motsvara den klientavgift som familjen skulle betala för motsvarande småbarnspedagogik som ordnas i form av kommunens egen produktion. Högst kan servicesedelns värde alltså vara lika högt som serviceproducentens. Fastställandet av värdet på en inkomstrelaterad servicesedel grundar sig i kommunerna allmänt på principerna för bestämmande av avgiften enligt lagen om klientavgifter inom småbarnspedagogiken och på inkomstgränserna enligt den lagen. Syftet med inkomstbindningen är att möjliggöra småbarnspedagogik som ordnas med servicesedlar som ett alternativ på lika villkor för alla familjer, oberoende av inkomstnivå.

Enligt 7 § 1 mom. i servicesedellagen ska välfärdsområdet bestämma servicesedelns värde så att det är skäligt med tanke på klienten. Frågan om värdet är skäligt ska bedömas med hänsyn till de kostnader som föranleds välfärdsområdet för tillhandahållande av motsvarande tjänst som välfärdsområdets egen produktion eller för anskaffning av tjänsten som en köpt tjänst samt den uppskattade självriskandel som ska betalas av klienten. Enligt 8 § 1 mom. i den lagen ska servicesedelns värde höjas så att det är högre än det som föreskrivs i 7 § 1 mom., om klienten eller klientens familjs försörjning eller klientens lagstadgade försörjningsplikt annars äventyras, eller om det är nödvändigt med beaktande av vårdsynpunkter. Enligt motiveringen till lagen (RP 20/2009 rd, s. 30) ska servicesedelns värde, ”med beaktande av kravet på skälighet bestämmas så att servicesedeln utgör ett faktiskt alternativ för att använda tjänsten.”

Inom småbarnspedagogiken varierar servicesedelns värde också beroende på småbarnspedagogikens verksamhetsform, barnets tid inom småbarnspedagogiken samt barnens ålder och behov.¹² Kommunerna kan använda olika koefficienter till hjälp vid denna beräkning. Enligt riksdagens justitieombudsman (EOAK/5684/2020) förutsätter ett fortsatt tillräckligt och skäligt värde på servicesedlarna att värdet regelbundet följs upp och vid behov justeras. I social- och hälsovårdsministeriets utlåtande i ärendet konstateras det att kommunen inte kan anta att kostnaderna för servicen skulle vara lägre om kunden skaffade servicen med en servicesedel. Eftersom det kan tas ut en avgift för kommunal småbarnspedagogik, täcker inte heller servicesedeln nödvändigtvis hela priset för tjänsten i fråga, och den andel familjen ska betala kallas självriskandel (jfr 7 § 2 mom. i lagen om servicesedlar).

Veterligen kan serviceproducenterna utöver självriskandelen ta ut s.k. tilläggsavgifter som till exempel ska täcka materialkostnader för småbarnspedagogiken. Detta strider dock mot 3 § i lagen om servicesedlar inom social- och hälsovården, enligt vilken med självriskandel den andel av det pris för en tjänst av en privat serviceproducent som inte täcks av värdet av den servicesedel välfärdsområdet beviljat och som ska betalas av klienten.

Enligt 38 a § 1 mom. i lagen om mervärdesskatt (1501/1993) betalas inte skatt på försäljning av småbarnspedagogiska tjänster. Skatt betalas inte heller då den som tillhandahåller småbarnspedagogik i samband med detta överlåter tjänster och varor som vanligen hör till de småbarnspedagogiska tjänsterna till den som erhåller småbarnspedagogiska tjänster. Enligt 38 b § avses med småbarnspedagogiska tjänster daghemsverksamhet, familjedagvård och annan småbarnspedagogisk verksamhet som bedrivs av kommunen eller som under tillsyn av de myndigheter som svarar för tillsynen över småbarnspedagogiken bedrivs av någon annan producent av småbarnspedagogiska tjänster. En serviceproducent kan sälja en tjänst utan att erlägga mervärdesskatt endast om de villkor för mervärdesskattefrihet som anges i anvisningen om mervärdesbeskattning av socialvårdstjänster uppfylls¹³.

Lagen om servicesedlar inom social- och hälsovården innehåller inga särskilda bestämmelser om kommunens ansvar för servicesedelverksamheten. Skadeståndslagen (412/1974) ska som allmän lag tillämpas på kommunens skadeståndsansvar. Enligt 3 kap. 2 § 1 mom. i skadeståndslagen är offentligt samfund är skyldigt att ersätta skada, som förorsakats genom fel eller försummelse vid myndighetsutövning, om de krav blivit åsidosatta som med hänsyn till verksamhetens art och ändamål skäligen kan ställas på fullgörandet av åtgärden eller uppgiften. Kommunen kan med stöd av den bestämmelsen bli ersättningsskyldig både i fråga om serviceproducenten och i fråga om kunden.

Kommunens ansvar för en serviceproducent kan uppkomma till exempel när kommunen har försummat att visa upp uppgifter om en godkänd serviceproducent på det sätt som avses i den föreslagna 4 § och detta har orsakat serviceproducenten skada i form av förlust av klienter. Kommunens ansvar gentemot klienten kan för sin del grunda sig till exempel på att kommunen vid godkännandet av serviceproducenten försummat att försäkra sig om att det finns en ansvarsförsäkring för serviceproducenten eller att de tjänster denne tillhandahåller motsvarar den nivå som förutsätts i lagen, och att försummelsen har orsakat klienten skada. Ansvar

¹² Utredning om kommundägg till stöd för hemvård och för privat vård av barn samt grunderna för utbetalning av dem samt om servicesedlar 2024 <https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2024/2279-selvitys-kotihoidontuen-ja-yksityisen-hoidon-tuen-kuntalisista-ja-niiden>

¹³ https://www.vero.fi/sv/Detaljerade_skatteanvisningar/anvisningar/48131/momsbeskattning-av-socialvardstjanster2/

föreligger dock endast om de krav som med hänsyn till verksamhetens art och ändamål skäligen kan ställas på fullgörandet av åtgärden eller uppgiften har åsidosatts.

2.2.1 Regelböcker för servicesedlar

Enligt 5 § 5 punkten i lagen om servicesedlar inom social- och hälsovården kan välfärdsområdet godkänna endast en serviceproducent ”som uppfyller de övriga krav som välfärdsområdet ställer med avseende på klienters eller klientgruppers behov, tjänsternas kvantitet eller kvalitet eller på förhållandena i välfärdsområdet eller andra liknande krav.” Dessa krav har i många kommuner definierats mycket detaljerat i de s.k. regelböckerna för servicesedlar.

Sitra publicerade 2011 en servicesedelguide, som också har utnyttjats vid utarbetandet av regelböcker för servicesedlar inom småbarnspedagogiken¹⁴. Genom regelboken strävar kommunen efter att säkerställa att tjänsternas kvalitet ska motsvara lagstiftningens samt andra myndighetsföreskrifters och anvisningars krav. Sitras servicesedelguide består av en allmän del som tar upp centrala begrepp, klientens ställning, serviceproducentens och kommunens skyldigheter, beskattning samt ändring av regelboken. Utöver den allmänna delen ingår en servicespecifik del, där man bland annat ska bestämma vilka klienter som ska ingå i servicesedelsystemet, tidsgränser för servicen, behörighetsvillkor för personalen, tilläggstjänster, kvalitetsmätare och uppföljningen av dem samt sedelns värde.

Enligt Esbo stads regelbok¹⁵ (s. 8) bestäms till exempelvärdet på servicesedlar för barn inom den privata småbarnspedagogiken utifrån barnets ålder, familjens storlek och bruttoinkomster samt den tid som barnet ska vara i småbarnspedagogik som har avtalats i serviceavtalet mellan klienten och serviceproducenten. Syskonrabatten inom den kommunala småbarnspedagogiken ska beaktas när servicesedeln bestäms. Enligt regelboken (s. 21) ska inte heller sådana tjänster som klienten själv köper av en serviceproducent beaktas när värdet på servicesedeln bestäms.

I enlighet med Sitras guide förpliktar kommunen serviceproducenterna att fortlöpande iaktta bestämmelserna i regelboken. En privat serviceproducent ska förbinda sig att iaktta villkoren i bokens bestämmelser från den tidpunkt då serviceproducenten godkänns såsom producent av småbarnspedagogiska tjänster som tillhandahålls med hjälp av en servicesedel. Formerna för samarbetet mellan kommunen och serviceproducenten fastställs i stor utsträckning i form av kommunala regelböcker. Exempelvis rätten att söka ändring i fråga om servicesedelns värde garanteras i lagen endast för serviceanvändare som fått en inkomstrelaterad eller servicesedel till förhöjt värde.

Enligt Kommunförbundets utredning för 2024 hade 98 procent av de kommuner som besvarade enkäten upprättat en egen regelbok. Enligt utredningen har det i regelböckerna ställts krav på bland annat personaldimensioneringen och antalet anställda, iakttagandet av den lokala planen för småbarnspedagogik, lokalerna, fortbildning av personalen, samt på verksamhetsställets öppettider och webbsidor. Bestämmelserna i regelboken innehåller också många kostnadskrav. Där fastställs till exempel när betalningen av servicesedeln upphör om barnet inte längre anlitar servicen, storleken på den extra avgift för materialkostnader som tas ut hos vårdnadshavarna samt pristaket, dvs. storleken på den avgift som överstiger vårdnadshavarnas självriskandel. På

¹⁴ <https://www.sitra.fi/sv/publikationer/servicesedelguide/?%20https://www.sitra.fi/wp/wp-content/uploads/2017/04/Sitra303.pdf>

¹⁵ <https://admin.espoo.fi/sites/default/files/2024-04/Varhaiskasvatuksen%20palvelusetelisääntökirja%2001082024.pdf>

grund av coronapandemin innehåller vissa kommuners regelböcker också bestämmelser om principerna för utbetalning av servicesedlar under olika undantagsförhållanden.

2.2.2 Statistik över servicesedlar inom småbarnspedagogiken

Av kommunerna i Finland utom Åland besvarade 85,7 procent, dvs. 251 kommuner, Kommunförbundets enkät. Av de kommuner som besvarade enkäten meddelade 98 (39%) att kommunen använder servicesedlar för småbarnspedagogik 2024. Servicesedlar användes i 98 kommuner också enligt Kommunförbundets utredning från 2022, dvs. användningen av sedlarna har varit oförändrad. Före det blev användningen av servicesedlar vanligare inom småbarnspedagogiken. År 2016 användes servicesedlar i 48 kommuner, år 2018 använde 75 kommuner servicesedlar för anordnande av småbarnspedagogik och år 2020 meddelade 95 kommuner i enkäten att de använder servicesedlar. Enligt utbildningsförvaltningens statistikjänst Vipunen användes servicesedlar i 105 kommuner år 2023¹⁶.

Av de kommuner som besvarade Kommunförbundets enkät och i vilka servicesedlar användes uppgav 91 kommuner att det i dessa kommuner fanns sammanlagt 830 aktörer som godkänts att omfattas av servicesedelverksamheten. Största delen av dessa aktörer var daghem (79,5%). Antalet aktörer som tillhandahöll familjedagvård var 17 procent och antalet aktörer som tillhandahöll gruppfamiljedagvård 3,5 procent.

Enligt Kommunförbundets utredning använde 93 kommuner, dvs. 76 procent, en inkomstrelaterad servicesedel år 2024 i de kommuner som använder servicesedlar och 22 procent en jämnstor sedel (20 kommuner). Två kommuner svarade att de använde något annat sätt som enligt enkäten i den ena kommunen motsvarade en jämnstor och i den andra en inkomstrelaterad servicesedel. Enligt utredningen varierade värdet på de jämnstora sedlarna mellan 440 och 1 641 euro. Värdet påverkades av om det var fråga om daghemsverksamhet eller familjedagvård. Beloppet på inkomstrelaterade sedlar påverkas förutom av formen för småbarnspedagogik och familjens inkomster också till exempel av barnets ålder, eventuella stödbehov samt tiden barnet är i småbarnspedagogik. Enligt utredningen var servicesedelns värde högst 1 932 euro inom daghemsverksamheten och minst 166 euro. Inom familjedagvården var den största sedeln värd 1 527 euro och det minsta 141 euro. Vid bestämmandet av servicesedelns värde används också s.k. koefficienter t.ex. enligt barnets ålder, stödbehov och tid inom småbarnspedagogiken. Koefficienten för ett barn som fyllt tre år och deltar i småbarnspedagogik på heltid är till exempel 1,0 och koefficienten för ett barn under tre år 1,6. Enligt utbildningsförvaltningens statistikjänst Vipunen uppgick maximibeloppet för servicesedlar som år 2023 till 5 754 euro, minimibeloppet till 39 euro och medeltalet till 1 053 euro¹⁷.

Enligt Statskontorets uppgifter ¹⁸ uppgick kommunernas utgifter för servicesedlar 2023 till ca 314 miljoner euro.

¹⁶ https://vipunen.fi/fi-fi/_layouts/15/xlviewer.aspx?id=/fi-fi/Raportit/Varhaiskasvatus%20-%20asiakasmaksut%20-%20palvelusetelit.xlsb

¹⁷ https://vipunen.fi/sv-fi/_layouts/15/xlviewer.aspx?id=/sv-fi/Rapporter/Varhaiskasvatus%20-%20asiakasmaksut%20-%20palvelusetelit_SV.xlsb

¹⁸ <https://www.granskaforvaltningen.fi/kommuner/kommunernas-och-samkommunernas-ekonomi/kommunens-och-samkommunens-bokslutsuppgifter-enligt-serviceklass-driftsekonomi-investeringar/>

3 Målsättning

Enligt regeringsprogrammet för statsminister Orpos regering ser regeringen över lagstiftningen om servicesedlar inom småbarnspedagogiken. Lagstiftningen om servicesedlar inom småbarnspedagogiken överförs till undervisnings- och kulturministeriet, vilket var målet när lagen om småbarnspedagogik reviderades.

Syftet med denna lag är att med hjälp av servicesedlar inom småbarnspedagogiken öka familjernas valmöjligheter i fråga om hur småbarnspedagogiken ordnas för barnen, förbättra tillgången till tjänster inom småbarnspedagogiken och främja samarbetet mellan kommunen och de privata serviceproducenterna.

4 Förslagen och deras konsekvenser

4.1 De viktigaste förslagen

I denna proposition föreslås att det stiftas en ny lag om servicesedlar inom småbarnspedagogiken. Den nya lagen motsvarar till sina huvudprinciper den lag om servicesedlar inom social- och hälsovården som tidigare tillämpats på småbarnspedagogik, inklusive behövliga preciseringar med avseende på småbarnspedagogiken.

De barnrelaterade faktorer som ska beaktas vid bestämmandet av servicesedelns värde är nya jämfört med den lag som för närvarande tillämpas, men är veterligen redan i bruk i kommunerna. Enligt förslaget ska man när skäligheten bedöms alltjämt beakta de kostnader som kommunen orsakas om den producerar motsvarande verksamhet i egen regi eller anskaffar den i form av service som köps in samt den uppskattade självriskandel som serviceanvändaren själv ska stå för. Därmed kan kommunen själv bestämma värdet på servicesedeln utifrån sina egna kommunespecifika kostnadsfaktorer. Även bestämmelserna om justering av servicesedelns värde till en skälig nivå ska enligt förslaget förtydligas på lagnivå. Enligt förslaget ska kommunen själv fatta närmare beslut om hur ofta justeringar företas och på vilket sätt det sker.

Därtill företas vissa lagtekniska ändringar i 5 § i lagen om småbarnspedagogik och 14 § i lagen om klientavgifter inom småbarnspedagogiken till följd av den nya lagen om servicesedlar inom småbarnspedagogiken.

4.2 De huvudsakliga konsekvenserna

Inom småbarnspedagogiken tillämpas för närvarande lagen om servicesedlar inom social- och hälsovården. Propositionens konsekvensbedömningar har gjorts i förhållande till nuläget. I regel bibehålls nuläget genom förslaget till lag om servicesedlar inom småbarnspedagogiken.

4.2.1 Ekonomiska konsekvenser

Eftersom förslaget motsvarar det nuvarande sättet att tillämpa lagen om servicesedlar inom social- och hälsovården inom småbarnspedagogiken, ökar det inte kommunernas kostnader, och propositionen har således inte heller några konsekvenser för statsbudgeten.

4.2.2 Konsekvenser för företagen

Genom att hålla kvar servicesedlarna inom småbarnspedagogiken och därigenom stödet för privata serviceproducenters anordnande av småbarnspedagogik bedöms kunna medföra en ökning av företagsverksamheten inom småbarnspedagogiken på sikt samt förbättra dess lönsamhet. Servicesedelns eventuella konsekvenser för företagen påverkar dock i hög grad lösningarna på lokalplanet i fråga om ibruktagandet av servicesedlar och servicesedelns värde. Enligt serviceproducenterna har servicesedelns värde ställvis släpat efter i relation till kostnaderna för kommunens egen produktion, och de höjningar som förtagits på basis av barnets ålder och behov av stöd upplevs inte vara tillräckliga. Servicesedelns värde ska dock fortfarande bestämmas lokalt utifrån de kriterier som anges i lagen.

En särskild lag om servicesedlar inom småbarnspedagogiken bedöms göra samarbetet mellan kommunerna och serviceproducenterna tydligare och klarare. Samarbetet förtydligas också av att de faktorer som påverkar servicesedelns skälighet lyfts upp i bestämmelser på lagnivå och av tydliggörandet av att kravet på man regelbundet ska se över att värdet på servicesedlarna är skäligt.

Ur serviceproducenternas synvinkel är det viktigt att man på lokal nivå beaktar deras varierande förutsättningar att tillhandahålla småbarnspedagogik. Till exempel i fråga om små daghem eller familjedagvårdare kan kraven på t.ex. omfattande öppettider eller ansökningstidernas längd leda till situationer där verksamheten blir olönsam för en liten serviceproducent. Då förverkligas inte lagens syfte att öka familjernas valmöjligheter i fråga om anordnandet av småbarnspedagogik för barn.

4.2.3 Konsekvenser för myndigheterna

Syftet med lagförslaget om servicesedlar inom småbarnspedagogiken är att förtydliga bestämmelserna i den lag om servicesedlar inom social- och hälsovården som för närvarande tillämpas på småbarnspedagogik så att servicesedlarna ska lämpa sig för förvaltningsområdet för småbarnspedagogik, bl.a. i fråga om ändringssökande. Syftet med propositionen är inte att föreskriva om några nya skyldigheter för kommunerna. Det ska fortfarande vara frivilligt för kommunen att ta i bruk servicesedlar. Även fastställandet av om servicesedelns värde är skäligt motsvarar nuvarande praxis. Således kan det anses att propositionen inte har några större konsekvenser för myndigheterna. En uppdatering av servicesedlar som beviljats före den nya lagens ikraftträdande till sådana servicesedlar som beviljats med stöd av lagen om servicesedlar inom småbarnspedagogiken samt en uppdatering av regelböckerna om servicesedlar medför dock en utökning av engångsnatur av kommunernas administrativa börda. Lagförslaget kan bedömas stärka samarbetet mellan kommunerna och privata serviceproducenter samt genom de tekniska korrigeringar som företas enligt förslaget klargöra nuläget ur lagstiftningens synvinkel.

4.2.4 Samhällskonsekvenser

Genom att användningen av servicesedlar inom småbarnspedagogiken bibehålls genom denna proposition, kan den ha positiva konsekvenser för barn genom att serviceutbudet inom småbarnspedagogiken ytterligare kan utvidgas och tjänsternas tillgänglighet och tillgången till dem förbättras. Propositionen kan förbättra familjernas valmöjligheter som mottagare av småbarnspedagogiska tjänster. Man kan till exempel ordna service på svenska och samiska i verksamhet som stöds med servicesedlar enligt kommunens behov. Enligt 8 § i lagen om småbarnspedagogik ska kommunen se till att varje barn kan få småbarnspedagogik på sitt

modersmål, finska eller svenska, eller på samiska enligt 3 § 1 mom. i den samiska språklagen (1086/2003).

Konsekvenserna för barnets ställning varierar dock kommunvis beroende på lokala lösningar. Lokalt bör man bland annat se till att familjerna har faktiska möjligheter att välja småbarnspedagogik för barnet, i synnerhet om familjens socioekonomiska ställning är utsatt eller om barnet behöver särskilt stöd för sitt lärande och sin utveckling. Privat småbarnspedagogik baserar sig på ett privaträttsligt avtal, varvid familjen ska ha tillräcklig kompetens för att fungera som avtalspart. Om vardera avtalspartens ställning inte är lika stark, kan det hända att man avtalar om villkor som inte är godtagbara för vardera parten. Ett barns behov av särskilt stöd medan det är i småbarnspedagogik får inte vara en godtagbar orsak att häva ett avtal eller ensidigt säga upp det.

Servicesedelns värde är avgörande med tanke på familjernas önskan och möjligheter att använda sig av servicesedeln. Om familjens självriskandel blir betydligt högre än klientavgiften för kommunal småbarnspedagogik, kan det antas att användningen av småbarnspedagogik som ordnas med servicesedel blir liten. Den noggrannare bestämningen av servicesedelns värde ska även i fortsättningen grunda sig på kommunens eget beslut, vilket innebär att bestämningsgrunderna och värdet för servicesedeln fortfarande kommer att variera kommunvis och att servicesedelns värde inte är enhetligt på riksnivå. Till denna del medför propositionen inga ändringar jämfört med nuläget. En noggrannare definition av självriskandelen och tilläggsavgifterna i lagen kan förtydliga de sammanlagda priser som serviceproducenterna tar ut, och därmed förbättra familjernas ställning i egenskap av konsumenter.

Enligt förslaget ska kommunen bestämma servicesedelns värde så att det är skäligt med tanke på serviceanvändaren. På motsvarande sätt som i fråga om servicesedlar inom social- och hälsovården ska skälighetsbedömningen uttryckligen göras ur serviceanvändarens synvinkel. Servicesedelns värde kan påverkas av barnets ålder och den tid barnet är i småbarnspedagogik. Barn kan också ha olika behov av stöd inom småbarnspedagogiken, vilket kan inverka på servicesedelns värde. Ett skäligt värde på servicesedeln är en väsentlig del av användningen av servicesedeln i kommunerna. Familjerna väljer inte servicesedel, om inte dess värde är skäligt, och serviceproducenterna kommer inte att börja producera tjänster med servicesedlar, om inte värdet på dem är skäligt.

Propositionen bedöms inte ha några könsrelaterade konsekvenser för flickor och pojkar.

4.2.5 Konsekvenser för dataskydd och informationshantering

Syftet med propositionen är att i så stor utsträckning som möjligt bibehålla kommunernas och serviceproducenternas nuvarande praxis i fråga om servicesedlar, och därmed bedöms propositionen inte medföra några stora förändringar i fråga om kommunernas dataskydd eller informationshantering.

Dataskydd

Behandlingen av personuppgifter som ingår i propositionen omfattas av 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).

Kommunen behandlar familjens personuppgifter när den tar emot en ansökan om småbarnspedagogik eller någon annan begäran som gäller servicesedlar och beslutar om den servicesedel som ska beviljas och om storleken på den.

Enligt 7 § 2 mom. i lagförslaget ska serviceanvändaren för bestämmande av servicesedelns värde lämna kommunen inkomstuppgifter i enlighet med 11 § i lagen om klientavgifter inom småbarnspedagogiken. Trots sekretessbestämmelserna har kommunen enligt förslaget dessutom rätt att avgiftsfritt få sådana uppgifter och utredningar av andra myndigheter om serviceanvändarens ekonomiska ställning som är nödvändiga för bestämmande av servicesedelns värde med iakttagande av 17 § i lagen om klientavgifter inom småbarnspedagogiken.

Det att de uppgifter som serviceanvändaren själv lämnar i första hand används följer den praxis som etablerats vid beviljandet av servicesedlar inom social- och hälsovården (RP 20/2009 rd, s. 31) och vid fastställandet av klientavgifter inom småbarnspedagogiken. Att de uppgifter som familjen lämnar i första hand används, grundar sig framför allt på att alla uppgifter som kommunen behöver inte finns tillgängliga i myndigheternas färdiga datalager. Till exempel deklarerar till Skatteförvaltningens inkomstregister löneinkomster och liknande förvärvsinkomster, samt från och med ingången av 2021 också pensionsinkomster och andra förmånsinkomster, men inte andra inkomstslag, såsom hyres- och dividendinkomster eller inkomster från företagarkerksamhet. Om kommunen använder inkomstregistret för att utreda inkomsterna, ska kommunen av den anledningen först fråga familjerna om familjen har andra inkomster utöver de inkomster som finns i inkomstregistret.

Om uppgifterna inte fås av familjen själv, har kommunen rätt att få dem av andra organisationer. De uppgifter och organisationer som skulle komma i fråga motsvarar dem om vilka det redan för närvarande föreskrivs om i 17 § i klientavgiftslagen. Enligt den paragrafen är statliga och kommunala myndigheter samt andra offentligt rättsliga samfund, Folkpensionsanstalten, Pensionsskyddscentralen, pensionsstiftelser och andra pensionsanstalter, försäkringsanstalter, arbetsgivare och arbetslöshetskassor skyldiga att på begäran av de myndigheter som sköter uppgifter inom småbarnspedagogiken avgiftsfritt och oberoende av sekretessbestämmelserna lämna alla uppgifter och utredningar om serviceanvändarens och hans eller hennes familjs ekonomiska ställning som de förfogar över och som i väsentlig grad påverkar storleken på avgiften och som är nödvändiga för att myndigheten ska kunna bestämma denna avgift eller kontrollera de uppgifter som lämnats till myndigheten. Skyldigheten gäller också penninginstitut.

Även om kommunen redan för närvarande har rätt att i enlighet med 17 § i lagen om klientavgifter inom småbarnspedagogiken få de uppgifter och utredningar om barnets och familjens ekonomiska ställning som kommunen använder för att bestämma avgifterna för småbarnspedagogiken för ett barn, är användningsändamålet för den rätt att få uppgifter som nu föreslås nytt: fastställande av värdet på servicesedlar. Veterligen använder kommunerna motsvarande uppgifter redan nu för detta ändamål, men i fortsättningen blir lagstiftningsgrunden tydligare.

Enligt 7 § 3 mom. i lagförslaget har kommunen, trots sekretessbestämmelserna, rätt att avgiftsfritt få sådana uppgifter och utredningar om den småbarnspedagogik som ett barn deltar i av barnets vårdnadshavare, myndigheter inom undervisningsväsendet, myndigheter inom social- och hälsovården, andra som tillhandahåller tjänster inom småbarnspedagogik, socialvård, hälso- och sjukvård samt yrkesutbildade inom social- och hälsovården vilka är nödvändiga för beviljande av en servicesedel inom småbarnspedagogiken och för bestämmande av värdet på den. Uppgifter som är nödvändiga för beviljande av servicesedel eller

bestämmande av servicesedelns värde är enligt förslaget till exempel uppgifter om det stöd som barnet behöver inom småbarnspedagogiken eller förskoleundervisningen samt uppgifter om att ett syskon deltar i småbarnspedagogik med stöd för privat vård av barn. De uppgifter som används vid beviljande och bestämning av värdet på servicesedlar varierar något mellan kommunerna.

Även om kommunen med stöd av 41 § i lagen om småbarnspedagogik redan för närvarande har rätt att få motsvarande uppgifter och utredningar som kommunen använder för att ordna småbarnspedagogik, är användningsändamålet för den nu föreslagna rätten att få uppgifter nytt: beviljande och bestämning av värdet på servicesedlar. Veterligen använder kommunerna motsvarande uppgifter redan nu för detta ändamål, men i fortsättningen blir lagstiftningsgrunden tydligare.

Enligt 7 § 4 mom. begränsas bevaringstiden för de uppgifter och utredningar som avses i 2 och 3 mom. enligt förslaget till ett års tid. Bevarandet är motiverat på grund av eventuella ändringssökanden och rättelser av fel. På grund av uppgifternas natur är det motiverat att föreskriva om bevaringstiden för dem. Enligt 24 § 1 mom. 23 punkten i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999, nedan offentlighetslagen) är en persons inkomstuppgifter och uppgifter som beskriver dennes ekonomiska ställning sekretessbelagda. Uppgifter enligt det föreslagna 7 § 3 mom. kan innehålla sekretessbelagda uppgifter enligt 24 § 1 mom. 25, 30 och 32 punkten i offentlighetslagen.

Av hävd har det redan nu ansetts att kommunen är personuppgiftsansvarig enligt artikel 4 i dataskyddsförordningen för sådana handlingar som uppkommer inom småbarnspedagogik och som ordnas med servicesedlar. Kommunens roll hade, på motsvarande sätt, före välfärdsområdesreformen skrivits in i lagen om servicesedlar inom social- och hälsovården. Kommunen har redan nu i sin s.k. regelbok preciserat att serviceproducenterna fungerar som personuppgiftsbiträden för kommunens räkning¹⁹. Således finns det inget behov av att föreskriva särskilt om vem som är personuppgiftsansvarig.

I den allmänna dataskyddslagstiftningen ingår flera krav på och skyldigheter för den personuppgiftsansvarige och personuppgiftsbiträdet som gäller behandlingen av personuppgifter och ska minska riskerna i anslutning till skyddet av personuppgifter. Fysiska personer ska ha tillgång till de rättigheter och rättsmedel som enligt den allmänna dataskyddsförordningen tillkommer dem, såsom möjligheten att vid behov få sitt ärende behandlat av dataombudsmannen. När kommunen behandlar personuppgifterna för en familj ska den beakta kraven i den allmänna dataskyddsförordningen i fråga om behandlingen av personuppgifter när den behandlar en ansökan om småbarnspedagogik eller någon annan begäran som gäller servicesedlar och när den fattar beslut om beviljande av servicesedlar samt om storleken på dem. Den personuppgiftsansvarige ska dessutom beakta kraven på inbyggt dataskydd och dataskydd som standard enligt artikel 25 i dataskyddsförordningen.

I ovan angivna situationer behandlas personuppgifter för fullgörande av kommunens lagstadgade skyldigheter, varvid grunden för behandlingen är artikel 6.1 c i dataskyddsförordningen. Den rättsliga grunden för behandlingen av personuppgifter inverkar på de rättigheter som den registrerade förfogar över. När uppgifter behandlas på det sätt som avses i artikel 6.1 c i dataskyddsförordningen för att fullgöra en rättslig förpliktelse, kan en

¹⁹Regelbok för servicesedlar Vasa stad, småbarnspedagogik, Gäller från 1.10.2023
<https://www.vaasa.fi/app/uploads/2023/11/39730335-ny-regelbok-1.10.23.pdf>

person inte motsätta sig behandlingen av sina personuppgifter med stöd av artikel 21 i förordningen.

När det är fråga om sådan behandling av personuppgifter som omfattas av tillämpningsområdet för dataskyddsförordningen är nationell speciallagstiftning möjlig när dataskyddsförordningen uttryckligen ger medlemsstaterna nationellt handlingsutrymme. Handlingsutrymmet kan 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.

Enligt artikel 6.3 i dataskyddsförordningen kan den rättsliga grunden innehålla särskilda bestämmelser för att anpassa tillämpningen av bestämmelserna i denna förordning, bland annat: de enheter till vilka personuppgifterna får lämnas ut och för vilka ändamål. I enlighet med artikeln är ett grundläggande krav för sådan lagstiftning att den ska uppfylla ett mål av allmänt intresse och stå i proportion till det legitima mål som eftersträvas. Med beaktande av dataskyddsförordningens direkta tillämplighet och grundlagsutskottets tolkningspraxis under den senaste tiden i fråga om bestämmelser i lag (se särskilt GrUU 14/2018 rd) bör specialbestämmelserna begränsas till det absolut mest nödvändiga.

De föreslagna bestämmelserna har ett syfte som är av allmänt intresse, eftersom propositionen förtydligar praxis i anslutning till servicesedlarna efter välfärdsområdesreformen och säkerställer att servicesedeln och dess värde ska grunda sig på korrekta och aktuella uppgifter. Regleringen begränsas till att gälla endast de uppgifter som är nödvändiga för att erhålla rätt slags servicesedel. Dessutom föreskrivs det om bevaringstiden för uppgifterna. Genom dessa avgränsningar säkerställs det att behandlingsåtgärderna är behövliga och står i rätt proportion till de syften som eftersträvas. De föreslagna ändringarna utvidgar inte heller antalet personer som ska behandla personuppgifter inom en kommun eller samkommun jämfört med nuläget.

Enligt artikel 9.1 i den allmänna dataskyddsförordningen ska behandling av uppgifter som hör till särskilda kategorier av personuppgifter vara förbjuden. Särskilda kategorier av personuppgifter är bland annat uppgifter som avslöjar ras eller etniskt ursprung, eller uppgifter om hälsa. Behandlingen av uppgifter som gäller särskilda kategorier av personuppgifter är dock tillåten, om någon av underpunkterna i artikel 9.2 i dataskyddsförordningen uppfylls. Enligt förslaget ska artikel 9.2 g tillämpas, om "behandlingen är nödvändig av hänsyn till ett viktigt allmänt intresse, på grundval av unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt, vilken ska stå i proportion till det eftersträfvade syftet, vara förenligt med det väsentliga innehållet i rätten till dataskydd och innehålla bestämmelser om lämpliga och särskilda åtgärder för att säkerställa den registrerades grundläggande rättigheter och intressen".

Enligt propositionen får uppgifter som hänför sig till barnets stödbehov eller hälsotillstånd eller motsvarande uppgifter som hör till särskilda kategorier av personuppgifter behandlas för beviljande av servicesedel eller fastställande av dess värde. Eftersom stödbehovet är en grund för ett högre värde på servicesedeln, föreslås att det är nödvändigt att behandla särskilda kategorier av personuppgifter för att trygga tillräckliga resurser för ordnandet av småbarnspedagogik för barn enligt lagen om småbarnspedagogik. Regleringen begränsas till att gälla endast de uppgifter som är nödvändiga. Dessutom föreskrivs det om en bevaringstid för uppgifterna. Genom de föreslagna avgränsningarna säkerställs det att behandlingsåtgärderna står i rätt proportion till ändamålet med dem och att lämpliga skyddsåtgärder vidtas.

Dessutom kan det konstateras att de kommuner som ordnar småbarnspedagogik redan nu ska fästa särskild uppmärksamhet vid de skyddsåtgärder som avses i 6 § 2 mom. i dataskyddslagen (1050/2018) och genom vilka det i efterhand är möjligt att säkerställa och verifiera vem som

har registrerat, ändrat eller överfört personuppgifterna samt vid åtgärder som förbättrar kompetensen hos den personal som behandlar personuppgifterna, liksom också vid utnämningen av dataskyddsombudet. Dessa åtgärder bör redan nu genomföras till exempel i fråga om behandlingen av personuppgifter i fråga om det stöd som ges inom småbarnspedagogiken. Dessutom är kommunerna enligt informationshanteringslagen (906/2019) informationshanteringsenheter och de skyldigheter i fråga om informationssäkerhet som gäller dem enligt 4 kap. i informationshanteringslagen.

Informationshantering

Kommunen anlitar informationssystem för beslutsfattande som gäller servicesedlar och för hanteringen av klientuppgifter. Systemen anlitas bland annat för att ansöka om tjänster med servicesedlar samt vid registrering och fakturering av tjänster. Dessutom kan systemen automatiskt bilda ett redovisningsmaterial över t.ex. faktiska och bokförda transaktioner. På detta sätt erhåller serviceproducenten en avgift av kommunen för de tjänster som den tillhandahåller på basis av det faktiska och godkända redovisningsmaterialet. Serviceproducenterna kan använda de ovan nämnda systemen med en webbläsarapplikation. I och med den nya lagen bedöms det inte finnas behov av att ändra datainnehållet i fråga. Genom propositionen föreslås heller t.ex. datainnehållet i vare sig de uppgifter enligt 13 kap. i lagen om småbarnspedagogik som ska föras in i informationsresursen Varda eller de registreringsansvar som beskrivs i 68 §.

Även om det uppstår ett avtalsförhållande mellan en serviceanvändare som fått en servicesedel och en serviceproducent, har det i lagen om servicesedlar inom social- och hälsovården (RP 20/2009 rd, s. 32) ansetts att serviceproducenten avses att agera för kommunens räkning på det sätt som avses i 5 § 2 mom. i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999, nedan offentlighetslagen) när den tillhandahåller ett uppdrag mot en servicesedel. På så sätt är de handlingar inom småbarnspedagogiken som uppstår när en tjänst ordnas och tillhandahålls mot servicesedel myndighetshandlingar. Kommunen ska därför när den godkänner serviceproducenter också fästa uppmärksamhet vid deras förmåga att behandla klienternas uppgifter samt sådan praxis för serviceproducentens informationshantering som är väsentlig med tanke på kommunens skyldigheter. Handlingar hos serviceproducenter som ordnar småbarnspedagogik med servicesedel omfattas redan nu av kommunal arkivering.

Den europeiska digitala identitetsplånboken införs i Finland i enlighet med EIDAS-förordningen (Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1183 av den 11 april 2024 om ändring av förordning (EU) nr 910/2014 vad gäller stärkandet av den europeiska ramen för digital identitet) från ingången av 2026. Förordningen förutsätter att kommunerna bör godta att de europeiska digitala identitetsplånböckerna används i samband med tillhandahållandet av tjänster där en säker autentisering för online-identifiering krävs. Förordningen förpliktar inte kommunerna att inkludera andra attribut i den digitala plånboken utöver elektroniska identitetshandlingar, men däremot möjlighet att använda dem i privata och offentliga transaktioner i framtiden.

5 Alternativa handlingsvägar

5.1 Handlingsalternativen och deras konsekvenser

5.1.1 Nollalternativet

Om man lät bli att föreslå någon reglering, skulle lagen om servicesedlar inom social- och hälsovården fortfarande tillämpas i kommunerna. Det är dock inte längre ändamålsenligt att tillämpa den lagen på småbarnspedagogiken, eftersom småbarnspedagogiken inte är social- och hälsovård och ordnandet av småbarnspedagogik inte hör till välfärdsområdenas utan till kommunernas uppgifter.

5.1.2 Närmare bestämmelser om bestämmande av servicesedelns värde

I samband med reformen av lagen om servicesedlar inom småbarnspedagogiken har det föreslagits att de faktorer som *påverkar servicesedelns värde*, klientens självriskandel eller andra ekonomiska villkor i anslutning till användningen av servicesedlar ska definieras närmare och mer bindande för kommunerna. Servicesedelns värde bestäms inte i kommunerna på ett enhetligt sätt i hela landet, utan varje kommun bestämmer själv servicesedelns värde inom ramen för ordalydelsen i den lag som ska tillämpas. Vid beredningen har det bedömts att bestämmelser om kriterierna för bestämmande av servicesedlar, såsom ett visst grundpris och därpå följande koefficienter, på ett sätt som är bindande för kommunerna i snitt höjer de nuvarande värdena på servicesedlarna, eftersom värdet på servicesedlarna för närvarande i snitt är lägre än de kostnader för den egna produktionen av småbarnspedagogik som kommunerna uppgett.

Om det i lagen hade fastställts *en miniminivå för servicesedlar som gäller hela landet*, skulle detta sannolikt leda till en situation där ersättningsnivån i en del kommuner klart skulle överstiga kostnaderna för småbarnspedagogiken samtidigt som ersättningsnivån i andra kommuner skulle ligga klart under kostnadsnivån. I snitt uppskattas servicesedelns värde också i det fallet stiga, eftersom den riksomfattande miniminivån antas överstiga servicesedelns värde i snitt på nuvarande nivå. I detta alternativ vore både kommunerna och de privata serviceproducenterna inom småbarnspedagogiken i ojämlik ställning med tanke på användningen av servicesedlar.

Om servicesedelns värde i lagen bestämdes striktare än för närvarande, så att det skulle *motsvara kostnadsnivån för den småbarnspedagogik som kommunen själv producerar*, skulle också det alternativet ha kostnadseffekter, eftersom servicesedelns värde för närvarande i snitt är lägre än de kostnader som kommunerna uppgett för den egna produktionen av småbarnspedagogik. När det gäller kommunens egen produktion av småbarnspedagogik finns det inga nationella beräkningsregler, utan olika kommuner inkluderar olika kostnadsposter som avviker från varandra i fråga om kostnaderna för den egna produktionen. Om kommunens egen produktion i fortsättningen skulle utgöra ett mer avgörande kriterium för servicesedelns värde, borde det utvecklas riksomfattande anvisningar för kostnaderna för den egna produktionen inom småbarnspedagogiken. Det skulle dock vara mycket svårt att fastställa kostnaderna för den egna produktionen, eftersom kommunerna tillämpar mycket olika modeller i fråga om interna hyror. Dessutom skiljer sig kommunernas verksamhet i fråga om lokaler bland annat i fråga om huruvida de använder sig av lokaler som de själva äger, lokaler som hyrs enligt leasingmodell, hyreslokaler eller olika modeller som är någonstans emellan dessa. Problemet kan inte heller lösas genom att styra kommunerna till att använda en likadan modell för interna hyror, eftersom det skulle ställa sig svårt både juridiskt och administrativt sett. Det vore inte heller ändamålsenligt, eftersom kommunerna skiljer sig från varandra och värderingen av

fastigheterna varierar. Modeller för interna hyror har utretts under tidigare regeringsperioder. I praktiken har det konstaterats att det är nästan omöjligt att definiera modeller för interna hyror på lika villkor för hela landet.

Om servicesedelns värde fastställdes mer noggrant i lagstiftningen, skulle det binda kommunens prövningsrätt när det gäller att bestämma servicesedelns värde, samtidigt som det skulle öka kommunens kostnader om servicesedeln skulle beviljas till ett högre värde än det som kommunen för närvarande bestämmer. Det vore således fråga om en ändring som skulle hänföra sig till kommunens lagstadgade uppgifter och som enligt finansministeriet skulle öka kostnaderna för kommunernas småbarnspedagogik. Även om kommunerna redan nu har organiseringsansvar för småbarnspedagogiken, skulle man genom en värdebestämning mer i detalj ingripa i sättet att ordna servicen på ett sätt som skulle föranleda stigande kostnader. Det vore därmed frågan om en utvidgning av statsandelsuppgiften enligt 21 § i lagen om statsandel för kommunal basservice, vars kostnadseffekter ska ersättas kommunerna både enligt regeringsprogrammet för statsminister Orpos regering och enligt gällande lagstiftning. Ersättningsansvaret skulle inte heller påverkas av att det fortfarande föreslås vara frivilligt för kommunerna att använda servicesedlar. Det har inte reserverats finansiering för det förslaget i statsbudgeten, så det alternativet skulle inte ha kunnat genomföras. Enligt bilaga A till regeringsprogrammet (ramstadgan) genomförs åtgärdsförklaringarna i regeringsprogrammet och andra åtgärder i den mån det är möjligt inom denna ram.

Alternativet har bedömts också med tanke på att kommunerna bör ges handlingsutrymme när det gäller att bestämma servicesedelns värde och andra ekonomiska villkor. På så sätt kan kommunerna jämföra kostnaderna för servicesedeln med kostnaderna för andra former av ordnande av tjänster samt med den småbarnspedagogik som de själva ordnar. Till den i grundlagen tryggade självstyrelsen för kommunerna hör också att kommunen beslutar om sin ekonomi. Om kostnaderna för servicesedlar ökade för kommunerna, skulle det sannolikt också med stor sannolikhet minska deras intresse för att använda dem. Slopandet av servicesedlarna skulle innebära att tyngdpunkten i tjänsterna inom småbarnspedagogiken i högre grad skulle överföras till köpta tjänster eller till småbarnspedagogik som kommunen själv ordnar. En ökning av andelen köpta tjänster i kommunerna kunde medföra nya administrativa kostnader till följd av konkurrensutsättningen av tjänster och utarbetandet av avtal. En ökning av den småbarnspedagogik som kommunen själv ordnar skulle öka investeringstrycket, särskilt i växande kommuner och städer där investeringstrycket redan nu är stort.

Den valda modellen beaktar också regeringsprogrammets mål att avveckla de normer som gäller kommunerna så att det inte föreslås mer bindande bestämmelser om servicesedlar inom småbarnspedagogiken. Alternativet garanterar kommunerna frihet att besluta om värdet på servicesedlarna, och inget hindrar dem från att för eget bruk utarbeta närmare regler som också möjliggör långsiktiga verksamhetsförutsättningar för de serviceproducenter som är verksamma i området. Genom förslaget om regelbundna kontroller av hur skäligt värdet på servicesedlarna som ingår i alternativet är, har man också strävat efter att servicesedlarnas värde ska hållas à jour. Kostnaderna för tjänsteproduktionen kan förändras till exempel på grund av ändringar i lagstiftningen eller kollektivavtal, så det är inte motiverat att på lagstiftningsnivå fastställa en exakt tidpunkt för en justering av värdet på servicesedlarna.

5.1.3 En mer omfattande revidering av finansieringen av privat småbarnspedagogik

Företrädarna för de kommuner som hördes under beredningen ansåg det beklagligt att regeringsprogrammets avsiktsförklaringar om privat småbarnspedagogisk verksamhet inte bereds som en helhet, eftersom den småbarnspedagogik som ordnas med servicesedlar och med stöd för privat vård av barn är kopplade till varandra inom ramen för kommunernas verksamhet.

Det fanns dock ett brådskande behov av att revidera den lagstiftning om servicesedlar som tillämpats inom småbarnspedagogiken för att den ska motsvara kommunernas och välfärdsområdenas organiseringsansvar. Därför föreslås det att lagen om servicesedlar inom småbarnspedagogiken bereds i ett första skede. Social- och hälsovårdsministeriet har för avsikt att längre fram genomföra den mer omfattande utredning som nämns i regeringsprogrammet för statsminister Orpos regering, och som gäller stöden för vård av barn som helhet, samt deras samband med småbarnspedagogiken. Utredningen av denna helhet och bedömningen av eventuella författningsändringar kräver längre tid för beredningen.

5.2 Lagstiftning och andra handlingsmodeller i utlandet

5.2.1 Allmänt

Den föreslagna lagstiftningen har bedömts i förhållande till praxis i de övriga nordiska länderna när det gäller att stödja serviceproduktionen inom den privata småbarnspedagogiken. I de övriga nordiska länderna används ingen servicesedel för småbarnspedagogik som helt motsvarar finsk praxis och som stöder ordnandet av privat småbarnspedagogik. I de flesta nordiska länder används dock motsvarande lösningar för att stödja den privata serviceproduktionen. Bidragen är till exempel till vissa delar jämförbara med den finländska servicesedeln inom småbarnspedagogiken.

En del nordiska länder baserar stödet till den privata serviceproduktionen inom småbarnspedagogiken på den nationella lagstiftningen om småbarnspedagogik. I alla länder finns det dock inte sådana särskilda bestämmelser om stödjande av privat serviceproduktion. Gemensamt för alla nordiska länder är att ansvaret ligger hos kommunerna, som dock har möjlighet att överföra en del av det på privata aktörer. I de övriga nordiska länderna baserar sig understödets storlek i regel på kostnadsnivån för de kommunala förskoleenheterna (enheterna för småbarnspedagogik). I de länder där understödspraxis baserar sig på lagstiftning finns det också bestämmelser på lagnivå om grunderna för bestämmande av understödets storlek. I regleringen har man i så fall dock strävat efter att bl.a. kommunvis beakta jämlikheten mellan invånarna. Till skillnad från den finländska lagen om servicesedlar inom social- och hälsovården är understödets storlek och grunderna för hur de bestäms dock mer reglerade.

Det föreligger i viss mån skillnader mellan Finland och de övriga nordiska länderna i fråga om hur understöd eller andra stöd för privat småbarnspedagogik betalas ut. I Finland ansöker familjen om stöd för privat vård av barn hos Folkpensionsanstalten, som betalar stödet direkt till serviceproducenten. Kommunen beviljar familjerna servicesedlar, men betalar serviceproducenten för den småbarnspedagogik som genomförs med hjälp av servicesedlarna. I de övriga nordiska länderna betalas understöden vanligen direkt till de privata serviceproducenterna, så att understödet liksom följer barnet åt, och därmed behöver familjen inte ansöka om understöd. I vissa länder har de bidrag som beviljas inte specificerats så att de uttryckligen ska gälla privata serviceproducenter inom småbarnspedagogiken.

5.2.2 Sverige

Bestämmelserna om finansieringen baserar sig på skollagen (skollagen 2010:800). I Sverige baserar sig understödet till huvudmannen för förskolan på ett bidrag som grundar sig på kapitation, dvs. på antalet barn som deltar i förskolan. Enligt skollagen ska barnets hemkommun bistå varje barn vid förskoleenheten. Finansieringssystemet är likadant för alla huvudmän för förskolor. Kommunerna beslutar om avgiften för undervisningen, som är densamma oberoende av om barnet deltar i förskoleverksamhet som ordnas av kommunen eller av en privat

huvudman. Bidraget består av en så kallad grunddel samt en tilläggsdel som betalas ut i vissa fall. Enligt skollagen ska grunddelen fastställas på samma grunder som kommunen tillämpar i fråga om sina egna förskolor. Tillägget betalas huvudsakligen för barn som behöver särskilt stöd. Tillägget fastställs individuellt enligt barnets behov. Hemkommunen är dock inte skyldig att betala tilläggsdel för barnet, om detta skulle medföra betydande administrativa eller ekonomiska svårigheter för kommunen. Kommunens skyldighet att delta i kostnaderna gäller överlag endast sådana barn som har rätt att delta i förskoleverksamhet med stöd av skollagen.

Sveriges expertmyndighet i fråga om förskolor (Statens skolverk) samordnar ansökan om och utbetalningen av statsunderstöd, av vilka det finns några olika slag. Bestämmelserna om vem som har rätt till bidrag och hur dessa fördelas varierar mellan olika slags stöd. En del bidrag beviljas delas ut automatiskt, och andra ska sökas. Inget av dem gäller dock enbart sådana förskolor som är friskolor.

Kommunen beviljar en privat huvudman tillstånd att inrätta en förskoleenhet i kommunen. Den kommun till vilken verksamheten förläggs ansvarar också för tillsynen över förskoleverksamheten. Den myndighet som är sakkunnig i fråga om förskoleverksamhet stöder kommunen i dess tillsynsuppgifter och delar ut allmänna råd om tillsynen över förskoleverksamhet. Bestämmelser om tillsynen över privata huvudmän för förskolor finns i skollagen.

5.2.3 Norge

I Norge finns bestämmelser om privat småbarnspedagogik i lagen om barnträdgårdar (Barnehageloven). I Norge baserar sig modellen med privata barnträdgårdar på ett enhetligt system där daghemmen erbjuder tjänster för alla barn i åldern 1–5 år. Verksamheten finansieras huvudsakligen med offentliga medel. Föräldrarna står för cirka 15 procent av kostnaderna för barnträdgårdsverksamheten. I Norge finns det många privata huvudmän för barnträdgårdar, och i snitt är hälften av huvudmännen privata.

I Norge ansvarar kommunen för barnträdgårdarna i egenskap av myndighet på lokal nivå. Kommunen ansvarar således också för genomförandet av verksamheten vid barnträdgårdarna, vilket gäller alla verksamhetsställen inom barnträdgårdsverksamheten. Kommunen ska se till att det finns tillräckligt med platser för alla barn i åldern 1–5 år i vid barnträdgårdarna i kommunen. Kommunen kan själv äga och bedriva verksamheten eller lägga ut en del av den på privata aktörer.

Kommunen är enligt den nationella lagstiftningen skyldig att bistå privata huvudmän. Det bidrag som delas ut till privata huvudmän motsvarar det genomsnittliga offentliga bidrag som kommunens egna barnträdgårdar får. Till privata huvudmän betalas funktionellt och administrativt understöd samt pensions- och kapitalfinansiering. Största delen av bidraget består av ett verksamhetsbidrag, som är ett fast belopp på basis av antalet barn i barnträdgården samt antalet barn enligt åldersklass. Beloppet är större för barn under tre år än för dem som fyllt tre. Syftet med det administrativa understödet och pensionsunderstödet är att kompensera huvudmannens kostnader för ordnandet av förvaltning samt pensioner som betalas ut. Med kapitalpenningen kompenseras räntekostnaderna och avskrivningskostnaderna för fastigheten där barnträdgårdsverksamheten bedrivs.

Principerna för hur de bidrag som beviljas bestäms finns i den nationella lagstiftningen. Trots detta bestäms dock bidragens storlek på lokal nivå enligt de genomsnittliga kostnaderna för de kommunala barnträdgårdarna. På detta sätt säkerställs det att alla barnträdgårdar inom samma kommuns område får lika mycket bidrag. Kommunerna kan således inte besluta om nivån på de

bidrag som beviljas privata huvudmän, utan understödets slutliga belopp bestäms direkt utifrån kommunernas bokföring. Vid beviljandet av bidrag görs ingen åtskillnad mellan barnträdgårdar som drivs i vinstsyfte och daghem som drivs utan vinstsyfte. Under de senaste åren har antalet huvudmän som bedriver verksamhet i vinstsyfte ökat.

Barnträdgårdarna ska dokumentera sina kostnader och de övervakas av den nationella tillsynsmyndigheten. Privata huvudmän har rätt till en skälig nettovinst.

5.2.4 Island

På Island finns det inga särskilda bestämmelser om hur kommunerna stöder ordnandet av privat småbarnspedagogik (lekskola) ekonomiskt. Enligt Islands lagstiftning om lekskolor (Lög um leikskóla 90/2008) ansvarar kommunerna för lekskoleverksamheten. Kommunen ska på eget initiativ bland annat sörja för barnens placering i lekskolorna och för ordnandet av lekskolor.

Enligt lagstiftningen kan kommunerna bevilja tillstånd att ordna lekskola för icke-vinstdrivande organisationer, aktiebolag eller andra företagsformer. Kommunen kan inte godkänna enheter som överskrider ett visst antal barn. På sådana lekskoleenheter tillämpas i tillämpliga delar samma bestämmelser som på andra lekskoleenheter. Kommunen ska separat besluta om reglerna för beviljande av koncession. Dessa regler ska också vara offentligt tillgängliga för kommuninvånarna. Rättigheterna och skyldigheterna för en enhet som tillhandahåller lekskoleverksamhet ska vara klart angivna i tillståndet. Kommunen kan ingå avtal med en aktör som ordnar lekskoleverksamhet om ordnande av tjänster och uttag av avgifter.

5.2.5 Danmark

I Danmark ordnas småbarnspedagogiken i huvudsak av offentliga aktörer, dvs. av kommunen. Med stöd av ett avtal med kommunen är privat småbarnspedagogik antingen föreningsbaserad daghemsverksamhet (selvejende daginstitution) eller daghemsverksamhet som baserar sig på utlagd anskaffning (udlitteret daginstitution). Dessutom kan genom beslut av kommunen godkännas daghemsverksamhet som ordnas av privata serviceproducenter (privatinstitutioner).

Kommunen ska bevilja samma ekonomiska stöd per barn för alla dessa olika verksamhetsformer. Utöver detta stöd per barn ska kommunen bevilja byggbidrag och bidrag för förvaltningskostnader. Dessutom ska kommunen bevilja föreningsbaserade daghem stöd för administrativa kostnader, om de själva sköter löne-, bokförings-, budget- och personaluppgifter samt kostnader för juridiskt stöd.

Kommunerna stöder också omsorg hemma hos barnavårdaren, som motsvarar den familjedagvård som ordnas i Finland. Kommunen anvisar barnen till sådana vårdare och beviljar barnspecifikt ekonomiskt stöd. Bidragsbeloppet baserar sig på kommunens beslut och kan variera mellan olika kommuner. Den avgift som tas ut av föräldrarna får utgöra högst 25 procent av utgifterna för verksamheten.

5.2.6 Åland

Lagen om småbarnspedagogik och lagen om servicesedlar inom social- och hälsovården som tillämpas i övriga Finland gäller inte på Åland. Enligt självstyrelselagen har Åland egen lagstiftningsbehörighet bland annat i fråga om hälso- och sjukvård, socialvård och undervisning. Bestämmelser om samhällsstöd till den som bedriver privat barnomsorg finns i den åländska landskapslagen om barnomsorg och grundskola (2020:32).

För att kunna få stöd av kommunen, måste privata huvudmän iaktta vissa bestämmelser i landskapslagen. För ett barn som erhåller privat samhällsstödd barnomsorg ska barnets hemkommun betala en ersättningsandel till huvudmannen. Ersättningen gäller sådan barnomsorg som vårdnadshavaren har rätt till för sitt barn. I regel har ett barn rätt till daghemsverksamhet från ingången av den kalendermånad då barnet fyller nio månader till dess att läroplikten börjar. Barnet har inte rätt att delta i daghemsverksamhet under den tid som föräldrapenning betalas för barnet. Barnet har dock rätt att delta i daghemsverksamhet under den tid partiell föräldrapenning betalas för barnet på grund av deltidsarbete. Den ersättning som kommunen betalar får inte oskäligt avvika från motsvarande kostnader för kommunal småbarnspedagogik. En kommun kan om särskilda skäl föreligger beviljas rätt av landskapsregeringen att inte betala ut en ersättningsandel till ett privat daghem.

Ersättningsandelen för privat barnomsorg beräknas för varje barn under de månader verksamheten ansvarar för barnomsorgen och vårdnadshavaren inte samtidigt utnyttjar annan kommunalt finansierad barnomsorg för sitt barn. Grunderna för bestämmande av ersättnings storlek härstammar från den nationella lagstiftningen och påverkas för det första av barnets ålder. Ersättningsandelen påverkas dessutom av antingen nettodriftskostnaderna för motsvarande kommunala verksamhet eller utgående från ersättningsandelen för heltidsomsorg. Med nettodriftskostnaderna avses intäkterna minskade med driftskostnaderna. Driftskostnaderna är lön till personal, sociala avgifter, pensioner, materialinköp, köp av övriga tjänster för den egna serviceproduktionen, hyror, interna utgifter, kalkylerad ränta på anläggningstillgångar samt andra interna utgifter. Sättet på vilket understödet fastställs varierar beroende på barnets ålder och vilken form av barnomsorg det rör sig om. Ersättningsandelen ska årligen justeras utgående från kommunens senast fastställda bokslut. De kriterier som används vid fastställandet av understödet är således mycket noggrant definierade.

6 Remissvar

Utkastet till proposition var var på remiss mellan den 4 mars och den 4 april 2025. Remissvar begärdes av kommunala och privata serviceproducenter, myndigheter, fackförbund, organisationer, föreningar samt övriga aktörer, som sammanlagt uppgift till 46 remissinstanser. Av dessa lämnade 29 ett yttrande. Sammanlagt inkom 40 yttranden.

Yttranden lämnades av regionförvaltningsverken (berett i samarbete med dem), Ankkalampi Oy – Ankdammen Ab, Bildningsbranschen rf, Fackorganisationen för högutbildade inom socialbranschen Talentia rf, finansministeriet, Finlands Kommunförbund rf, Finlands näringsliv rf, Finlands närvårdar- och primärskötarförbund SuPer rf, Företagarna i Finland rf, Esbo stad, Eura kommun, Folkhälsan Valfärd Ab, Förbundet för den offentliga sektorn och välfärdsområdena JHL rf, Helsingfors stad, justitieministeriet, Jyväskylä stad, Kajana stad, Mannerheims Barnskyddsförbund rf, Marttila kommun, nätverket för familjers diversitet, Montessori Varhaiskasvatus Oy, Norlandia daghem, Pilke päiväkodit Oy, Riksdagens biträdande justitieombudsman, Rovaniemi stad, Småbarnspedagogikens Lärarförbund SLF rf, social- och hälsovårdsministeriet, Tammerfors stad, Tavastehus stad, Touhula daghem, Träskända stad, Turun seudun yksityisten päiväkotien yhdistys ry, Undervisningssektorns Fackorganisation rf, Utbildningsstyrelsen, Uleåborgs stad, Vanda stad, Vasa stad, Varhaiskasvattajien verkosto, Åbo stad och en privatperson.

Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården Valvira och arbets- och näringsministeriet meddelade att de inte har något att yttra om propositionen.

Förslaget understöddes för att lagstiftningen överförs till undervisnings- och kulturministeriets förvaltningsområde. Det ansågs positivt att bestämmelser om servicesedlar inom småbarnspedagogiken ska ingå i en separat lag. Paragraferna i propositionen ansågs i huvudsak tydliga och klara. Största delen av remissinstanserna understödde förslaget att kommunen fortfarande ska kunna besluta om den tar i bruk servicesedlar och bestämma servicesedelns värde. Det ansågs viktigt att serviceanvändaren fortfarande har möjlighet att vägra ta emot en servicesedel och i stället välja kommunal småbarnspedagogik.

En del av remissinstanserna föreslog att den jämnstora servicesedeln bör slopas, eftersom den inte lämpar sig för småbarnspedagogik som är en fortlöpande tjänst och att den inte beaktar familjens inkomstnivå. En inkomstrelaterad servicesedel ansågs garantera en mer jämlik tillgång till tjänster inom den privata småbarnspedagogiken. Propositionen utgår dock från att den bibehåller samma möjligheter till servicesedlar som den tidigare lagen om servicesedlar inom social- och hälsovården, så har inte begränsats propositionen till enbart inkomstrelaterade sedlar.

Preciseringen av definitionen av den självriskandel som tas ut av familjen så att avgifterna i fortsättningen ska skilja på den självriskandel som tas ut för småbarnspedagogik och andra avgifter än de som tas ut för småbarnspedagogik ansågs både värt att understöda och icke-värt att understöda. Ur familjernas synvinkel ansågs det vara bra att den föreslagna formuleringen förbättrar familjernas jämlika valfrihet i fråga om småbarnspedagogiska tjänster och förtydligar de totala priser som serviceproducenterna tar ut. Å andra sidan framförde i synnerhet serviceproducenterna att de pristak som kommunerna fastställt för självriskandelen har styrt dem i riktning mot tilläggsavgifter eller materialavgifter för småbarnspedagogiken utöver självriskandelen, varför propositionen till denna del upplevdes begränsa tilläggsavgifterna. Självriskandelen begränsas dock enligt förslaget inte på lagnivå i till ett visst belopp, utan propositionen utgår från att självriskandelen ska vara sådan att den täcker alla avgifter som tas ut för småbarnspedagogik, så att det inte finns något behov av tilläggsavgifter. Frågan om ett pristak ska alltså lösas i kommunens regelbok och förhandlingar med serviceproducenterna. Genom ett tillräckligt högt värde på servicesedeln säkerställs det att den självriskandel som tas ut av familjerna inte blir för stor. Därför upplevde en del kommuner att propositionen ökar pressen på att höja servicesedelns värde. Motiveringen till definitionen av självriskandelen har preciserats utifrån remissvaren.

En del av remissinstanserna, i synnerhet barnorganisationer och organisationer inom utbildningsområdet, hade velat precisera bestämmelserna om självriskandelen ytterligare så att serviceproducenterna skulle få ta ut självriskandelen av serviceanvändaren endast i form av en avgift enligt klientavgiftslagen för småbarnspedagogik. I propositionen har man dock inte velat begränsa det belopp som tas ut som självriskandel på lagnivå, utan det ska fortsättningsvis bestämmas lokalt i kommunens regelbok.

De föreslagna villkoren för godkännande av serviceproducenter ansågs i huvudsak vara bra. Serviceproducenterna konstaterade dock att det inte får krävas mer omfattande tjänster av dem än i fråga om kommunens egen produktion. Serviceproducenten bör ha möjlighet att avtala direkt med serviceanvändarna om vilken service som erbjuds, som till exempel om öppethållningstiderna.

De föreslagna bestämmelserna om serviceanvändarens ställning ansågs i huvudsak vara bra. Det framlades dock önskemål om att kommunens handlednings- och rådgivningsskyldighet bör förtydligas till exempel i förhållande till serviceproducentens prisuppgifter, och detta har beaktats i den fortsatta beredningen av propositionen. En del organisationer som driver barnfrågor uttryckte oro över nivån på servicestyrningen. Användningen av servicesedlar

förutsätter i princip alltid att familjen själv kan göra ett val och övervaka kvaliteten på den service som den får.

En del privata serviceproducenter var oroade över förutsägbarheten och kontinuiteten i fråga om kommunernas användning av servicesedlar. Det framlades önskemål om att erhållandet av servicesedlar ska stärkas genom att serviceanvändarna ges en subjektiv rätt till en servicesedel, om kommunen har beslutat ta i bruk systemet med servicesedlar. Kommunen ansvarar enligt gällande lagstiftning redan nu för lika tillgång till tjänster (8 § i kommunallagen). Kommuninvånarna ska även enligt grundlagen och diskrimineringslagen behandlas lika. Subjektiv rätt innebär att det allmänna ska bevilja eller tillhandahålla tjänsten till dem som har rätt till den. Barnet har subjektiv rätt till småbarnspedagogik och kommunerna har rätt att besluta om det närmare sättet att tillhandahålla servicen. Därmed skulle rätten till servicesedlar uttryckligen för verksamhet som ordnas av privata serviceproducenter minska den kommunala självstyrelsen. Om familjer uttryckligen önskar anlita privata småbarnspedagogiska tjänster, har de rätt till stöd för privat vård av barn.

En del remissinstanser ansåg att man borde foga avslag på beviljande av servicesedel till grunderna för rätt att söka ändring. Eftersom kommunen för närvarande är skyldig att fatta ett överklagbart förvaltningsbeslut endast om inkomstrelaterade servicesedlar eller en höjning av servicesedelns värde, skulle detta förslag ha inneburit en utvidgning av kommunens uppgifter, vilket hade fått kostnadseffekter.

En del remissinstanser ansåg att ordalydelsen i fråga om bestämmandet av om servicesedelns värde är skäligt uttryckligen ur serviceanvändarens synvinkel var oklar. Privata serviceproducenter lyfte fram att sedelns värde bör bestämmas på ett sätt som även är skäligt för serviceproducentens del. Till denna del gjordes dock inga ändringar i formuleringarna av paragraferna, eftersom motsvarande serviceanvändarens perspektiv också gäller lagen om servicesedlar inom social- och hälsovården.

Det ansågs i huvudsak vara bra att på lagnivå precisera faktorer som hänför sig till småbarnspedagogiken och som påverkar servicesedelns värde, såsom barnets ålder. I flera utlåtanden framfördes oro över att barnets stödbehov inte får utgöra ett hinder för användningen av servicesedlar. I vissa utlåtanden frågade man sig om sådana individuella faktorer i anslutning till barnet också bör utgöra en grund för att höja servicesedelns värde i 8 §. Propositionen utgår dock från att faktorer som hänför sig till barnets småbarnspedagogik ska beaktas redan vid bestämmandet av servicesedelns värde enligt 7 §. Situationerna enligt 8 § hänför sig å sin sida utöver denna grundläggande prövning till den särskilda prövning som hänför sig till familjens ekonomiska situation, på motsvarande sätt som i den lag om servicesedlar inom social- och hälsovården som nu tillämpas.

Privata serviceproducenter framförde också att man vid bestämmandet av servicesedelns värde bör betona de kostnader som kommunen föranleds om den ordnar motsvarande tjänster i egen regi eller skaffar dem genom inköp av tjänster. För att detta ska genomföras på ett ändamålsenligt sätt, uttrycktes önskemål om att kommunerna ska vara skyldiga att på enhetliga grunder beräkna kostnaderna för produktion i egen regi. De privata serviceproducenterna oroade sig för förutsägbarheten i avgöranden som gäller servicesedelns värde. Det gick inte att reagera på dessa förslag, eftersom dessa skulle ha medfört kostnader eller begränsat kommunens självstyrelse. Ett sådant alternativ har emellertid bedömts mer i detalj under punkten Övriga handlingsvägar. Kommunerna är redan för närvarande skyldiga att bokföra kostnaderna för småbarnspedagogiken, och bokslutet för varje kommun finns på Statskontorets webbplats.

Serviceproducenterna påpekade också att det i propositionen inte tillräckligt tydligt har framförts att de kan producera småbarnspedagogik till ett förmånligare pris än kommunerna. På grund av dessa remissvar har bland annat propositionens konsekvenser för företagen preciserats.

En regelbunden översyn av servicesedelns värde ansågs vara både en lämplig formulering och en noggrannare reglering, i enlighet med önskemålet. Kostnaderna för tjänsteproduktionen kan förändras till exempel på grund av ändringar i lagstiftningen eller kollektivavtal, så det är inte motiverat att på lagstiftningsnivå fastställa en exakt tidpunkt för en justering av värdet på servicesedlarna. Kommunen kan närmare definiera granskningsintervallen och de krav som ställs vid en granskning i sin regelbok.

Finlands Kommunförbund framförde dessutom vissa tekniska anmärkningar om lagens tillämpningsområde och lagens ikraftträdande, vilket har beaktats i den fortsatta beredningen. Dessutom föreslog justitieministeriet ändringar i rätten att söka ändring och i rätten att få uppgifter, vilket beaktades vid den fortsatta beredningen av propositionen. En separat bestämmelse om den personuppgiftsansvarige slopades som överflödig. Motiveringen till lagstiftningsordningen har kompletterats i synnerhet utifrån remissvaret från riksdagens biträdande justitieombudsman. Biträdande justitieombudsmannen lyfte också fram frågan om huruvida privat småbarnspedagogik bör behandlas i grundlagsutskottet med tanke på 124 § i grundlagen.

7 Specialmotivering

7.1 Lag om servicesedlar inom småbarnspedagogiken

1 §. *Lagens syfte.* Syftet med denna lag är att med hjälp av servicesedlar inom småbarnspedagogiken öka familjernas valmöjligheter i fråga om hur småbarnspedagogiken ordnas för barnen, förbättra tillgången till tjänster inom småbarnspedagogiken och främja samarbetet mellan kommunen och de privata serviceproducenterna.

2 §. *Tillämpningsområde.* Enligt den föreslagna paragrafen ska lagen tillämpas på användningen av servicesedlar inom småbarnspedagogik enligt lagen om småbarnspedagogik. Enligt 1 § 2 mom. i lagen om småbarnspedagogik är verksamhetsformerna inom småbarnspedagogiken daghemsverksamhet, familjedagvård och öppen småbarnspedagogisk verksamhet. Servicesedlar kan således inte med stöd av den föreslagna lagen beviljas för sådan barnvårdsservice som inte omfattas av lagen om småbarnspedagogik, såsom barnvård som ordnas i köpcentrum eller vid sidan om idrottstjänster. Lagen ska inte heller tillämpas på privata serviceproducenters eventuella andra serviceutbud utöver småbarnspedagogik, som till exempel hobbyklubbar eller motsvarande verksamhet som ordnas efter småbarnspedagogiken. Eftersom småbarnspedagogiken ska vara förenlig med lagen om småbarnspedagogik, tillämpas de krav som följer av lagen om småbarnspedagogik, såsom beaktande av barnets bästa, de språkliga rättigheterna, bestämmelserna om stöd inom småbarnspedagogiken, grunderna för planen för småbarnspedagogik, behörighetsvillkoren för och dimensioneringen av personalen samt en trygg miljö för småbarnspedagogik, även för verksamhet som ordnas med servicesedlar. Vad som enligt förslaget föreskrivs om kommuner i denna lag gäller också samkommuner, eftersom kommunen enligt 8 § i kommunallagen, som med stöd av 5 § i lagen om småbarnspedagogik ska tillämpas, kan avtala om att organiseringsansvaret överförs på en samkommun.

3 §. *Definitioner.* Paragrafen föreslås innehålla definitioner av de begrepp som används i lagen. 1) *Med serviceanvändare* avses enligt förslaget ett barn inom småbarnspedagogiken samt utöver barnet dess föräldrar eller andra vårdnadshavare eller någon annan laglig företrädare för barnet.

Definitionen motsvarar i huvudsak den i klientavgiftslagen för småbarnspedagogik. Med någon annan laglig företrädare avses till exempel en intressebevakare som förordnats för barnet eller den myndighet som ansvarar för att placera barnet i vård utom hemmet (placerarvårdsområdet). Även om en serviceanvändare, i egenskap av aktör, också inbegriper barn, har man i lagberedningen medgett att de vuxna som omfattas av formuleringen i praktiken innehar en större roll i olika administrativa situationer än barnet.

2) Med *servicesedel* en av den kommun som ansvarar för ordnandet av småbarnspedagogiken till barnets förälder eller någon annan vårdnadshavare eller laglig företrädare för barnet given utfästelse om att ersätta kostnaderna för den småbarnspedagogik som barnet tillhandahålls av en serviceproducent upp till det värde som kommunen på förhand, fastställt, antingen till ett jämnstort eller till ett inkomstrelaterat belopp. Med *servicesedel* avses som konkret betalningsmedel inte enbart en tryckt servicesedel, utan till exempel ett elektroniskt kort eller myndighetsbeslut, såsom ett beslut enligt 18 § i lagen om småbarnspedagogik, kan användas som servicesedel. Servicesedlar är dock inte enbart betalningsförbindelser, utan kommunen ska i egenskap av serviceanordnare i enlighet med 5 § i den föreslagna lagen också försäkra sig om kvaliteten på tjänsterna. Servicesedeln ska fastställa vem som är serviceanvändare och användningsändamålet för att säkerställa att servicesedeln inte kan bytas ut till någon annan användare eller tjänst, utan endast får användas av den som den har beviljats sedeln. Praxis för erhållande av en servicesedel ska enligt beslutas lokalt, eftersom den föreslagna lagen inte kräver att serviceanvändaren gör någon separat ansökan om den. För att få en servicesedel kan man börja med att ansöka om en plats för barnet inom den kommunala småbarnspedagogiken. Bestämmelsen i 17 § i lagen om småbarnspedagogik gäller dock uttryckligen ansökan om en plats inom småbarnspedagogik som ordnas av kommunen, vilket innebär att ansökningstiden på fyra månader i princip inte tillämpas på beviljandet av själva servicesedeln. Kommunen ska beakta att den ska behandla serviceanvändarna på lika grunder och jämlikt vid beviljande av servicesedel.

En jämnstor servicesedel definieras inte separat i lagen, eftersom innebörden anses framgå klart: en servicesedel, vars värde är detsamma för alla familjer inom en och samma kommun, oberoende av till exempel familjens inkomster.

Med en *inkomstrelaterad servicesedel* avses enligt förslaget en servicesedel vars värde bestäms antingen på av kommunen fastställda grunder eller enligt inkomsterna för barnet, barnets föräldrar eller andra vårdnadshavare, samt för en person som lever med föräldern eller vårdnadshavaren i gemensamt hushåll i äktenskap eller äktenskapsliknande förhållanden, med iakttagande av 11 § i lagen om klientavgifter inom småbarnspedagogiken (1503/2016). Vid beaktandet av inkomsterna iaktas alltså motsvarande princip om samma kylskåp som i lagen om klientavgifter inom småbarnspedagogiken. Definitionen föreslås inte omfatta någon laglig företrädare för barnet, såsom placeringsvårdsområdet, eftersom andra lagliga företrädare i praktiken oftast inte heller bor i samma hushåll som barnet och det inte finns skäl att beakta dessa aktörers inkomster i servicesedelns värde. Även barnets eventuella egna inkomster ska enligt förslaget beaktas när värdet på sedeln bestäms. Om kommunen vid bestämmandet av servicesedelns värde använder sig av de grunder som den själv har fastställt, bör man beakta att alla kommuninvånare, oberoende av inkomster, föreslås ha möjlighet att använda småbarnspedagogiska tjänster som stöds med servicesedlar. Utgångspunkten i kommunerna ska vara ett rättvist och jämlikt bemötande av samtliga invånare på lika grunder. Det är motiverat att koppla servicesedelns värde inom småbarnspedagogiken till serviceanvändarens betalningsförmåga, eftersom servicen i princip är fortlöpande. Syftet med inkomstbindningen är att möjliggöra småbarnspedagogik som ordnas med servicesedlar som ett alternativ på lika villkor för alla familjer, oberoende av inkomstnivå.

I fråga om både jämnstora och inkomstrelaterade servicesedlar ska det som föreskrivs om servicesedelns värde i 7 och 8 § beaktas.

5) Med *självriskandel* avses den andel av det pris för en tjänst inom småbarnspedagogiken som ordnas av en privat serviceproducent som inte täcks av värdet av den servicesedel kommunen beviljat och som ska betalas av serviceanvändaren samt utöver vilken det inte får tas ut några andra avgifter för småbarnspedagogik av serviceanvändaren. Utöver självriskandelen ska det inte tas ut andra avgifter för småbarnspedagogik av familjen, vilket är en ny precisering jämfört med den lag som för närvarande tillämpas, men motsvarar i stor utsträckning praxis vid tillämpningen av den och dess syfte. Självriskandelen ska således enligt förslaget vara tillräckligt stor för att täcka de kostnader för basverksamheten inom småbarnspedagogiken som servicesedeln inte täcker. Med basverksamheten inom småbarnspedagogiken avses verksamhet i enlighet med lagen om småbarnspedagogik och grunderna för planen för småbarnspedagogik. Definitionen hindrar därmed inte att det utöver självrisken till exempel tas ut separata, skäliga faktureringsstillägg som baserar sig på faktiska kostnader eller motsvarande kostnader. Genom att bestämma ett tillräckligt högt värde på servicesedeln kan man således påverka självriskandelen så att den inte blir för stor för familjerna. Den föreslagna preciseringen förtydligar att serviceproducenten inte får ta ut andra avgifter för basverksamheten inom småbarnspedagogiken, men alltså får ta ut vissa andra avgifter av serviceanvändaren än sådana som gäller basverksamheten inom småbarnspedagogiken, som till exempel en tilläggsavgift för hobbyverksamhet. Dessa avgifter bör inte blandas ihop. Den föreslagna definitionen begränsar inte på lagnivå beloppet av självriskandelen eller de avgifter som tas ut för andra tjänster än småbarnspedagogiska tjänster. Kommunen kan dock fortfarande i regelboken fastställa villkoren för självriskandelen, som till exempel ett s.k. pristak.

4 §. Serviceproducenter Enligt det föreslagna 1 mom. beslutar kommunen om för vilka småbarnspedagogiska tjänster enligt 1 § i lagen om småbarnspedagogik den använder servicesedlar i enlighet med 5 § 3 mom. i den lagen. Enligt 1 § 2 mom. i lagen om småbarnspedagogik är verksamhetsformerna inom småbarnspedagogiken daghemsverksamhet, familjedagvård och öppen småbarnspedagogisk verksamhet. Kommunen har med stöd av den föreslagna lagstiftningen rätt att besluta vilka verksamhetsformer inom småbarnspedagogiken den ordnar med hjälp av servicesedlar. Kommunen kan besluta att bevilja servicesedlar för alla verksamhetsformer inom småbarnspedagogiken eller till exempel endast för daghemsverksamhet. På motsvarande sätt som en begränsning av tillämpningsområdet, föreslås det att kommunen som serviceproducent endast ska kunna godkänna producenter som producerar småbarnspedagogik i enlighet med 1 § i lagen om småbarnspedagogik, och inte till exempel någon annan form av barnavårdsservice.

Enligt det föreslagna 2 mom. ska kommunen godkänna de privata serviceproducenter och deras verksamhetsställen vars tjänster serviceanvändaren får betala för med en servicesedel som kommunen beviljat. Kommunen kan också godkänna en privat serviceproducent inom en annan kommuns område, till exempel på grund av att de ingår i samma pendlingsregion. Kommunen ska dock beakta att den ska behandla alla serviceproducenter och familjer jämlikt. Som serviceproducent kan enligt förslaget inte godkännas sådana tjänster som en annan kommun eller samkommun producerar som egen produktion. Att kommunen godkänner en serviceproducent som är belägen på en annan kommuns område som en producent som får ta emot servicesedlar förutsätter samarbete mellan de kommunala myndigheterna. Det egentliga tillsynsansvaret för småbarnspedagogiken kvarstår dock inom den kommun där serviceproducenten finns, eftersom kommunen i enlighet med 52 § i lagen om småbarnspedagogik övervakar småbarnspedagogik som ordnas och tillhandahålls av privata serviceproducenter på kommunens område. En uttrycklig bestämmelse om godkännande av serviceproducenter skulle styra kommunerna att aktivt följa serviceproducenternas verksamhet.

Eftersom anordnandet av service med servicesedel ingår i kommunens skötsel av de lagstadgade uppgifterna som ankommer på kommunen, kan det inte anses tillräckligt att serviceproducenten fått tillstånd att ordna småbarnspedagogik enligt lagen om småbarnspedagogik. Det föreslås att kommunen ska kunna godkänna alla serviceproducenter som uppfyller villkoren inom ramen för det nuvarande förfarandet för godkännande, eller genom konkurrensutsättning kunna välja ut endast en del av dessa. Kommunen föreslås också kunna också välja ut endast en del av en serviceproducents verksamhetsställen. Enligt förslaget behöver de underleverantörer som serviceproducenterna eventuellt anlitar behöver inte godkännas. Också i fråga om företag som ingår i en större kedja ska serviceproducenterna godkännas av varje enskild kommun själv. I 5 mom. föreslås bestämmelser om villkoren för godkännande. Uppgifter om godkända serviceproducenter, verksamhetsställen och deras priser ska enligt förslaget finnas offentligt tillgängliga på en webbplats i ett allmänt datanät och vid behov på annat lämpligt sätt. Formuleringen motsvarar den i lagen om informationshantering inom den offentliga förvaltningen. I praktiken kan respektive kommuns förteckning över serviceproducenter till exempel innehålla länkar till dessa serviceproducenters webbplatser, där kommuninvånarna har tillgång till närmare uppgifter om dem. Ansvaret för upprätthållandet av aktuella service-, betalnings- och kontaktuppgifter ankommer med stöd av konsumentskyddsbestämmelserna på den serviceproducent som bedriver näringsverksamheten. Uppgifterna ska enligt förslaget vid behov ges på något annat lämpligt sätt, som till exempel på kommunens anslagstavla, eller i pappersform direkt till familjen i samband med att de får information om vilka småbarnspedagogiska tjänster kommunen erbjuder. Kommunen ska vid prövningen beakta kommuninvånarnas behov av handledning, rådgivning och service, med beaktande av bland annat familjernas varierande språkliga och kulturella bakgrund.

Enligt det föreslagna 3 mom. ska kommunen ska återkalla godkännandet av en serviceproducent eller dennes verksamhetsställen, om villkoren för godkännandet inte längre uppfylls eller om serviceproducenten begär att kommunen återkallar godkännandet. Det är motiverat att återkalla godkännandet till exempel i situationer där den småbarnspedagogik som serviceproducenten tillhandahåller inte längre motsvarar den nivå som förutsätts i lagen eller i kommunens godkännandeprocess eller när serviceproducenten underlåtit att se till att den ansvarsförsäkring som krävs enligt 5 § är i kraft. I enlighet med 52 § i lagen om småbarnspedagogik är kommunen ansvarig för tillsynen av privata serviceproducenter inom småbarnspedagogiken inom kommunens område under hela den tid dessa bedriver verksamheten. Detta innefattar även sådan verksamhet som tillhandahålls med servicesedlar.

I beslut om godkännande eller om återkallande av godkännande av en serviceproducent får enligt förslaget begäras omprövning i enlighet med föreslagna 10 §. Enligt kommunallagen ska omprövning av ett beslut av ett kommunalt organ eller en tjänsteinnehavare som lyder under det begäras hos detta organ. Ändring i ett beslut som meddelats med anledning av en begäran om omprövning ska enligt förslaget fortfarande sökas genom kommunalbesvär hos förvaltningsdomstolen i enlighet med kommunallagen.

5 §. Förutsättningar för godkännande av serviceproducenter och verksamhetsställen. Enligt det föreslagna 1 mom. får kommunen godkänna endast sådana serviceproducenter som uppfyller de villkor som föreskrivs i 9 kap. i lagen om småbarnspedagogik. Enligt paragrafen kan endast sådana serviceproducenter godkännas, vars småbarnspedagogik motsvarar den nivå som krävs av motsvarande kommunala verksamhet. Motsvarande krav finns för närvarande i lagen om servicesedlar inom social- och hälsovården och i 5 § 2 mom. i lagen om småbarnspedagogik, som gäller anskaffning av småbarnspedagogiska tjänster (köpta tjänster). Dessutom är kommunerna skyldiga att endast välja sådana serviceproducenter som i sin helhet uppfyller målen i lagen om småbarnspedagogik. Också diskrimineringsförbudet enligt diskrimineringslagen och skyldigheten att göra rimliga anpassningar enligt den lagen gäller

privata serviceleverantörer. Dessa bestämmelser kan inte kringgås genom ett avtalsvillkor enligt vilket t.ex. behovet av särskilt stöd vore en grund för att säga upp ett serviceavtal. Enligt den föreslagna paragrafen är en förutsättning för godkännande också att serviceproducenten har en ansvarsförsäkring. Kommunen ska bedöma försäkringen i förhållande till bland annat hur omfattande serviceproducentens verksamhet är. Genom kravet på en ansvarsförsäkring tryggas producentens ställning i eventuella skadelägen, men ansvarsförsäkringen är också till skydd för kommunen, eftersom den har en lagstadgad uppgift att ordna småbarnspedagogik. Enligt den föreslagna 4 punkten kan kommunen också ställa andra kompletterande krav på serviceproducenter genom vilka den kan främja sina lokala behov. I praktiken har kommunen ställt dessa villkor i sin s.k. regelbok för servicesedlar.

Enligt 2 mom. ska villkoren i 1 mom. 1, 2 och 4 punkten uppfyllas också vid alla serviceproducentens verksamhetsställen som godkänts. Enligt 2 mom. får de krav som avses i 1 mom. 4 punkten inte vara vare sig diskriminerande eller partiska. Kraven får t.ex. inte vara sådana att de direkt eller indirekt diskriminerar serviceproducenter från en annan kommun.

6 §. Serviceanvändarens ställning Enligt det föreslagna 1 mom. ska kommunen informera serviceanvändaren om dennes ställning när tjänster betalas med servicesedel, servicesedeln värde, serviceproducenternas priser, grunderna för hur självriskandelen fastställs och hur stor den uppskattas vara samt om den klientavgift som bestäms för klientavgifter enligt lagen om klientavgifter inom småbarnspedagogiken. Med utredning av serviceanvändarens ställning avses i praktiken en specificering av dennes rättigheter och skyldigheter. Kommunen ska för det första informera serviceanvändaren om de rättigheter och skyldigheter som denne har med stöd av de konsumenträttsliga och avtalsrättsliga bestämmelser och allmänna principer som avses i 3 mom. Dessutom föreslås att serviceanvändaren ska informeras om att han eller hon, efter att ha valt servicesedeln, också ska ansvara för söka upp service som tillhandahålls av en privat serviceproducent och välja en lämplig serviceproducent som är godkänd av kommunen. Kommunen ska också styra och ge serviceanvändaren råd om de småbarnspedagogiska tjänster som tillhandahålls i kommunen och om tillgången till dem samt råda serviceanvändaren att närmare bekanta sig med den småbarnspedagogik som tillhandahålls av en serviceproducent som har servicesedlar i bruk innan användaren gör sitt val. Den föreslagna bestämmelsen kompletterar kommunens skyldighet enligt 16 § i lagen om småbarnspedagogik att ordna handledning och rådgivning.

Enligt 2 mom. ska en kund dock rätt att vägra ta emot en servicesedel som erbjuds honom eller henne. Serviceanvändaren kan vägra ta emot en servicesedel till exempel i en situation där han eller hon upplever att självriskdelen för småbarnspedagogik som tillhandahålls med hjälp av servicesedlar blir för hög eller som annars är ovillig att agera i egenskap av konsument. I så fall ska kommunen ordna en plats för barnet inom småbarnspedagogik för serviceanvändaren inom den kommunala verksamheten. Enligt 5 § 2 mom. i lagen om småbarnspedagogik kan kommunen ordna småbarnspedagogik i enlighet med 8 och 9 § i kommunallagen. Ifall det i kommunen tillhandahålls annan privat småbarnspedagogik och serviceanvändaren önskar en plats inom den privata småbarnspedagogiken, hänvisas serviceanvändaren, om han eller hon så önskar, att ansöka om stöd för privat vård av barn enligt lagen om stöd för hemvård och privat vård av barn. På grund av den föreslagna rätten att vägra ta emot en servicesedel, har kommunen inte möjlighet att ordna småbarnspedagogik enbart med servicesedlar. Å andra sidan har serviceanvändaren enligt förslaget inte heller rätt att kräva att få en servicesedel, utan rätten att få en servicesedel är bunden till kommunens val att använda servicesedlar för anordnandet av småbarnspedagogiska tjänster. Att vägra ta emot en servicesedel leder inte till något krav på att göra en ansökan om en plats senast fyra månader innan barnet behöver den i enlighet med 17 § i lagen om småbarnspedagogik.

Enligt det föreslagna 3 *mom.* ska en serviceanvändare som har fått en servicesedel och godkänt den ingå ett avtal med en serviceproducent om tillhandahållande av småbarnspedagogik. I den föreslagna paragrafen föreskrivs att avtalsförhållandet ska omfattas av bestämmelser och rättsprinciper i konsumenträtten och avtalsrätten som bestäms enligt avtalets innehåll. Paragrafen innehåller också en informativ hänvisning om att bestämmelser om hänskjutande av meningsskiljaktigheter som gäller avtal mellan en serviceanvändare och en serviceproducent till konsumenttvistnämnden finns i lagen om konsumenttvistnämnden. Också inom småbarnspedagogik som ordnas med stöd för privat vård av barn ingås ett avtal mellan serviceanvändaren och serviceproducenten. Småbarnspedagogik som ordnas som köpta tjänster är däremot kommunal verksamhet, och då behövs inget separat avtal mellan producenten och familjen.

7 §. Hur servicesedelns värde bestäms samt kommunens rätt till uppgifter. Enligt det föreslagna 1 *mom.* ska kommunen bestämma servicesedelns värde så att det är skäligt med tanke på serviceanvändaren. På motsvarande sätt som i fråga om servicesedlar inom social- och hälsovården ska skälighetsbedömningen uttryckligen göras ur serviceanvändarens synvinkel. I förhållande till den gällande lagen om servicesedlar är nya faktorer för bestämmande av servicesedelns värde som föreslås barnets ålder, tiden inom småbarnspedagogiken och barnets stödbehov. Kommunerna använder dessa redan för närvarande dessa faktorer för bestämmande av sedelns värde i enlighet med sin regelbok. Barnets ålder påverkar personaldimensioneringen inom småbarnspedagogiken, dvs. serviceproducentens kostnader. Barnets behov av stöd, till exempel funktionsnedsättning, innebär också ett krav på resurser, dvs. medför kostnader för serviceproducenten. Enligt förslaget ska man när skäligheten bedöms beakta de kostnader som kommunen orsakas om den producerar motsvarande verksamhet i egen regi eller anskaffar den i form av service som köps in samt den uppskattade självriskandel som serviceanvändaren själv ska stå för. Därmed kan kommunen själv bestämma värdet på servicesedeln utifrån sina egna kommunspecifika kostnadsfaktorer. Lagen föreskriver inte närmare hur de faktorer som nämns i lagen ska beaktas, utan beslutet fattas fortfarande lokalt. Det är ändamålsenligt att kommunen garanterar serviceproducenterna en så förutsägbar utveckling av värdet på servicesedlarna som möjligt, för att upprätthålla ett stabilt nätverk av serviceproducenter. Det är väsentligt att servicesedelns värde är skäligt också med tanke på lagens syfte enligt 1 §. Familjerna väljer inte servicesedel, om inte dess värde är skäligt, och serviceproducenterna kommer inte att börja tillhandahålla tjänster med servicesedlar, om inte värdet på dem är skäligt. På grund av det föreslagna kravet på skälighet ska värdet på servicesedlarna granskas regelbundet, till exempel i förhållande till förändringar i serviceanvändarens betalningsförmåga, ändringar i anordnandet av småbarnspedagogik, ändringar i kollektivavtalen eller förändringar i kostnaderna för kommunens egen produktion. Enligt förslaget ska kommunen själv fatta närmare beslut om hur ofta justeringar företas och på vilket sätt det sker. Även om det på paragrafnivå är nytt att kontrollera att värdet är skäligt, anses det redan ingå i det nuvarande kravet på skälighet i lagen om servicesedlar. Vidare föreskrivs det i den föreslagna paragrafen att om värdet på en servicesedel är inkomstrelaterat, ska serviceanvändaren ges ett beslut om servicesedelns värde. Därmed tryggas sökande av ändring i eventuella felsituationer. Om ändringssökande föreskrivs i 10 §.

Enligt det föreslagna 2 *mom.* ska serviceanvändaren för bestämmande av servicesedelns värde lämna kommunen inkomstuppgifter enligt 11 § i lagen om klientavgifter inom småbarnspedagogiken. Dessutom föreslås att kommunen, trots sekretessbestämmelserna, ska ha rätt att avgiftsfritt få sådana uppgifter om serviceanvändarens ekonomiska ställning även av andra organisationer vilka är nödvändiga för att bestämma servicesedelns värde. De uppgifter och organisationer som skulle komma i fråga motsvarar dem om vilka det redan för närvarande föreskrivs om i 17 § i klientavgiftslagen. I praktiken behövs det liknande uppgifter för att bestämma värdet på servicesedlar, i synnerhet inkomstrelaterade servicesedlar, och för att

bestämma klientavgiften inom småbarnspedagogiken. Det att de uppgifter som serviceanvändaren själv lämnar i första hand används följer den praxis som etablerats vid beviljandet av servicesedlar inom social- och hälsovården (RP 20/2009 rd, s. 31) och vid fastställandet av klientavgifter inom småbarnspedagogiken. Att de uppgifter som familjen lämnar i första hand används grundar sig framför allt på att alla uppgifter som kommunen behöver inte finns tillgängliga i myndigheternas färdiga datalager. Till Skatteförvaltningens inkomstregister deklarerar till exempel löneinkomster och liknande förvärvsinkomster, samt från och med ingången av 2021 också pensionsinkomster och andra förmånsinkomster, men inte andra inkomstslag, såsom hyres- och dividendinkomster eller inkomster från företagarkerksamhet. Därför bör man först försäkra sig om att familjen inte har andra inkomster än de inkomster som ingår i inkomstregistret. Om familjens inkomstuppgifter inte fås fram på de sätt som anges ovan, kan servicesedeln fastställas enligt den högsta självriskandelen.

Enligt det föreslagna 3 mom. har kommunen, trots sekretessbestämmelserna, rätt att avgiftsfritt få sådana uppgifter och utredningar om den småbarnspedagogik som ett barn deltar i av barnets vårdnadshavare, myndigheter inom undervisningsväsendet, myndigheter inom social- och hälsovården, andra som tillhandahåller tjänster inom småbarnspedagogik, socialvård, hälso- och sjukvård samt yrkesutbildade inom social- och hälsovården som är nödvändiga för beviljande av en servicesedel inom småbarnspedagogiken och för bestämmande av värdet på den. De uppgifter och organisationer som skulle komma i fråga motsvarar dem om vilka det redan för närvarande föreskrivs om i 17 § 1 mom. i klientavgiftslagen. Uppgifter som är nödvändiga för beviljande av servicesedel eller bestämmande av servicesedelns värde är enligt förslaget till exempel uppgifter om det stöd som barnet behöver inom småbarnspedagogiken eller förskoleundervisningen samt uppgifter om att ett syskon deltar i småbarnspedagogik med stöd för privat vård av barn. De uppgifter som används vid beviljande och bestämning av värdet på servicesedlar varierar något mellan kommunerna.

Enligt det föreslagna 4 mom. får de uppgifter som avses i 2 och 3 mom. bevaras i ett år från det att servicesedeln beviljades. Bevarandet är motiverat på grund av eventuella ändringssökanden och rättelser av fel. På grund av uppgifternas natur föreslås bevaringstiden dock inte överstiga ett år. Efter ett år är det också i övrigt skäl att göra eventuella justeringar av servicesedelns värde utifrån en uppdatering av de uppgifter den grundar sig på.

8 §. Höjande av servicesedelns värde. Enligt det föreslagna 1 mom. ska värdet på en servicesedel ska höjas till ett högre värde än vad som följer av 7 § 1 mom., om serviceanvändarens försörjning eller lagstadgade underhållsskyldighet annars äventyras eller om serviceanvändarens försörjning eller lagstadgade underhållsskyldighet annars äventyras eller om det behövs med hänsyn till andra motsvarande kostnader som beror på serviceanvändarens faktiska familjeförhållanden samt med beaktande av sådan förmån som betalas i pengar (sytning) och som i samband med överlåtelse av en fastighet förbehålls för viss tid eller på livstid. Vid formuleringen av paragrafen har man utnyttjat 8 § i lagen om servicesedlar inom social- och hälsovården och 11 § 4 mom. i lagen om klientavgifter inom småbarnspedagogiken, där det föreskrivs om inkomster som ska beaktas som avdrag från inkomsterna. På motsvarande sätt som i den föregående paragrafen ska också en höjning av värdet i enskilda fall uttryckligen företas så att det görs ur serviceanvändarens synvinkel. I själva verket handlar det om att den självriskandel som serviceanvändaren ska stå för inte får bli oskäligt stor. De övriga kostnader som avses i paragrafen och som beror på faktiska familjeförhållanden kan till exempel handla om sådana kostnader som beror på att barnet behöver ha två hem.

Enligt 2 mom. ska serviceanvändaren också få ett beslut om servicesedelns värde, om värdet på den har höjts. Därmed tryggas sökande av ändring i eventuella felsituationer. Om ändringssökande föreskrivs i 10 §.

9 §. Begränsning av kommunens ansvar. Kommunen är enligt förslaget skyldig att betala ersättning till serviceproducenten till högst servicesedelns värde. Motsvarande bestämmelse finns för närvarande i 5 § 3 mom. i lagen om småbarnspedagogik, därifrån det föreslås att bestämmelsen flyttas till ett mer logiskt motiverat ställe, dvs. till den nya lagen om servicesedlar inom småbarnspedagogiken.

Enligt det föreslagna 2 mom. är kommunen, om det pris för en tjänst som serviceanvändaren och serviceproducenten kommit överens om är lägre än värdet på servicesedeln, skyldig att till serviceproducenten betala högst det pris som serviceanvändaren och serviceproducenten kommit överens om.

10 §. Ändringssökande. Enligt det föreslagna 1 mom. får omprövning av ett i 4 § avsett beslut som gäller ett sådant godkännande eller återkallande av en serviceproducent eller ett verksamhetsställe begäras genom en omprövningsbegäran enligt 16 kap. i kommunallagen. Ett beslut med anledning av en begäran om omprövning får enligt förslaget överklagas genom besvär hos förvaltningsdomstolen genom kommunalbesvär enligt 16 kap. i kommunallagen. Kommunalbesvär skiljer sig från förvaltningsbesvär genom att besvärsrätten utöver parten i målet även gäller varje kommuninvånare. Kommunalbesvär har i propositionen ansetts lämpa sig som besvärsslag i ärenden som gäller godkännande av en serviceproducent eller återkallande av ett godkännande, eftersom det kan vara förenat med kommunmedlemmarnas behov av att övervaka lagenligheten för verksamhet som bedrivs av kommunala organ eller tjänsteinnehavare.

Enligt det föreslagna 2 mom. får ändring i ett beslut som gäller värdet på en inkomstrelaterad servicesedel enligt 7 § eller en höjning av värdet på en servicesedel enligt 8 § inte sökas genom besvär, utan den som är missnöjd ska först begära omprövning av beslutet. Bestämmelser om begäran om omprövning utfärdas enligt förslaget som allmän lag i förvaltningslagen. Omprövning ska begäras hos det kollegiala kommunala organ som avses i 50 § i lagen om småbarnspedagogik, liksom största delen av andra beslut i enlighet med lagen om småbarnspedagogik som gäller enskilda barn och familjer. Ett beslut med anledning av en begäran om omprövning får enligt förslaget överklagas genom besvär hos förvaltningsdomstolen på det sätt som föreskrivs i lagen om rättegång i förvaltningsärenden (808/2019).

7.2 Lag om ändring av 5 § i lagen om småbarnspedagogik

5 §. Kommunens skyldighet att ordna småbarnspedagogik. Det föreslås att 2 mom. ändras så att bestämmelsen i det gällande 3 mom. om att en kommun eller samkommun är skyldig att betala ersättning till en privat serviceproducent endast för de småbarnspedagogiska tjänster för ett barn som kommunen eller samkommunen anskaffat och som omfattas av dess organiseringsansvar flyttas till detta moment. Samtidigt formuleras bestämmelsen tydligare än för närvarande. Momentet preciseras enligt förslaget i fortsättningen dessutom så att det tydligare ska omfatta upphandlade småbarnspedagogiska tjänster, dvs. köpta tjänster.

Det föreslås att 3 mom. ändras så att hänvisningen till lagen om servicesedlar inom social- och hälsovården stryks och en informativ hänvisning till den nya lagen om servicesedlar inom småbarnspedagogiken fogas till momentet. Från 3 mom. överförs dessutom bestämmelserna om begränsning av kommunens ansvar: en begränsning som gäller upphandling i 2 mom. och en

begränsning som gäller servicesedlar i 9 § i den nya lagen om servicesedlar inom småbarnspedagogiken.

7.3 Lag om ändring av 14 § i lagen om klientavgifter inom småbarnspedagogiken

14 §. Köpta tjänster och servicesedel. Det föreslås att 2 mom. ändras så att hänvisningen till lagen om servicesedlar inom social- och hälsovården stryks. Det föreslås ingen ny hänvisningsbestämmelse till den nya lagen om servicesedlar inom småbarnspedagogiken, eftersom det i fortsättningen är klart att värdet på servicesedlarna inom småbarnspedagogiken bestäms enligt lagen om servicesedlar inom småbarnspedagogiken.

8 Ikraftträdande

Det föreslås att lagarna träder i kraft den 1 januari 2026.

Servicesedlarna inom småbarnspedagogiken beviljas således enligt förslaget med stöd av den nya lagen från och med den 1 januari 2026. För att alla servicesedlar inom småbarnspedagogiken som används ska motsvara varandra i varje kommun, föreslås det att de servicesedlar inom småbarnspedagogiken som beviljats med stöd av social- och hälsovårdslagen och som är i kraft den 1 januari 2026 ska ändras på kommunens försorg så att de överensstämmer med denna lag senast den 31 juli 2026.

När ändring söks i ett beslut om servicesedlar inom småbarnspedagogiken som fattats före den 1 januari 2026 tillämpas lagen om servicesedlar inom social- och hälsovården, eftersom beslut har fattats med stöd av denna lag. Omprövning av beslutet får dock begäras hos ett sådant kollegialt kommunalt organ som avses i 50 § i lagen om småbarnspedagogik.

9 Verkställighet och uppföljning

Regionförvaltningsverken kan som en del av uppföljningen av lagenligheten i kommunernas verksamhet och inom småbarnspedagogiken också följa hur tillämpningen av den nya lagen framskrider och om tillämpningen av den eventuellt är förenad med vissa utmaningar. Regionförvaltningsverken, Tillsyns- och tillståndsverket för social- och hälsovården (Valvira) samt undervisnings- och kulturministeriet ska årligen hålla gemensamma arbetsmöten där frågor som gäller tillämpningen av lagstiftningen om småbarnspedagogik behandlas.

Om regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om en reform av statens regionförvaltning (RP 13/2025 rd) framskrider som planerat, överförs från och med den 1 januari 2026 både Valviras och regionförvaltningsverkens uppgifter enligt lagen om småbarnspedagogik till det tillstånds- och tillsynsverk som föreslås bli inrättat.

10 Förhållande till andra propositioner

Propositionen har inga konsekvenser för statsbudgeten.

Tillståndsförfarandet inom småbarnspedagogiken håller genom en annan regeringsproposition på att ändras till ett registreringsförfarande, men i denna proposition har de gällande formuleringarna om tillståndsförfarandet använts. Ändringen inga konsekvenser för det som föreslås i denna proposition.

11 Förhållande till grundlagen och lagstiftningsordning

I denna proposition föreslås att det stiftas en ny lag om klientavgifter inom småbarnspedagogiken. På servicesedlar inom småbarnspedagogiken tillämpas för närvarande lagen om servicesedlar inom social- och hälsovården. Den lagen är emellertid inte längre är ändamålsenlig för den småbarnspedagogik som kommunerna ansvarar för att ordna.

Lagförslaget baserar sig i stor utsträckning på lagen om servicesedlar inom social- och hälsovården. Eftersom propositionen till betydande delar motsvarar beredningen under den nya grundlagen och grundlagsutskottets utlåtande (GrUU 10/2009 rd) om lagstiftningen, kan grundlagsutskottet anses ha godkänt största delen av lagförslagets eventuella konsekvenser med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna. Men till exempel EU:s allmänna dataskyddsförordning har utfärdats efter att grundlagen stiftades.

De ändringar som föreslås i propositionen har betydelse särskilt med tanke på jämlikhetsbestämmelserna i 6 § i grundlagen, de kulturella rättigheterna enligt 16 § i grundlagen och rätten till social trygghet enligt 19 § i grundlagen. Propositionen bedöms också i förhållande till skyddet för personuppgifter enligt 10 §, näringsfriheten enligt 18 § och rättsskyddet enligt 21 § i grundlagen. Propositionen granskas dessutom med tanke på den kommunala självstyrelsen enligt 121 § och överföringen av förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter enligt 124 § i grundlagen.

11.1 Jämlikhet

Enligt 6 § i grundlagen är alla lika inför lagen, och ingen får utan godtagbart skäl särbehandlas på grund av i den bestämmelsen närmare angivna skäl som i anslutning till den egna personen.

I förarbetena till bestämmelsen om jämlikhet i 6 § i grundlagen konstateras det att paragrafen uttrycker inte bara det traditionella kravet på rättslig jämlikhet utan också tanken på faktisk jämställdhet. (RP 309/1993 rd, s. 46) Med faktisk jämlikhet avses bland annat jämlikhet som förverkligas i fråga om slutresultaten för var och en, oberoende av olika utgångspunkter och möjligheter. Faktisk jämlikhet fäster också uppmärksamhet vid ojämlikhet i samhället och samt främjar en eliminering av varje slags ojämlikhet. Orsaken till ojämlikheten kan till exempel vara lagstiftning eller det allmännas åtgärder. Det allmänna kan ha positiva handlingsskyldigheter för att den faktiska jämlikheten ska kunna förverkligas (se Ojanen – Scheinin 2010).

Grundlagsutskottet har ansett att rätten till småbarnspedagogik uttryckligen handlar om barnets rättighet. Således är bestämmelsen om barns jämlikhet i 6 § 3 mom. i grundlagen central också i fråga om småbarnspedagogiken (GrUU 12/2015 rd). Med stöd av den bestämmelsen ska barn bemötas som jämlika i förhållande till den vuxna befolkningen, som personer med samma grundläggande fri- och rättigheter som de vuxna, och som inbördes jämlika. Barn behöver emellertid särskilt skydd och särskild omsorg, och det finns därför grund för en positiv särbehandling av barn i situationer där detta är påkallat i sådana fall där detta tryggar en jämlik ställning för dem. (RP 309/1993 rd, s. 49).

Lagförslaget baserar sig i stor utsträckning på lagen om servicesedlar inom social- och hälsovården. Enligt förarbetena till lagen (RP 20/2009 rd) har inte nödvändigtvis alla de som använder social- och hälsovårdstjänster lika möjligheter att skaffa service med en servicesedel, även om den föreslagna lagen effektiviserar kommunernas möjligheter att ordna social- och hälsovårdstjänster med servicesedel. Erhållandet av en servicesedel beror såväl på kommunens val att använda servicesedlar för anskaffning av de tjänster som klienten behöver och antalet

privata serviceproducenter som söker sig till systemet med servicesedlar som på till exempel de anslag som kommunen reserverat för systemet med servicesedlar. Motsvarande jämlikhetsaspekter realiseras också i fråga om lagförslaget om servicesedlar inom småbarnspedagogiken.

Även familjens valmöjligheter är i denna proposition beroende av kommunens beslut. Detta beror på servicesedelregleringens karaktär, eftersom den syftar till att trygga kommunernas självstyrelse och vittomfattande möjligheter att tillhandahålla sina lagstadgade tjänster. Kommunerna har dock redan för närvarande varierande och sinsemellan olika sätt att ordna sina lagstadgade uppgifter inom småbarnspedagogiken. Propositionen innehåller inga sådana faktorer som äventyrar jämlikheten mellan barn och som till den delen skulle avvika från den gällande lagstiftningen. I propositionen föreslås det inte heller att kommunens egen skyldighet att ordna småbarnspedagogik ska ändras.

Jämlikheten mellan familjer och barn tryggas på flera ställen i lagförslaget. Enligt 7 § i lagförslaget ska kommunen bestämma servicesedelns värde så att det är skäligt med tanke på klienten. Vid bedömningen av skäligheten ska bland annat den uppskattade självriskandel som serviceanvändaren ska betala beaktas. Självriskandelen är av central betydelse i fråga om vem som har råd att delta i småbarnspedagogik med servicesedel. Enligt 8 § i lagförslaget ska värdet på en servicesedel höjas, om serviceanvändarens försörjning eller lagstadgade underhållsskyldighet annars äventyras eller om det behövs med hänsyn till andra motsvarande kostnader som beror på serviceanvändarens faktiska familjeförhållanden samt med beaktande av sådan förmån som betalas i pengar (sytning) och som i samband med överlåtelse av en fastighet förbehålls för viss tid eller på livstid. Utan bestämmelsen vore en del familjer förhindrade från att använda servicesedlar, vilket skulle medföra att rätten till lika möjligheter i fråga om tjänster inom småbarnspedagogiken inte skulle tillgodoses.

Familjernas ställning tryggas också av att serviceanvändaren enligt 7 och 8 § i propositionen ska ges ett beslut om servicesedelns värde, om värdet på servicesedeln är inkomstbundet eller höjs. På så sätt blir det också möjligt att söka ändring i beslutet. Liksom inom all förvaltning, ska utgångspunkten för kommunens verksamhet vid beviljandet av servicesedlar och vid bestämningen av deras värde vara att en rättvis och jämlik behandling av kommuninvånarna och familjerna för att deras faktiska jämlikheten ska förverkligas.

Enligt artikel 3 i Förenta Nationernas konvention om barnets rättigheter (FördrS 59-60/1991) ska barnets bästa komma i främsta rummet vid alla åtgärder som rör barn, vare sig de vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ. Således ska barnets bästa beaktas när servicesedlar beviljas, i fråga om servicesedelns värde och i synnerhet när värdet på den höjs.

Även i fråga om kriterierna för godkännande av privata serviceproducenter i enlighet med 5 § i lagförslaget säkerställs det att alla familjer inom samma kommun ska ha tillgång till lika högklassiga tjänster, antingen de finns inom den småbarnspedagogik som producerats av kommunen eller på verksamhet som produceras med hjälp av servicesedlar.

Upprätthållandet av systemet med servicesedlar försnabbar och gör tillgången till tjänster inom småbarnspedagogiken mångsidigare för familjerna samt underlättar den faktiska jämlikheten mellan dem i olika kommuner, om vissa kommuner har svårt att tillhandahålla småbarnspedagogik utan privata serviceproducenters medverkan. Syftet med bestämmelserna är att öka familjens valmöjligheter när det gäller att ordna småbarnspedagogik för barn, vilket också stärker barnets rätt till småbarnspedagogik i enlighet med principen om barnets bästa och behov, vilket också är förenligt med målen i lagen om småbarnspedagogik. Syftet med

regleringen är således att stärka den faktiska jämlikheten för barn, i synnerhet i fråga om rätten till småbarnspedagogik enligt lagen om småbarnspedagogik. Genom att trygga tillräckliga tjänster inom småbarnspedagogiken överallt i landet och oberoende av bakgrund, förverkligas således också den faktiska jämlikheten mellan barnen.

11.2 Skyddet för privatlivet och skyddet för personuppgifter

Grundlagens 10 § tryggar skyddet för privatlivet som en grundläggande fri- och rättighet för var och en. Enligt 1 mom. utfärdas närmare bestämmelser om skydd för personuppgifter genom lag. Enligt grundlagsutskottets etablerade praxis ingår skyddet av personuppgifter delvis i det skydd av privatlivet som tryggs i samma moment.

Propositionens förhållande till den allmänna dataskyddsförordningen har bedömts närmare ovan i avsnitt 4.2.5.

Grundlagsutskottet har ansett att det i princip är tillräckligt att bestämmelserna om skydd för och behandling av personuppgifter är förenliga med den allmänna dataskyddsförordningen. Enligt utskottet bör skyddet för personuppgifter i första hand tryggas med stöd av den allmänna dataskyddsförordningen och den nationella allmänna lagstiftningen. I det sammanhanget bör man undvika nationell speciallagstiftning, som bör reserveras för situationer då den är dels tillåten enligt dataskyddsförordningen, dels nödvändig för att tillgodose skyddet för personuppgifter (GrUU 14/2018 rd). När det nationella handlingsutrymmet utnyttjas ska man enligt grundlagsutskottet ta hänsyn till de krav som de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna ställer (GrUU 14/2018 rd, GrUU 1/2018 rd, 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. Denna omständighet är av särskild betydelse när det gäller behandling av känsliga uppgifter (GrUU 14/2018, s. 5)

Myndigheternas rätt att få uppgifter och möjlighet att lämna ut uppgifter har kunnat gälla behövliga uppgifter för ett visst ändamål, om lagen ger en uttömmande förteckning över uppgiftsinnehållet. Om innehållet däremot inte anges i form av en förteckning, ska det i lagstiftningen ingå ett krav på att "uppgifterna är nödvändiga" för ett visst syfte (se närmare t.ex. GrUU 17/2016 rd).

Utskottet har bedömt särskilt den kärna i skyddet för personuppgifter som utgör en del av privatlivet och som gäller tillåtelse av behandling av känsliga personuppgifter (GrUU 37/2913 rd, s. 2/I). Enligt grundlagsutskottet är uppgifter om hälsotillstånd personuppgifter som i konstitutionellt hänseende ska betraktas som känsliga. (se t.ex. GrUU 20/2020 rd, GrUU 15/2018 rd, s. 35–43, GrUU 1/2018 rd). Enligt grundlagsutskottet måste det finnas exakta och noga avgränsade bestämmelser om att det är tillåtet att behandla känsliga uppgifter bara om det är absolut nödvändigt. Bestämmelser om behandling av personuppgifter måste vara detaljerade och omfattande, inom de ramar som dataskyddsförordningen tillåter (GrUU 20/2020 rd, s. 4, GrUU 65/2018 rd, s. 45, GrUU 15/2018 rd, s. 40). Grundlagsutskottet har särskilt betonat att förvaringstiden för känsliga uppgifter ska begränsas till vad som är nödvändigt för att uppnå det syfte för vilket uppgifterna har förts in i systemet (se t.ex. GrUU 13/2017 rd). Grundlagsutskottet har i sin bedömning av ESS-datasystemet ansett att en förvaringstid som är väsentligt längre än ett år bör bedömas separat med tanke på skyddet för personuppgifter (GrUU 21/2013 rd) och att förvaringstiden ska vara väsentligt kortare än de fem år som då föreslogs (GrUU 28/2016 rd).

Regleringen begränsas enligt förslaget i denna proposition till att gälla endast de uppgifter som är nödvändiga för att erhålla rätt slags servicesedel. Enligt det föreslagna 7 § 2 mom. har kommunen, trots sekretessbestämmelserna, rätt att avgiftsfritt få sådana upplysningar och utredningar av andra myndigheter om serviceanvändarens ekonomiska ställning som är nödvändiga för bestämmande av servicesedelns värde med iakttagande av 17 § i lagen om klientavgifter inom småbarnspedagogiken. Uppgifterna och organisationerna är alltså desamma som redan nu föreskrivs om i klientavgiftslagen för småbarnspedagogik. I praktiken behövs det liknande uppgifter för att bestämma värdet på servicesedlar, i synnerhet inkomstrelaterade servicesedlar, och för att bestämma klientavgiften inom småbarnspedagogiken.

Enligt det föreslagna 7 § 3 mom. har kommunen, trots sekretessbestämmelserna, rätt att avgiftsfritt få sådana uppgifter och utredningar om den småbarnspedagogik som ett barn deltar i av barnets vårdnadshavare, myndigheter inom undervisningsväsendet, myndigheter inom social- och hälsovården, andra som tillhandahåller tjänster inom småbarnspedagogik, socialvård, hälso- och sjukvård samt yrkesutbildade inom social- och hälsovården som är nödvändiga för beviljande av en servicesedel inom småbarnspedagogiken och för bestämmande av värdet på den. Kommunen har redan för närvarande motsvarande rätt att ordna småbarnspedagogik med stöd av 41 § i lagen om småbarnspedagogik.

De i momentet avsedda nödvändiga uppgifterna för beviljande av servicesedel eller bestämmande av servicesedelns värde är enligt förslaget till exempel uppgifter om det stöd som barnet behöver inom småbarnspedagogiken eller förskoleundervisningen samt uppgifter om att ett syskon deltar i småbarnspedagogik med stöd för privat vård av barn. En del av de uppgifter i momentet som fås från social- eller sjuk- och hälsovården kan bedömas vara känsliga. Enligt grundlagsutskottet kan även behandlingen av uppgifter om ett barns behov av stöd, stödåtgärder, hur de har genomförts, dels bedömningar av barnets personliga egenskaper och planer för småbarnspedagogik innefatta så stora risker att de i första hand måste bedömas som känslig information (se GrUU 15/2018 rd, s. 39) (se GrUU 17/2018 rd, s. 6). Att avgränsa uppgifterna till vad som är nödvändigt samt att ha en så exakt lagstiftning som möjligt är motiverat också med tanke på känsliga uppgifter.

I och med att kommunen är anordnare av småbarnspedagogik både i fråga om kommunens egen produktion och i fråga om småbarnspedagogik som produceras med servicesedel, och att kommunen bestämmer både klientavgifterna inom småbarnspedagogiken och servicesedelns värde, innebär det i praktiken att de personuppgifter som kommunerna behandlar inte blir mer omfattande genom denna proposition. Lagstiftningen om rätten att få uppgifter blir dock genom förslaget mer exakt, eftersom de rättigheter som för närvarande finns i lagstiftningen inte formulerats med tanke på det ändamål för vilket servicesedlarna ska användas.

Utöver uppgifternas nödvändighet föreskrivs det om en bevaringstid för dem, vilket kan anses motiverat särskilt i fråga om känsliga uppgifter. Dessutom kan det konstateras att de kommuner som ordnar småbarnspedagogik redan nu ska fästa särskild uppmärksamhet vid de skyddsåtgärder som avses i 6 § 2 mom. i dataskyddslagen (1050/2018) och genom vilka det i efterhand är möjligt att säkerställa och verifiera vem som har registrerat, ändrat eller överfört personuppgifterna samt vid åtgärder som förbättrar kompetensen hos den personal som behandlar personuppgifterna, liksom också vid utnämningen av dataskyddsombudet. Dessa åtgärder bör redan nu genomföras till exempel i fråga om behandlingen av personuppgifter i fråga om det stöd som ges inom småbarnspedagogiken. Dessutom är kommunerna enligt informationshanteringslagen (906/2019) informationshanteringsenheter och de skyldigheter i fråga om informationssäkerhet som gäller dem enligt 4 kap. i informationshanteringslagen.

Med ovan anförda motiveringar bedöms regleringen inte utgöra någon betydande risk med avseende på den registrerades rättigheter och friheter. De föreslagna bestämmelserna anses således vara förenliga med grundlagsutskottets utlåtandepraxis i fråga om rätten att få uppgifter och med 10 § i grundlagen.

11.3 Kulturella rättigheter och rätten till social trygghet

De administrativa uppgifterna inom småbarnspedagogiken har överförts från social- och hälsovårdsministeriet till undervisnings- och kulturministeriet från och med ingången av 2013. I och med reformerna av lagstiftningen som gäller småbarnspedagogik gick man in för termen småbarnspedagogik i stället för dagvård. På grund av ändringarna har de kulturella rättigheterna enligt 16 § 2 mom. i grundlagen börjat ses som betydelsefulla också vid en grundlagsenlig bedömning av småbarnspedagogiken, och småbarnspedagogiken bör därför ur grundlagssynvinkel för närvarande bedömas både en social och som en kulturell rättighet (GrUU 17/2018 rd, s. 1–2).

Enligt 16 § 2 mom. i grundlagen ska det allmänna säkerställa lika möjligheter för var och en att oavsett medellöshet enligt sin förmåga och sina särskilda behov få även annan än grundläggande utbildning samt utveckla sig själv. Med småbarnspedagogik definieras som ”en systematisk och målinriktad helhet som består av fostran, undervisning och vård av barn och i vilken i synnerhet pedagogiken betonas” (lagen om småbarnspedagogik, 2 §). Syftet med lagförslaget är i enlighet med den föreslagna 1 § bland annat att förbättra tillgången till tjänster inom småbarnspedagogiken. Lagförslaget innehåller bestämmelser som tryggar att den självriskandel som kommer an på serviceanvändaren är skälig. Lagförslaget innehåller också kvalitetsvillkor för godkännande av serviceproducenter, vilket säkerställer tjänsternas kvalitet och tillförlitlighet också med avseende på de kulturella rättigheterna.

Genom den föreslagna lagen stärks den rättsliga grunden för användningen av servicesedlar inom småbarnspedagogiken, och därmed också barnets rätt till småbarnspedagogik. Den föreslagna regleringen kan anses vara positiv med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna samt stödja barnets rättigheter. Därmed stöder de föreslagna bestämmelserna varje barns rätt att i enlighet med 16 § i grundlagen på lika grunder få delta i småbarnspedagogik i enlighet med sin förmåga och sina behov.

Enligt 19 § 3 mom. i grundlagen ska det allmänna, enligt vad som närmare bestäms genom lag, tillförsäkra var och en tillräckliga social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster samt främja befolkningens hälsa. Grundlagsutskottet har av hävd ansett att småbarnspedagogiken tillgodoser framför allt kravet i grundlagens 19 § 3 mom. på att det allmänna ska stödja familjerna och andra som svarar för omsorgen om barn så att de har möjligheter att trygga barnens välfärd och individuella uppväxt. Det allmänna ska också stödja familjens och andra som ansvarar för omsorgen om barnet möjligheter att trygga barnets välfärd och individuella uppväxt. (GrUU 12/2015 rd, GrUU 17/2018 rd, GrUU 21/2016 rd, GrUU 41/2021 rd). I egenskap av socialtjänster omfattas småbarnspedagogiken också av kravet på tillräcklighet (RP 309/1993 rd, s. 71, GrUU 11/1995 rd, GrUU 12/2015 rd, GrUU 17/2018 rd). Då man avgör om tjänsterna ska anses tillräckliga, kan utgångspunkten vara en sådan nivå på tjänsterna som ger alla människor förutsättningar att fungera som fullvärdiga medlemmar i samhället. (RP 309/1993 rd, s. 76).

Enligt grundlagsutskottet (GrUU 10/2009 rd, s. 2) är servicesedeln ett sätt för det allmänna att uppfylla sin plikt enligt 19 § 3 mom. i grundlagen att, enligt vad som närmare bestäms genom lag, tillförsäkra var och en tillräckliga social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster. Lagförslaget stöder därför särskilt det krav på tillräcklighet som hänför sig till socialservicen, eftersom det förbättrar kommunens möjligheter att ordna småbarnspedagogiska tjänster med hjälp av privat

produktion. Ur individens synvinkel är det, med tanke på denna skyldighet, ytterst viktigt hur servicesedelns värde bestäms. I 7 § i lagförslaget finns bestämmelser om hur servicesedelns värde ska bestämmas så att det är skäligt för serviceanvändaren. Enligt 8 § i lagförslaget ska värdet på en servicesedel höjas så att det överstiger det som föreskrivs i 7 §, om serviceanvändarens försörjning eller lagstadgade underhållsskyldighet annars äventyras eller om det behövs med hänsyn till andra motsvarande kostnader som beror på serviceanvändarens faktiska familjeförhållanden samt med beaktande av sådan förmån som betalas i pengar (sytning) och som i samband med överlåtelse av en fastighet förbehålls för viss tid eller på livstid. Lagförslagets 8 § förpliktar således kommunen att höja servicesedelns värde i de situationer som anges i paragrafen, vilket grundlagsutskottet (GrUU 10/2009 rd, s. 3) har ansett vara ett behövligt medel för att trygga skyldigheten att tillhandahålla tillräckliga social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster.

De föreslagna bestämmelserna främjar således tillräckliga social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster för var och en i enlighet med 19 § i grundlagen.

11.4 Näringsfriheten

Enligt 18 § 1 mom. i grundlagen har var och en i enlighet med lag rätt att skaffa sig sin försörjning genom arbete, yrke eller näring som han eller hon valt fritt.

I grundlagsutskottets praxis har också privat socialservice granskats som verksamhet som omfattas av näringsfriheten enligt 18 § i grundlagen (se t.ex. GrUU 26/2017 rd). Eventuella begränsningar i verksamhet som ordnas av privata tillhandahållare av småbarnspedagogik ska således bedömas med stöd av den näringsfrihet som tryggas genom 18 § 1 mom. i grundlagen.

Enligt 4 § i lagförslaget beslutar kommunen om de tjänster inom småbarnspedagogiken enligt 1 § i lagen om småbarnspedagogik för vilka den använder servicesedlar i enlighet med 5 § 3 mom. i lagen om småbarnspedagogik. Enligt det föreslagna 2 mom. ska kommunen godkänna de privata serviceproducenter för vars tjänster serviceanvändaren får betala med en servicesedel som kommunen beviljat. Enligt 5 § i lagförslaget får kommunen endast godkänna serviceproducenter som uppfyller de villkor som ställs i paragrafen. Villkoren i 5 § omfattar bl.a. de villkor som ställs i 9 kap. i lagen om småbarnspedagogik. Villkoren för ett godkännande är motiverade, i synnerhet med tanke på att säkerställa att tjänsterna är högklassiga och för att beakta de kommunspecifika behoven. Detta förverkligar också målet för den kommunala självstyrelsen enligt 121 § i grundlagen.

Grundlagsutskottet har i sitt utlåtande om lagen om servicesedlar inom social- och hälsovården ansett att kommunernas rätt att godkänna tjänsteleverantörerna är inte en begränsning av näringsfriheten på samma sätt som vid ett registreringsförfarande och att förslaget följaktligen inte är av betydelse med avseende på 18 § 1 mom. i grundlagen (GrUU 10/2009 rd, s. 2). På motsvarande sätt som lagen om servicesedlar inom social- och hälsovården ingriper lagförslaget om servicesedlar inom småbarnspedagogiken i och för sig inte i utbudet av tjänster inom den privata småbarnspedagogiken, utan med hjälp av den föreslagna lagen ges kommunen möjlighet att bland de serviceproducenter som är verksamma på marknaden välja dem vars utbud bäst motsvarar kommunens behov och som också uppfyller de förutsättningar för godkännande som anges i lagen.

Enligt 5 § 1 mom. 4 punkten i lagförslaget får kommunen ställa separata villkor för godkännande som hänför sig till serviceanvändarnas behov, tjänsternas kvantitet eller kvalitet eller kommunens förhållanden eller andra motsvarande krav. Den nämnda 4 punkten genomförs i praktiken oftast så att privata serviceproducenter förbinder sig till villkoren i kommunens

regelbok för servicesedlar. Grundlagsutskottet har fäst sig vid motsvarande bestämmelse i lagen om servicesedlar inom social- och hälsovården (GrUU 10/2009 rd, s. 2) och konstaterat att det är nödvändigt att precisera "de övriga krav som kommunen ställer" eftersom de är alltför generöst formulerade och därmed skadliga ur näringsidkarens synpunkt sett. Enligt 5 § 2 i denna proposition ska de krav kommunen ställer vara icke-diskriminerande och grunda sig på faktorer som kan bedömas objektivt.

Eftersom lagförslaget till de delar som anges ovan i stor utsträckning motsvarar lagen om servicesedlar inom social- och hälsovården, kan det anses att lagförslaget är förenligt med 18 § 1 mom. i grundlagen.

11.5 Rättsskydd

Enligt 21 § 1 mom. i grundlagen har var och en rätt att få ett beslut som gäller hans eller hennes rättigheter och skyldigheter behandlat vid domstol eller något annat oavhängigt rättskipningsorgan. Rätten att söka ändring ingår också i de garantier för rättsskydd och god förvaltning som anges i 21 § 2 mom. i grundlagen.

Enligt 7 och 8 § i lagförslaget ska ärenden som gäller inkomstbundna servicesedlar eller höjning av värdet på servicesedlar och som gäller serviceanvändare avgöras genom förvaltningsbeslut. Enligt 11 § får ändring i dessa beslut inte sökas genom besvär, utan omprövning av beslutet får begäras hos ett sådant kollegialt kommunalt organ som avses i 50 § i lagen om småbarnspedagogik.

Ändring i beslut med anledning av begäran om omprövning får enligt förslaget sökas genom besvär. Förvaltningsbesvär har ansetts vara ett lämpligare besvärsslag, eftersom besluten endast gäller parterna i avgörandet och inte har någon större inverkan i kommunen. Grundlagsutskottet har i samband med lagen om servicesedlar inom social- och hälsovården konstaterat att alla frågor som gäller värdet på servicesedlar på grund av 21 § 1 mom. i grundlagen dels bör kunna förenas med rättelseyrkande som föreskrivs särskilt i lagen, dels bör kunna överklagas genom besvär hos förvaltningsdomstolen. (GrUU 10/2009 rd, s. 4).

Syftet med lagstiftningen är allmänt taget att begäran om omprövning ska utgöra ett så omfattande första skede som möjligt av ändringssökandet. Endast de ärenden för vilka begäran om omprövning inte lämpar sig lämnas utan utanför regleringen av omprövningsförfarandet. Förvaltningsbeslutets överklagbarhet hänför sig till behovet av rättsskydd och till huruvida beslutet innehåller ett avgörande i sak som gäller någons rättigheter, intressen eller skyldigheter. Om om en förmån eller en tjänst helt och hållet är beroende av myndighetens prövning, disponibla anslag eller till exempel planer, kan det i allmänhet inte vara fråga om kan det inte vara fråga om en rättighet av så permanent karaktär eller med ett så starkt behov av rättssäkerhet att den skulle omfattas av 21 § 1 mom. i grundlagen. (GrUU 17/2018 rd, s. 9, GrUU 32/2012 rd, s. 4, GrUU 63/2010 rd, s. 2, GrUU 16/2000 rd, s. 4, GrUU 12/1997 rd, s. 1). Servicesedelns värde och höjningen av det beror i väsentlig grad på myndighetens prövning och tillbudsstående anslag. Barnets subjektiva rätt till en plats inom den kommunala småbarnspedagogiken tryggas genom lagen om småbarnspedagogik. I förslaget anses det därför att det i ovan nämnda beslutsärenden som gäller servicesedlar inte är fråga om en sådan rätt eller skyldighet som avses i 21 § 1 mom. i grundlagen och för vilken det krävs besvär rätt direkt i första instans.

Grundlagsutskottet har i samma utlåtande (GrUU 10/2009 rd, s. 4) konstaterat att det är inkonsekvent om det är tillåtet att göra rättelseyrkande för värdet på en servicesedel och därefter överklaga genom besvär till förvaltningsdomstolen, medan det är förbjudet att överklaga i andra frågor som gäller tillgången till servicesedlar. Följaktligen anser utskottet att man bör överväga

att öppna besvärsrätten också i andra frågor som gäller servicesedlar. Strängt taget handlar det till exempel om att besvärsmöjlighet behövs för att det ska kunna övervakas om myndigheternas verksamhet är korrekt och om verksamheten i övrigt går rätt till (jfr GrUU 13/2005 rd, s. 3, GrUU 46/2002 rd, s. 9).

Det är 2 kap. i lagen om rättegång i förvaltningsärenden (808/2019) och i sista hand 21 § 1 mom. i grundlagen som avgör om ett beslut är överklagbart eller inte. Regelrätta förvaltningsbeslut är undantagna rätten utan att det finns en särskild bestämmelse om det (se t.ex. GrUU 15/2018 rd, s. 9, och de utlåtanden som nämns där) (GrUU 17/2018 rd, s. 10). Härmed konstateras att om ett beslut om beviljande av servicesedel fattas i ett beslut enligt 18 § i lagen om småbarnspedagogik, följer därav en möjlighet att söka ändring i enlighet med lagen om småbarnspedagogik.

Med beaktande av vad som anförts ovan har också 10 § i lagförslaget lyft fram de möjligheter att söka ändring i förfarandena för kommunal- och förvaltningsbesvär som följer av det beslutsfattande som föreslås i lagen. Omprövning av ett beslut om godkännande av en serviceproducent eller återkallande av ett godkännande får begäras i enlighet med kommunallagen, och ändring i ett beslut som meddelats med anledning av begäran om omprövning får fortfarande sökas genom kommunalbesvär. Kommunalbesvär skiljer sig från förvaltningsbesvär genom att besvärsmöjligheten utöver parten i målet även gäller varje kommunmedlem. Kommunalbesvär har i propositionen ansetts lämpa sig som besvärsslag i ärenden som gäller godkännande av en serviceproducent, eftersom det kan vara förenat med kommunmedlemmarnas behov av att övervaka lagenligheten för verksamhet som bedrivs av kommunala organ eller tjänsteinnehavare. Däremot får omprövning av ett beslut som gäller serviceanvändaren först begäras och ändring därefter sökas i förvaltningsbesvärsförfarandet.

På de grunder som anges ovan anses lagförslaget förenligt med 21 § i grundlagen.

11.6 Kommunernas självstyre

Enligt grundlagens 121 § 1–2 mom. ska kommunernas förvaltning grunda sig på självstyrelse för kommunens invånare, och bestämmelser om de allmänna grunderna för kommunernas förvaltning och om uppgifter som åläggs kommunerna ska utfärdas genom lag.

I den lagstiftning som gäller kommunerna ingår i princip att när kommunerna ges organiseringsansvar för en viss uppgift ges kommunerna också så omfattande frihet som möjligt att själva besluta hur uppgiften i praktiken ska ordnas. Till den i grundlagen tryggade självstyrelsen för kommunerna hör också kommunens rätt att själv besluta om sin ekonomi.

Enligt propositionen ska det fortfarande vara frivilligt för kommunerna att använda servicesedlar inom småbarnspedagogiken. Kommunerna ska också närmare definiera hur servicesedelns värde bestäms. Propositionen har således inga konsekvenser för kommunernas självstyrelse, eftersom den inte förändrar kommunernas ställning som anordnare av småbarnspedagogik eller beviljare av servicesedlar jämfört med nuläget. Lagförslaget stärker däremot i viss mening kommunens ställning, eftersom kommunens ställning som anordnare av småbarnspedagogik inte framgår av formuleringen i den lag om servicesedlar inom social- och hälsovården som för närvarande tillämpas på servicesedlar inom småbarnspedagogiken. Propositionen stärker således kommunens ställning och innebär ett förtydligande av en inkomsekvens i lagstiftningen.

En mer detaljerad reglering av bestämmandet av servicesedelns värde kan dock främja tjänsternas kontinuitet samt öka förutsägbarheten med tanke på företagets soliditet. Det kan

således ha betydelse också med tanke på det skydd för berättigade förväntningar som följer av egendomsskyddet enligt 15 § i grundlagen. Stabiliteten i servicesedlarnas värde bör i stället för genom lagstiftning tryggas genom förutsägbarhet i det lokala beslutsfattandet, vilket kommunen med stöd av sin självstyrelse ansvarar för.

På de grunder som anges ovan anses lagförslaget förenligt med 121 § i grundlagen.

11.7 Överföring av förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter

Enligt 124 § i grundlagen kan offentliga förvaltningsuppgifter anförtros andra än myndigheter genom lag eller med stöd av lag, om det behövs för en ändamålsenlig skötsel av uppgifterna och det inte äventyrar de grundläggande fri- och rättigheterna, rättssäkerheten eller andra krav på god förvaltning. Uppgifter som innebär betydande utövning av offentlig makt får dock endast ges myndigheter.

Genom bestämmelsens ordalydelse betonas att skötseln av offentliga förvaltningsuppgifter i regel ska höra till myndigheterna och att dessa uppgifter endast i begränsad utsträckning kan anförtros andra än myndigheter.

Privat småbarnspedagogik finns att tillgå både som en del av kommunernas köpta tjänster samt med hjälp av servicesedlar och genom stöd för privat vård av barn. Småbarnspedagogik som stöds med servicesedlar utgör alltså endast en del av den privata småbarnspedagogiken. Den privata småbarnspedagogiken beskrivs närmare i avsnitt 2.1.3.

Med offentliga förvaltningsuppgifter avses i grundlagen en ganska vidsträckt helhet av förvaltningsuppgifter som bl.a. omfattar uppgifter som hänför sig till beslutsfattande om enskilda personers och sammanslutningars rättigheter, skyldigheter och förmåner. (RP 1/1998 rd, s. 179). Omsorg och undervisning som tillhandahålls av en privat serviceproducent är skötsel av en offentlig förvaltningsuppgift när den har en lagstadgad grund, som hänför sig till sådana uppgifter som ankommer på en myndighet.²⁰ Beslut om stöd och stödtjänster enligt 15 e § i lagen om småbarnspedagogik fattas av den kommun som ansvarar för småbarnspedagogiken, trots att barnets småbarnspedagogik ordnas i ett privat daghem. De offentliga förvaltningsuppgifterna har således också avgränsats i fråga om privata serviceproducenter.

Som betydande utövning av offentlig makt ska betraktas t.ex. på självständig prövning baserad rätt att använda maktmedel, befogenhet att utöva disciplinstraff eller på något annat konkret sätt ingripa i en enskild persons grundläggande fri- och rättigheter (RP 1/1998 rd, s. 180 och GrUU 28/2001 rd, s. 5–6, GrUU 18/2007 rd s. 6). I lagen om grundläggande utbildning föreskrivs det om disciplinära åtgärder och säkringsåtgärder inom den grundläggande utbildningen, för vilka det krävs betydande utövning av offentlig makt i egenskap av tjänsteinnehavare. Enligt 118 § i grundlagen svarar en tjänsteman för att hans eller hennes ämbetsåtgärder är lagliga. I lagen om småbarnspedagogik föreskrivs det inte om motsvarande åtgärder. Uppgifterna för en lärare inom småbarnspedagogik innebär således inte betydande utövning av offentlig makt, om inte han eller hon undervisar inom förskoleundervisningen enligt lagen om grundläggande utbildning.

Till privata serviceproducenter inom småbarnspedagogiken har således inte överförts uppgifter som innebär betydande utövning av offentlig makt, utan uppgifter som gäller offentliga förvaltningsuppgifter eller uppgifter uppvisar sådana drag.

²⁰Olli Mäenpää, s. 218, i Yleinen hallinto-oikeus 2017.

Utgångspunkten för 124 § i grundlagen är för det första att bestämmelser om överföring av offentliga förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter utfärdas genom lag och att bestämmelserna om överföring av sådana uppgifter ska vara tillräckligt exakta. I 9 § 2 mom. i kommunallagen konstateras det dessutom att kommunen kan anförtro offentliga förvaltningsuppgifter åt andra än myndigheter endast om det föreskrivs särskilt om det genom lag. Kravet på bestämmelser i lag uppfylls i och med 5 § i lagen om småbarnspedagogik och lagen om servicesedlar inom småbarnspedagogiken, som kan anses vara exakta.

För att offentliga förvaltningsuppgifter ska kunna anförtros andra än myndigheter krävs det dessutom att det är ändamålsenligt, dvs. att verksamheten på något sätt förbättrar rådande förhållanden. Syftet med lagen om servicesedlar inom småbarnspedagogiken är att öka familjens valmöjligheter när det gäller att ordna småbarnspedagogik för barn, förbättra tillgången till småbarnspedagogiska tjänster och främja samarbetet mellan kommunen och privata serviceproducenter. Därmed kan den anses förbättra rådande förhållanden. Bedömningarna av hur tillgången till tjänster förbättras talar för att ändamålsenlighetskriteriet uppfylls. I konsekvensbedömningen har det framförts att systemet med servicesedlar åtminstone i delar av landet kan stärka tjänsterna på basnivå samt tillgången till dem. Ett ökat antal serviceproducenter främjar tillräcklig tillgång till tjänster.

Genom att inkludera privata tjänsteproduktion i form av välplanerade helheter i serviceproduktionen, kan både tillgången till och kvaliteten på dem förbättras så att befolkningens servicebehov tillgodoses bättre än för närvarande. Genom kriterierna för godkännande av privata serviceproducenter säkerställs det att alla familjer inom samma kommun har tillgång till lika högklassiga tjänster vare sig är finns inom småbarnspedagogik som producerats av kommunen eller sådan som producerats så att den grundar sig på servicesedlar.

Utöver bestämmelser i lag och ändamålsenlighet är en förutsättning för överföring av offentliga förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter enligt 124 § i grundlagen att överföringen av uppgifter att det inte äventyrar de grundläggande fri- och rättigheterna, rättssäkerheten eller andra krav på god förvaltning. Grundlagsutskottet har (GrUU 8/2014 rd) fäst uppmärksamhet bland annat vid att försäkra sig om att den modell för tillsyn och styrning som ingår i regleringen faktiskt och tydligt säkerställer en tillräcklig tillsyn och styrning av serviceproducenten.

I den föreslagna regleringen ingår flera sådana mekanismer genom vilka kommunen samt regionförvaltningsverken och Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården styr och övervakar privata serviceproducenter. Enligt förslaget ställs det både i lagen om småbarnspedagogik och i den föreslagna lagen om servicesedlar krav på den småbarnspedagogik som produceras av serviceproducenter. Vidare föreslås att tillsynen enligt lagen om småbarnspedagogik och till exempel planen för egenkontroll också ska gälla servicesedelverksamheten. För att säkerställa rättssäkerheten och god förvaltning ska de allmänna förvaltningslagarna, såsom förvaltningslagen, tillämpas på privata serviceproducenters verksamhet med servicesedlar.

På de grunder som anges ovan anses lagförslaget förenligt med 124 § i grundlagen.

11.8 Lagstiftningsordning

På de grunder som anges ovan anses det att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Kläm

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

1.

Lag

om servicesedlar inom småbarnspedagogiken

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

1 §

Lagens syfte

Syftet med denna lag är att med hjälp av servicesedlar inom småbarnspedagogiken öka familjernas valmöjligheter i fråga om hur småbarnspedagogiken ordnas för barnen, förbättra tillgången till tjänster inom småbarnspedagogiken och främja samarbetet mellan kommunen och de privata serviceproducenterna.

2 §

Tillämpningsområde

Denna lag tillämpas på användningen av servicesedlar inom den småbarnspedagogik som ordnas enligt lagen om småbarnspedagogik (540/2018). Vad som i denna lag föreskrivs om kommuner gäller även samkommuner.

3 §

Definitioner

I denna lag avses med

1) *serviceanvändare* ett barn inom småbarnspedagogiken samt utöver barnet dess föräldrar eller andra vårdnadshavare eller någon annan laglig företrädare för barnet,

2) *servicesedel* en av den kommun som har organiseringsansvaret för småbarnspedagogiken till barnets förälder eller någon annan vårdnadshavare eller laglig företrädare för barnet given utfästelse om att ersätta kostnaderna för den småbarnspedagogik som tillhandahålls av en serviceproducent upp till det värde som kommunen fastställt på förhand, antingen till ett jämnstort belopp för alla serviceanvändare inom kommunen eller till ett inkomstrelaterat belopp,

3) *inkomstrelaterad servicesedel* en servicesedel vars värde bestäms antingen på av kommunen fastställda grunder eller enligt inkomsterna för barnet, dess förälder eller någon annan vårdnadshavare som lever i gemensamt hushåll med barnet samt för en person som lever med föräldern eller vårdnadshavaren i gemensamt hushåll i äktenskap eller äktenskapsliknande förhållanden på det sätt som föreskrivs i 11 § i lagen om klientavgifter inom småbarnspedagogiken (1503/2016),

4) *självriskandel* den andel av det pris för en av en privat serviceproducent anordnad tjänst inom småbarnspedagogiken som inte täcks av värdet av den servicesedel kommunen beviljat

och som ska betalas av serviceanvändaren samt utöver vilken det inte får tas ut några andra avgifter för småbarnspedagogik av denne.

4 §

Serviceproducenter

Kommunen beslutar om de tjänster inom småbarnspedagogiken enligt 1 § i lagen om småbarnspedagogik för vilka den använder servicesedlar i enlighet med vad som föreskrivs i 5 § 3 mom. i den lagen.

Kommunen ska godkänna de privata serviceproducenter och deras verksamhetsställen vars tjänster serviceanvändaren får betala för med en servicesedel som kommunen beviljat. Uppgifter om godkända serviceproducenter och deras verksamhetsställen samt om priserna för de tjänster som de producerar ska finnas offentligt tillgängliga på en webbplats i ett allmänt datanät och vid behov på annat lämpligt sätt.

Kommunen ska återkalla godkännandet av en serviceproducent eller dennes verksamhetsställen, om förutsättningarna för godkännandet inte längre uppfylls eller om serviceproducenten ber att kommunen återkallar godkännandet.

5 §

Förutsättningar för godkännande av serviceproducenter

Kommunen får endast godkänna serviceproducenter:

1) som uppfyller de villkor som föreskrivs för privat småbarnspedagogik i 9 kap. i lagen om småbarnspedagogik,

2) vars småbarnspedagogik motsvarar den nivå som krävs av motsvarande kommunala verksamhet,

3) som har en ansvarsförsäkring vars försäkringsbelopp med beaktande av småbarnspedagogikens art och omfattning kan bedömas vara tillräckligt för att de personskador som verksamheten eventuellt ger upphov till ska kunna ersättas och vilken till sina övriga villkor motsvarar sedvanlig ansvarsförsäkringspraxis, och

4) som uppfyller de krav som kommunen separat ställer med avseende på serviceanvändarnas behov, tjänsternas kvantitet eller kvalitet eller på förhållandena i kommunen eller andra liknande krav.

1 mom. 1–2 och 4 punkten tillämpas även på vart och ett av serviceproducentens verksamhetsställen. De krav som kommunen ställer och som avses i 1 mom. 4 punkten ska vara icke-diskriminerande och grunda sig på faktorer som kan bedömas objektivt.

6 §

Serviceanvändarens ställning

Kommunen ska informera serviceanvändaren om dennes ställning vid användning av servicesedel, servicesedelns värde, serviceproducenternas priser, grunderna för hur självriskandelen bestäms och hur stor den uppskattas vara samt om den klientavgift som bestäms för klientavgifter enligt lagen om klientavgifter inom småbarnspedagogiken.

Serviceanvändaren har rätt att vägra ta emot en servicesedel som denne erbjuder, varvid kommunen ska ordna en plats inom småbarnspedagogiken inom den kommunala verksamheten eller hänvisa serviceanvändaren att, om denne så önskar, ansöka om stöd för privat vård av barn enligt lagen om stöd för hemvård och privat vård av barn (1128/1996).

En serviceanvändare som har fått en servicesedel ska ingå avtal med serviceproducenten om tillhandahållandet av småbarnspedagogiken. Ett sådant avtalsförhållande omfattas av bestämmelserna och rättsprinciperna inom konsumenträtt och avtalsrätt i enlighet med innehållet i avtalet. Bestämmelser om hur en tvist mellan serviceanvändaren och serviceproducenten som gäller avtalet kan föras till konsumenttvistenämnden finns i lagen om konsumenttvistenämnden (8/2007).

7 §

Bestämmande av servicesedelns värde samt kommunens rätt att få uppgifter

Kommunen ska bestämma servicesedelns värde så att det är skäligt med tanke på serviceanvändaren. Frågan om värdet är skäligt ska bedömas med hänsyn till barnets ålder och den tid barnet deltar i småbarnspedagogiken, barnets behov av stöd, de kostnader som föranleder kommunen för tillhandahållande av motsvarande verksamhet som kommunens egen produktion eller för anskaffning av motsvarande verksamhet som en köpt tjänst samt den uppskattade självriskandel som ska betalas av serviceanvändaren. Servicesedelns värde ska regelbundet justeras så att det är skäligt. När det gäller en inkomstrelaterad servicesedel ska serviceanvändaren ska få ett beslut om servicesedelns värde.

För bestämmande av servicesedelns värde ska serviceanvändaren lämna kommunen de inkomstuppgifter som avses i 11 § i lagen om klientavgifter inom småbarnspedagogiken. Trots sekretessbestämmelserna har kommunens rätt att avgiftsfritt, med iakttagande av 17 § i lagen om klientavgifter inom småbarnspedagogiken, få sådana uppgifter och utredningar om serviceanvändarens ekonomiska ställning som är nödvändiga för bestämmande av servicesedelns värde.

Trots sekretessbestämmelserna har kommunen rätt att avgiftsfritt av barnets vårdnadshavare, myndigheter inom undervisningsväsendet, social- och hälsovården, andra som tillhandahåller tjänster inom småbarnspedagogik, socialvård och hälso- och sjukvård samt yrkesutbildade inom social- och hälsovården få sådana uppgifter och utredningar om den småbarnspedagogik som ett barn deltar i vilka är nödvändiga för beviljande av en servicesedel inom småbarnspedagogiken och för bestämmande av värdet på den.

De uppgifter och utredningar som avses i 2 och 3 mom. får bevaras i ett års tid från och med beviljandet av servicesedeln.

8 §

Höjande av servicesedelns värde

Värdet på en servicesedel ska höjas till ett högre värde än vad som följer av 7 § 1 mom., om serviceanvändarens försörjning eller lagstadgade underhållsskyldighet annars äventyras eller om det behövs med hänsyn till andra motsvarande kostnader som beror på faktiska familjeförhållanden samt med beaktande av sådan förmån som betalas i pengar och som i samband med överlåtelse av en fastighet förbehålls för viss tid eller på livstid.

I fråga om höjande av värdet på en servicesedel ska det fattas ett beslut.

9 §

Begränsning av kommunens ansvar

Kommunen är skyldig att betala ersättning till serviceproducenten högst till servicesedelns värde.

Om det pris för en tjänst som serviceanvändaren och serviceproducenten avtalat om är lägre än värdet på servicesedeln, är kommunen skyldig att till serviceproducenten betala högst det pris som serviceanvändaren och serviceproducenten avtalat om.

10 §

Ändringssökande

Omprövning av ett i 4 § avsett beslut som gäller ett sådant godkännande eller återkallande av en serviceproducent eller ett verksamhetsställe får begäras genom en begäran om omprövning enligt 16 kap. i kommunallagen (410/2015). Ett beslut med anledning av en sådan begäran om omprövning får överklagas hos förvaltningsdomstolen genom kommunalbesvär enligt det kapitlet.

Omprövning av ett beslut om värdet på en inkomstrelaterad servicesedel enligt 7 § eller om höjning av värdet på en servicesedel enligt 8 § får begäras hos ett sådant kollegialt kommunalt organ som avses i 50 § i lagen om småbarnspedagogik. Bestämmelser om begäran om omprövning finns i förvaltningslagen (434/2003). Ett beslut med anledning av en begäran om omprövning får överklagas genom besvär hos förvaltningsdomstolen med iakttagande av vad som föreskrivs i lagen om rättegång i förvaltningsärenden (808/2019).

11 §

Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den 20 .

Servicesedlar för småbarnspedagogik som är i kraft vid ikraftträdandet av denna lag ska av den kommun som beviljat sedeln ändras så att det överensstämmer med denna lag senast den 31 juli 2026.

Vid sökande av ändring i ett sådant beslut om servicesedlar inom småbarnspedagogiken som har fattats före ikraftträdandet av denna lag tillämpas lagen om servicesedlar inom social- och hälsovården (569/2009). Omprövning ska dock begäras hos ett sådant kollegialt kommunalt organ som avses i 50 § i lagen om småbarnspedagogik.

2.

Lag

om ändring av 5 § i lagen om småbarnspedagogik

I enlighet med riksdagens beslut

ändras i lagen om småbarnspedagogik (540/2018) 5 § 2 och 3 mom. som följer:

5 §

Kommunens skyldighet att ordna småbarnspedagogik

Kommunen kan ordna småbarnspedagogik med iakttagande av vad som föreskrivs i 8 och 9 § i kommunallagen (410/2015). Vid anskaffning av service från någon annan serviceproducent ska kommunen eller samkommunen försäkra sig om att servicen motsvarar den nivå som krävs av motsvarande kommunala verksamhet. Kommunen eller samkommunen är skyldiga att betala en privat serviceproducent ersättning endast för sådana tjänster inom småbarnspedagogiken som kommunen eller samkommunen har skaffat och som omfattas av dess organiseringsansvar.

Bestämmelser om ordnande av småbarnspedagogik med hjälp av servicesedlar finns i lagen om servicesedlar inom småbarnspedagogiken (/).

Denna lag träder i kraft den 20 .

3.

Lag

om ändring av 14 § i lagen om klientavgifter inom småbarnspedagogiken

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om klientavgifter inom småbarnspedagogiken (1503/2016) 14 § 2 mom., sådant
det lyder i lag 541/2018, som följer:

14 §

Köpta tjänster och servicesedel

Om småbarnspedagogik ordnas genom att serviceanvändaren ges en servicesedel på det sätt
som avses i 5 § 3 mom. i den lag som nämns i 1 mom., får kommunen inte ta ut avgift för
småbarnspedagogiken.

Denna lag träder i kraft den 20 . _____

Helsingfors den 22 maj 2025

Statsminister

Petteri Orpo

Undervisningsminister Anders Adlercreutz

2.

Lag

om ändring av 5 § i lagen om småbarnspedagogik

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om småbarnspedagogik (540/2018) 5 § 2 och 3 mom. som följer:

Gällande lydelse

5 §

Kommunens skyldighet att ordna småbarnspedagogik

Kommunen kan ordna småbarnspedagogik i enlighet med 8 och 9 § i kommunallagen (410/2015). Vid anskaffning av service från någon annan serviceproducent ska kommunen eller samkommunen försäkra sig om att servicen motsvarar den nivå som krävs av motsvarande kommunala verksamhet.

Inom småbarnspedagogiken kan man ge en serviceanvändare en sådan servicesedel som avses i lagen om servicesedlar inom social- och hälsovården. Kommuner och samkommuner är skyldiga att betala en privat serviceproducent ersättning endast för tjänster inom småbarnspedagogiken till av kommunen eller samkommunen angivna personer och, när en servicesedel används, betala en serviceproducent som kommunen eller samkommunen godkänt en ersättning som högst motsvarar värdet på servicesedeln.

Föreslagen lydelse

5 §

Kommunens skyldighet att ordna småbarnspedagogik

Kommunen kan ordna småbarnspedagogik med iakttagande av vad som föreskrivs i 8 och 9 § i kommunallagen (410/2015). Vid anskaffning av service från någon annan serviceproducent ska kommunen eller samkommunen försäkra sig om att servicen motsvarar den nivå som krävs av motsvarande kommunala verksamhet. Kommunen eller samkommunen är skyldiga att betala en privat serviceproducent ersättning endast för sådana tjänster inom småbarnspedagogiken som kommunen eller samkommunen har skaffat och som omfattas av dess organiseringsansvar.

Bestämmelser om ordnande av småbarnspedagogik med hjälp av servicesedlar finns i lagen om servicesedlar inom småbarnspedagogiken (/).

Denna lag träder i kraft den 20 .

3.

Lag

om ändring av 14 § i lagen om klientavgifter inom småbarnspedagogiken

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om klientavgifter inom småbarnspedagogiken (1503/2016) 14 § 2 mom., sådant
det lyder i lag 541/2018, som följer:

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

14 §

14 §

Köpta tjänster och servicesedel

Köpta tjänster och servicesedel

Om småbarnspedagogik ordnas genom att
serviceanvändaren ges en servicesedel på det
sätt som avses i 5 § 3 mom. i den lag som
nämns i 1 mom., får kommunen inte ta ut
avgift för småbarnspedagogiken. *Vid
bestämmande av värdet av servicesedeln ska
7 och 8 § i lagen om servicesedlar inom
social- och hälsovården (569/2009) beaktas.*

Om småbarnspedagogik ordnas genom att
serviceanvändaren ges en servicesedel på det
sätt som avses i 5 § 3 mom. i den lag som
nämns i 1 mom., får kommunen inte ta ut
avgift för småbarnspedagogiken.

Denna lag träder i kraft den 20 .