

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ett försök som gäller det andra inhemska språket i den grundläggande utbildningen

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås det att det stiftas en försökslag. Propositionen möjliggör regionala försök med att utvidga språkutbudet utan obligatoriska studier i det andra nationalspråket.

Lagen avses träda i kraft senast den 1 augusti 2018 och gälla huvudsakligen till utgången av 2024.

MOTIVERING

1 Inledning

Enligt propositionen möjliggörs ett språkförsök där lärokursen i det andra inhemska språket inte ingår i lärokursen för den grundläggande utbildningen för dem som deltar i försöket. Genom förslaget genomförs spetsprojektet för kompetens och utbildning i statsminister Juha Sipiläs regerings handlingsplan. Enligt spetsprojektet ska språkundervisningen utökas och göras mångsidigare, och vidare ska regionala försök inledas där språkurvalet utvidgas i enlighet med den kläm som riksdagen har antagit. När riksdagen förkastade medborgarinitiativet om att göra svenskan till ett valbart läroämne på alla skolstadier år 2014 förutsatte den att regeringen utreder de lagstiftningsmässiga möjligheterna till regionala försök med utvidgande av språkutbudet utan obligatoriska studier i det andra nationalspråket.

2 Nuläge

Lagar och bestämmelser

Det föreslagna försöket handlar om en avvikelse från målen för den grundläggande utbildningen och från de lagstadgade minimikraven. Något motsvarande försök har inte tidigare genomförts. Den gällande 20 § i lagen om grundläggande utbildning (628/1998) som handlar om försök kan inte tillämpas på det föreslagna försöket.

Enligt 17 § 1 mom. i grundlagen är Finlands nationalspråk finska och svenska. Enligt 2 mom. i paragrafen ska vars och ens rätt att hos domstol och andra myndigheter i egen sak använda sitt eget språk, antingen finska eller svenska, samt att få expeditioner på detta språk tryggas genom lag. I 2 mom. föreskrivs också att det allmänna ska tillgodose landets finskspråkiga och svenskspråkiga befolknings kulturella och samhällsliga behov enligt lika grunder.

Grundlagen anger de allmänna premisserna för språklagstiftningen som preciseras av andra lagar och förordningar. I fråga om finska och svenska är de viktigaste av dessa språklagen (423/2003) och lagen om de språkkunskaper som krävs av offentligt anställda (424/2003). Genom språklagen tryggas den finsk- och svenskspråkiga befolkningens språkliga rättigheter på det sätt som förutsätts av grundlagen. Enligt lagen om språkkunskaper förutsätts att tjänsteinnehavare har nöjaktiga kunskaper i minoritetsspråket i fråga om tjänster vid staten och i tvåspråkiga kommuner som kräver högskoleexamen. I enspråkiga kommuner förutsätts nöjaktig

RP 114/2017 rd

förmåga att förstå språket. Enligt statsrådets förordning om universitetsexamina och specialiseringsutbildningar (794/2004) och statsrådets förordning om yrkeshögskolor (352/2003) ska en studerande i de studier som ingår i examen eller på annat sätt visa sig ha förvärvat sådana kunskaper i finska och svenska som enligt lagen om de språkkunskaper som krävs av offentligt anställda krävs av statsanställda vid tvåspråkiga myndigheter.

Enligt 16 § i grundlagen har alla rätt till avgiftsfri grundläggande utbildning. Bestämmelser om läroplikten utfärdas genom lag. Om den grundläggande utbildningen föreskrivs i lagen om grundläggande utbildning (628/1998) och förordningen om grundläggande utbildning (852/1998) samt i statsrådets förordning om riksomfattande mål och timfördelningen i den grundläggande utbildningen (422/2012).

Enligt 3 § i lagen om grundläggande utbildning iakttas vid utbildningen enhetliga grunder i hela landet enligt vad som bestäms i lagen. Utbildningen ska ordnas så att elevernas ålder och förutsättningar beaktas och så att elevernas sunda uppväxt och utveckling främjas. Utbildningen ska genomföras i samarbete med hemmen.

Utöver det egna modersmålet ska alla därtill studera det andra inhemska språket och minst ett främmande språk. I 11 § i lagen om grundläggande utbildning föreskrivs vilka ämnen som undervisas i den grundläggande utbildningen. Enligt 1 mom. ingår i den grundläggande utbildningens lärokurs som för alla elever gemensamma ämnen modersmål och litteratur, det andra inhemska språket, främmande språk, omgivningslära, hälsokunskap, religion eller livsåskådningskunskap, historia, samhällslära, matematik, fysik, kemi, biologi, geografi, gymnastik, musik, bildkonst, slöjd och huslig ekonomi. Enligt bestämmelsen kan undervisningen, enligt vad som bestäms eller föreskrivs med stöd av 14 § i lagen, grunda sig på lärokurser av olika omfattning. Enligt momentet kan dock den som ordnar grundläggande utbildning enligt en särskild utbildningsuppgift som bestämts med stöd av 7 eller 8 § avvika från bestämmelserna i momentet. I nämnda 7 § och 8 § föreskrivs om tillstånd att ordna grundläggande utbildning som beviljas en privat sammanslutning eller stiftelse och staten.

I 14 § i lagen om grundläggande utbildning finns ett bemyndigande att utfärda förordningar om lärokursen för den grundläggande utbildningen. Enligt bestämmelsen beslutar statsrådet om de allmänna riksomfattande målen för den utbildning som avses i lagen samt om hur den tid som används för grundläggande utbildning ska fördelas mellan undervisning i olika ämnen, ämnesgrupper och elevhandledning (timfördelning). Den 28 juni 2012 har statsrådet utfärdat en förordning om riksomfattande mål för utbildningen enligt lagen om grundläggande utbildning och om timfördelning i den grundläggande utbildningen (422/2012), nedan kallad timfördelningsförordningen.

Elevens studieprogram omfattar minst en lång och en medellång lärokurs i ett språk. Det ena av dessa är det andra inhemska språket (svenska eller finska) och det andra något främmande språk eller samiska. Enligt 6 § i timfördelningsförordningen ska eleven i den grundläggande utbildningen studera minst ett språk enligt A1-språkets lärokurs och minst ett språk enligt B1-språkets lärokurs. A-språket är ett språk som inleds på årskurs 1—6 i den grundläggande utbildningen och som ska omfatta minst 16 årsveckotimmar. B-språket är ett språk som inleds på årskurs 6 i den grundläggande utbildningen och som ska omfatta minst 6 årsveckotimmar. Därtill kan utbildningsanordnaren erbjuda eleverna lärokurser av olika omfattning som valbara och frivilliga språkstudier. Det frivilliga A-språket (A2) börjar i fjärde eller femte årskursen. Beroende på språket kan man med studierna i A2-språket ersätta studierna i B1-språket. Om eleven väljer det andra inhemska språket (svenska/finska) som A2-språk behöver han eller hon inte längre läsa ett tredje språk enligt B1-språkets lärokurs.

RP 114/2017 rd

I timfördelningsförordningen föreskrivs i detalj även om riksomfattande mål för den grundläggande utbildningen. Enligt 3 § 3 mom. i förordningen är målet med den grundläggande utbildningen att eleven lär sig behärska modersmålet mångsidigt i tal och skrift och även kan kommunicera på det andra inhemska språket och på andra språk.

I 8 § 3 mom. i förordningen föreskrivs om möjligheter att avvika i fråga om språkundervisningen i situationer där elever med samiska, romani eller ett främmande språk som modersmål får modersmålsundervisning i detta språk i enlighet med 12 § i lagen om grundläggande utbildning. Då kan timmarna i elevens modersmål och i övriga språk med avvikelse från timfördelningen fördelas mellan undervisning i språk så som utbildningsanordnaren beslutar. Elever som avses i detta moment undervisas i stället för i det andra inhemska språket i finska eller svenska enligt en särskild läroplan.

Enligt 14 § 2 mom. i lagen om grundläggande utbildning beslutar Utbildningsstyrelsen om målen för och det centrala innehållet i den grundläggande utbildningens olika läroämnen, ämnesshelheter, elevhandledningen och annan undervisning som avses i lagen om grundläggande utbildning samt om de centrala principerna för samarbetet mellan hemmet och skolan och för elevvården och om målen för den elevvård som hör till undervisningsväsendet (grunderna för läroplanen). I grunderna för läroplanen (Utbildningsstyrelsens bestämmelse 22.12.2014) omfattar läroämnet andra inhemska språket sex lärokurser: lång svenska och finska dvs. A-lärokurs, medellång svenska och finska dvs. B1-lärokurs samt modersmålsinriktad svenska och finska. Läroämnet främmande språk omfattar sju lärokurser: lång lärokurs i engelska, något annat främmande språk och samiska dvs. A-lärokurs, medellångt främmande språk dvs. B1-lärokurs samt kort lärokurs i främmande språk, samiska och latin dvs. B2-lärokurs. Enligt grunderna för läroplanen kan beskrivningen av lärokursen i främmande språk tillämpas på alla språk som inte har språkspecifik lärokursbeskrivning. Utbildningsanordnaren ser då till att en språkspecifik tillämpning utarbetas i den lokala läroplanen utgående från dessa grunder. Den kunskapsnivå för växande språkkunskap som beskrivs i grunderna för läroplanen i slutet av årskurs 6 och i slutet av den grundläggande utbildningen lämpar sig bäst för indoeuropeiska och europeiska språk som använder skriftecken som grundar sig på ett alfabet. För andra språk som utbildningsanordnaren bjuder ut i sitt språkprogram låter utbildningsanordnaren utarbeta en läroplan som följer dessa grunder i tillämpliga delar. Internationellt godkända språk-specifika referensramar kan anpassade användas i undervisningen i icke-europeiska språk med beaktande av att inläringen av nya skriftecken tidsmässigt påverkar undervisningen.

Enligt 20 § i lagen om grundläggande utbildning kan i försök som ordnas för att utveckla utbildningen eller undervisningen avvikelser göras från timfördelningen och grunderna för läroplanen enligt 14 § i lagen samt från bestämmelser som gäller omfattningen av den undervisning som ges eleven per år och vecka samt av elevens dagliga arbetsmängd, tiden för skolstarten, och uppflyttning från en årskurs till en annan. Enligt 11 § i lagen om grundläggande utbildning är det andra inhemska språket ett för alla elever gemensamt ämne. Eftersom ett försökstillstånd enligt 20 § i lagen om grundläggande utbildning endast kan gälla avvikelse från timfördelningen och grunderna för läroplanen har undervisnings- och kulturministeriet eller Utbildningsstyrelsen inte med stöd av gällande lag behörighet att bevilja ett sådant försökstillstånd som skulle gälla avvikelse från bestämmelsen i 11 §. Enligt 11 § kan man avvika från undervisningen i gemensamma ämnen endast om en privat utbildningsanordnare eller staten i tillståndet att ordna utbildning fått en särskild utbildningsuppgift.

Inom läroämnet modersmål och litteratur och det andra inhemska språket ska eleverna läsa de olika lärokurserna i enlighet med vad som anges i tabellen nedan, och enligt vad utbildningsanordnaren erbjuder och vårdnadshavaren väljer. I tabellen avses med elevens modersmål sko-

RP 114/2017 rd

lans undervisningsspråk (finska, svenska eller samiska) eller något annat språk som vårdnadshavaren uppgett.

Elevers modersmål	Lärokurs i modersmål och litteratur	Det andra inhemska språket	
	<i>gemensam</i>	<i>gemensam</i>	<i>valfri</i>
finska	finska och litteratur	svenska	-
svenska	svenska och litteratur	finska	-
samiska	samiska och litteratur samt finska eller svenska för samiskspråkiga	-	finska eller svenska
samiska	finska eller svenska och litteratur samt samiska och litteratur	svenska eller finska	
romani	finska eller svenska och litteratur samt romani och litteratur	svenska eller finska	-
teckenspråk	teckenspråk och litteratur samt finska eller svenska för teckenspråkiga	-	svenska eller finska
annat modersmål	annat modersmål med hela timantallet för modersmål och litteratur eller ordnat enligt 8 § i SRF 422/2012 samt finska eller svenska som andraspråk	-	svenska eller finska

Praxis

Den språkliga mångfalden i Finland har ökat. Trots det är det endast få kommuner som erbjuder andra A1-språk än engelska. Undervisningen i andra A1-språk är koncentrerad huvudsakligen till några stora skolor och språkskolor i de större städerna.

I svenska skolor är det vanligaste A1-språket finska och det inleds vanligtvis i årskurs 3. En del elever läser från årskurs 3 modersmålsinriktad finska enligt A1-språkets timantal. Det frivilliga A2-språket i de svenska skolorna är i regel engelska.

Cirka 90 % av eleverna i grundskolan läser engelska som A1-språk (Kvantitativa indikatorer för utbildningen 2014). Andelen som läser andra språk stannar på 5 procent eller mindre. Av

RP 114/2017 rd

eleverna i årskurs 3 i den grundläggande utbildningen läste enligt statistiken ca 5,3 % finska, 1,2 % tyska, 1 % svenska, 0,9 % franska och 0,3 % ryska.

Enligt publikationen Kvantitativa indikatorer i utbildningen 2014 läste 26,6 % av eleverna i årskurs 5 ett frivilligt A2-språk år 2012. De populäraste A2-språken är engelska (7,9 %), svenska (7,4 %), tyska (6,2 %) och franska (2,8 %). Skolor där man även läser andra språk än engelska som A1-språk styr i regel dessa elever att välja engelska som A2-språk. I färre än varannan kommun ordnas undervisning i A2-språk. År 2014 hade 145 kommuner undervisning i A2-språket i årskurserna 1—6. 179 kommuner hade ingen undervisning i A2-språket. 123 kommuner hade undervisning i A2-språket i årskurserna 7—9. Med andra ord hade 192 kommuner ingen undervisning i A2-språket.

I finskspråkiga skolor fördelades studierna i A2-språket i fråga om elever i årskurs 5 enligt följande:	2014
- svenska	8 %
- tyska	5,9 %
- engelska	3 %
- franska	2,8 %
- ryska	1,7 %
- Antal studerande för A2-språk totalt	22,4 % av eleverna

B1-språket som är gemensamt för alla är det andra inhemska språket, om inte eleven redan läser det som A-språk. Från den 1 augusti 2016 börjar studierna i B-språket i årskurs 6 om inte läroplanen bestämmer att det ska inledas tidigare. I finskspråkiga skolor läser man nästan enbart svenska som B1-språk. I svenskspråkiga skolor läser man i regel inte B1-språk, eftersom studierna i finska vanligtvis inleds som A1-språk i årskurs 3, och i praktiken läser nästan alla engelska som A2-språk.

Vissa kommuner i Östra Finland (Tohmajärvi, Imatra, Villmanstrand, S:t Michel, Nyslott, Puumala, Varkaus och Pieksämäki) ansökte den 31 mars 2011 om försökstillstånd för att öka valfriheten inom ramen för B1-språkets lärokurs. Enligt ansökan planerade kommunerna att utarbeta läroplaner under läsåret 2011—2012 och inleda undervisningen hösten 2012. Kommunerna föreslog att försöket skulle vara 5 år. Tillståndet kunde inte beviljas och ansökan kunde inte heller i övrigt behandlas eftersom det föreslagna försöket inte var möjligt enligt den gällande lagen. Kommunernas ansökan vittnar dock om att det finns kommuner som är intresserade av försöket.

Enligt lagstiftningen kan man avvika från undervisningen i gemensamma ämnen endast om en privat utbildningsanordnare eller staten i tillståndet att ordna utbildning fått en särskild utbildningsuppgift. I Imatra, Villmanstrand och Joensuu finns tvåspråkiga Itä-Suomen suomalais-venäläinen koulu, som ordnar förskoleundervisning och grundläggande utbildning. På basis av

sitt tillstånd är skolans särskilda uppgift att öka kunskaperna i ryska språket och kännedomen om den ryska kulturen samt att främja färdigheter i företagsamhet. Enligt tillståndet att ordna utbildning erbjuds det andra inhemska språket som valbart ämne. Av eleverna i skolan har 75 % finska och 25 % ryska som modersmål. I årskurserna 7-9 i skolan finns 215 elever, varav 87,4 % enligt skolans utlåtande läser svenska enligt de riksomfattande läroplanerna. Av eleverna med finska som modersmål läser 96,5 % svenska. Skolan ordnar även gymnasieutbildning. I gymnasiet i Itä-Suomen suomalais-venäläinen koulu läser alla svenska enligt antingen B1-lärokursen eller B3-lärokursen.

3 Föreslagna ändringar

I propositionen föreslås det att det stiftas en försökslag som huvudsakligen är temporär. Propositionen möjliggör regionala försök med att utvidga språkutbudet utan obligatoriska studier i det andra nationalspråket. Förslaget verkställer statsminister Juha Sipiläs regerings handlingsplan för genomförande av spetsprojekten och reformerna i det strategiska regeringsprogrammet. I handlingsplanens spetsprojekt för kompetens och utbildning ingår en åtgärd enligt vilken språkundervisningen utökas och görs mångsidigare, och vidare inleds regionala försök där språkurvalet utvidgas i enlighet med den kläm som riksdagen har antagit.

I 1 § föreskrivs om syftet med försöket. Syftet med försöket är att följa upp hur försöket påverkar språkvalen och utbudet i de regioner som deltar samt att följa upp hur deltagande i försöket påverkar elevernas studievägar efter den grundläggande utbildningen. I försöket strävar man efter att utreda elevernas språkval och faktorer som ligger bakom dessa. I försöket utreder man i vilken omfattning och i fråga om vilka språk språkutbudet och -studierna eventuellt utvidgas i en situation där regleringen av språkvalet minskas. Med försöket strävar man efter att utreda hur exempelvis elevernas kön, familjebakgrund, tidigare skolframgång och hemort påverkar språkvalet. I samband med försöket kan man utreda valbarhetens konsekvenser för elevernas studiemotivation och inlärningsresultat i fråga om både elevgrupper som läser det andra inhemska språket och sådana som läser främmande språk samt göra jämförelser. I försöket ska man också följa upp och undersöka studievägarna och kontinuiteten i språkstudierna i fråga om elever som deltagit. Uppföljningen sträcker sig i första hand till andra stadiet. Försöket gör det även möjligt att fortsätta uppföljningen till studier efter gymnasiet eller den grundläggande yrkesutbildningen. I de regioner som deltagit i försöket utreder man därtill ur utbildningsanordnarnas perspektiv vilka förutsättningarna är för att erbjuda ett mångsidigt språkurval. Utbildningsstyrelsen som verkställer och övervakar försöket fattar närmare beslut om försöksstrukturens uppbyggnad och om samarbetet med forskare på området.

Viktiga delar av försökets resultat, såsom införandet av mångsidigare språkundervisning, kan utredas som tjänsteuppdrag. I samband med försöket görs en uppföljande forskning som kan förutsätta att grupperna som deltar i försöket jämförs med elever som bor i jämförelsekommunerna. Därtill behövs även personliga intervjuer. Deltagande i försöket förutsätter att de deltagande kommunerna och deras personal, men även eleverna som deltar i försöket och deras familjer, förbinder sig att medverka i den uppföljande forskningen åtminstone under den grundläggande utbildningens tid.

I lärokursen för en elev som deltar i försöket ingår lärokursen i ett främmande språk i stället för lärokursen i det andra inhemska språket. Eleverna som deltar i försöket ska på årskurs 5 eller 6 välja ett främmande språk i stället för det andra inhemska språket. I lärokursen för de elever som deltar i försöket ingår därmed utöver det egna modersmålet även minst två främmande språk som studeras enligt A1-lärokursen och A2- eller B1-lärokursen. Om eleven redan studerar två främmande språk ska han eller hon i stället för det andra inhemska språket välja

RP 114/2017 rd

ett tredje främmande språk vars omfattning i detta fall ska vara minst det B1-språk som inleds senast i årskurs 6.

I 2 § föreskrivs om genomförandet av försöket. Utbildningsstyrelsen svarar för genomförandet och uppföljningen av försöket samt för anvisningar som gäller försöket. Utbildningsstyrelsen rapporterar till undervisnings- och kulturministeriet om hur försöket framskrider. Utbildningsstyrelsen ska även övervaka och styra försöket och forskningen och utredningarna som gäller det. Utbildningsstyrelsen kan utfärda bindande bestämmelser om genomförandet av försöket, anvisningar om försöket och uppföljningen av det. Utbildningsstyrelsen kan utfärda bestämmelser om hur utbildningsanordnarens skyldighet att garantera elevernas och deras vårdnadshavares kunskapsbas om valets eventuella följder kan säkerställas. Försökstillståndet beviljas dock av undervisnings- och kulturministeriet.

I 3 § föreskrivs om försökstillstånd. Försökstillstånd beviljas efter ansökan av utbildningsanordnaren. Försökstillstånd söks separat för varje skola. I ansökan ska ingå tillräckliga uppgifter om försökets omfattning och undervisningsarrangemang i anknytning till försöket samt om övriga frågor i syfte att bedöma om försöket kan genomföras enligt bestämmelserna i lagen. I praktiken fogas till ansökan om tillstånd en preliminär försöksplan som Utbildningsstyrelsen senare fastställer med lokala preciseringar. Det tillstånd som behövs för försöket kan beviljas en sådan utbildningsanordnare som har förutsättningar att genomföra försöket på ett sätt som motsvarar dess syften och utan att äventyra elevernas undervisningsrelaterade rättigheter. Utbildningsanordnarna som deltar i försöket väljs på basis av ansökningar så att de är så representativa som möjligt med tanke på regionerna och språkgrupperna. Därmed strävar man efter att få med både finsk- och svenskspråkiga skolor i försöket. Likaså fäster man uppmärksamhet vid mångsidigheten i utbudet av språkundervisningen som ersätter det andra inhemska språket. Beslutet om tillstånd får överklagas genom besvär hos förvaltningsdomstolen.

I 4 § föreskrivs om försöksplanen. Utbildningsanordnarna utarbetar försöksplaner som Utbildningsstyrelsen fastställer. I försöksplanen ska ingå tillräckliga uppgifter om undervisningsarrangemang, läroplaner, platserna där undervisning som ingår i försöket ordnas samt om rapportering och uppföljning av resultaten av försöket. När de utarbetar försöksplaner kan utbildningsanordnarna som väljs till försöket och den styrande myndigheten Utbildningsstyrelsen utnyttja språkskolornas, exempelvis Itä-Suomen suomalais-venäläinen koulus kompetens och erfarenheter av att planera språkundervisningen.

I 5 § föreskrivs om målgruppen för försöket. I försöket kan delta endast de elever i årskurs 5 eller 6 som inte inlett studierna i det andra inhemska språket förrän försöket inleds. Eleverna som deltar i försöket ska på årskurs 5 eller 6 som inleds den 1 augusti 2018 välja ett främmande språk i stället för det andra inhemska språket. I lärokursen för elever som deltar i försöket ingår därmed utöver det egna modersmålet även två främmande språk som studeras enligt A1-lärokursen och A2- eller B1-lärokursen. B2-språkets lärokurs är inte tillräckligt omfattande med tanke på ifrågavarande bestämmelse. I försöket kan dock inte en sådan elev delta som redan studerar lärokursen för ett sådant främmande språk som är avsett att ersätta lärokursen i det andra inhemska språket om inga andra ersättande språk erbjuds. Därmed är utbildningsanordnarens skyldighet att ordna språkundervisning begränsad även i fråga om försöket.

En skola som deltar i försöket ska erbjuda möjlighet att delta i försöket för alla ovannämnda elever som skulle inleda studierna i det andra inhemska språket ifrågavarande år om de inte deltog i försöket.

Möjlighet att delta i försöket erbjuds högst 2 200 elever. Kvoten fördelas mellan utbildningsanordnarna i försökstillstånden. Det är frivilligt för en elev att delta i försöket. Efter valet är eleven och dennes vårdnadshavare bundna till det, liksom även till andra val av läroämnena.

I 6 § föreskrivs om elevens deltagande i försöket. I praktiken är det elevens vårdnadshavare som väljer språket utifrån alternativen som utbildningsanordnaren erbjuder. Eftersom eleven enligt 28 § i lagen om grundläggande utbildning har rätt att gå i den skola som anvisats honom eller henne, kan kommunen endast av grundad anledning som anknyter till ordnandet av undervisningen byta platsen där undervisningen ordnas. Att skolans språkutbud ändras på grund av deltagande i det temporära försöket är inte en sådan grund som avses i lagen för att beslutet om att anta som elev skulle kunna ändras mot elevens vilja. Skolan som anvisats för eleven kan inte bytas för att eleven beslutar att inte delta i försöket. I fråga om en elev som deltar i försöket är det möjligt att byta skola. Då blir den nya skolan en så kallad sekundär skola för eleven och som villkor för antagning som elev kan enligt 32 § i lagen om grundläggande utbildning ställas att vårdnadshavaren svarar för de kostnader som transporten eller led-sagningen av eleven medför.

Utbildningsanordnaren ska säkerställa att eleven och dennes vårdnadshavare eller andra lagliga företrädare är medvetna om kraven på språkkunskaper i den gällande lagstiftningen, till exempel betydelsen av att kunna bägge inhemska språken med tanke på vidare studier och utnämningar till tjänster. Bestämmelser om detta ingår i bl.a. lagen om de språkkunskaper som krävs av offentligt anställda och statsrådets förordningar om universitetsexamina och specialiseringsutbildningar samt om yrkeshögskolor. Enligt 2 § kan Utbildningsstyrelsen utfärda närmare anvisningar om ärendet. Utgångspunkten är att deltagande i försöket, liksom övriga språkval, är bestående. Utbildningsanordnaren avgör och bedömer om det är möjligt att under läropliktens gång ändra det språkval som gjorts. Vid begäran om omprövning av utbildningsanordnarens beslut om en elevs deltagande i försöket tillämpas samma bestämmelser i lagen om grundläggande utbildning som i fråga om antagning som elev. I första hand begärs omprövning hos regionförvaltningsverket. Ett beslut om begäran om omprövning får överklagas genom besvär hos förvaltningsdomstolen. Ärendet ska behandlas skyndsamt.

I 7 § föreskrivs om ett försöksregister. Eftersom uppföljningen av eleverna som deltagit i försöket som längst kan pågå upp till 5—10 år ska Utbildningsstyrelsen ha beredskap att föra ett personregister över personerna som deltagit i försöket och att även sköta den uppföljande undersökningen efter den grundläggande utbildningen. Uppgifterna i registret får enligt förslaget samköras med de uppgifter i den s.k. Koski-databasen som avses i lagen om nationella studie- och examensregister och med utbildningsanordnarnas motsvarande registeruppgifter när konsekvenserna av försöket undersöks. Regeringens proposition med förslag till lag om nationella studie- och examensregister behandlas som bäst av riksdagen. I Koski-databasen samlas uppgifter om varje elevs utbildning från enskilda studieprestationer till avlagda examina. Tjänsten innehåller även information om studierätter samt om centrala innehåll och kompetenskrav för avlagda examina. Därmed är det inte nödvändigt att föra in andra identifikationsuppgifter i försöksregistret än namnen på de som deltar i försöket samt deras studentnummer. Bevaringstiden för personuppgifter och de registrerades rättsskydd bestäms med stöd av personuppgiftslagen (523/1999) och arkivlagen (831/1994).

I 8 § i lagen föreskrivs för tydlighetens och likabehandlingens skull att en elev i vars lärokurs för den grundläggande utbildningen det andra inhemska språket inte har ingått på grund av deltagande i försöket, efter ansökan ska befrias från kravet att det andra inhemska språket ska ingå i den lärokurs som avses i gymnasielagen eller i en yrkesinriktad grundexamen som avses i lagen om grundläggande yrkesutbildning. Utbildningsanordnaren har ingen behörighet att

pröva befriandet. Bestämmelsen gäller avläggandet av studier på andra stadiet. Om eleven under läropliktstiden flyttar till en skola som inte omfattas av försöket kan befrielsen prövas med stöd av 18 § i lagen om grundläggande utbildning i förhållande till om det är oskäligt att eleven avlägger lärokursen i det andra inhemska språket på grund av deltagande i försöket. Om eleven på grund av deltagande i försöket befrias från studier i det andra inhemska språket även i en skola som inte deltar i försöket, tillämpas 8 § även på en sådan elev i fråga om studier på andra stadiet.

Enligt 6 § i statsrådets förordning om universitetsexamina och specialiseringsutbildningar och 7 § i statsrådets förordning om yrkeshögskolor kan en studerande av särskilda skäl befrias från studierna i det andra inhemska språket. Befrielse har beviljats bl.a. i situationer där grunderna i det andra inhemska språket har saknats i skolstudierna. Högskolorna har beslutanderätt i ärendet, men i princip kan man anta att de som deltagit i försöket och inte behärskar grunderna i det andra inhemska språket kommer att beviljas befrielse i den omfattning som behövs. Bestämmelserna om befrielse kan vid behov preciseras senare. Trots ovannämnda möjlighet till befrielse föreslås att 9 § i lagen föreskriver att undervisnings- och kulturministeriet kan bevilja understöd för att trygga möjligheterna till studier i det andra inhemska språket i fråga om personer som deltagit i försöket som avlägger högskolestudier. Närmare bestämmelser om förutsättningarna för beviljande av statsunderstöd som avses i denna paragraf får utfärdas genom förordning av undervisnings- och kulturministeriet. Understöden kan riktas antingen till utbildningsanordnarna som stöd för bildande av undervisningsgrupper eller direkt till de studerande, t.ex. i form av servicesedlar.

4 Propositionens konsekvenser

Genom försöket får man information för att utveckla språkstudierna och göra dem mångsidigare. Genomförande av försöket utvidgar i viss utsträckning utbudet av språk som kan studeras i de deltagande kommunerna och ökar kunskaperna i språk som studeras mer sällan i Finland. Eftersom försöket är temporärt och gäller endast vissa åldersklasser och genomförs i begränsad omfattning kan det inte anses ha konsekvenser för de språkliga rättigheterna och kunskaperna i det andra inhemska språket som berör hela samhället. Det är svårt att på förhand bedöma de exakta konsekvenserna av försöksprojekt. Ifall det var möjligt att göra en exakt bedömning av resultaten före försöket skulle försöket inte vara nödvändigt.

4.1 Konsekvenser för utbildningsanordnarna

Utbildningsanordnare som deltar i försöket är skyldiga att erbjuda ett bredare språkutbud. Eftersom elevens skolplats inte får ändras i en situation där eleven inte deltar i försöket ska utbildningsanordnare som deltar i försöket i praktiken fortfarande i flera fall erbjuda möjligheten att studera också det andra inhemska språket i skolor som deltar i försöket. För utbildningsanordnare som deltar i försöket kan kostnaderna öka en aning, beroende på omfattningen av utbildningsanordnarens befintliga språkutbud. Det är frivilligt för utbildningsanordnaren att delta i försöket. Intresset för att efter prövning ordna undervisning i det andra inhemska språket som inleds i gymnasiet kan öka.

Utbildningsanordnarna ska utarbeta läroplaner för lärokurserna för de nya språk som de på grund av försöket kommer att erbjuda. Den mest betydande kostnaden för de utbildningsanordnare som deltar i försöket orsakas av bildandet av nya språkundervisningsgrupper. Kostnaden för en årsveckotimme inom språkundervisningen är 2 521,52 € per år. I kalkylen har man använt Kommunarbetsgivarnas uppgifter om kostnaderna för en årsveckotimme år 2016. Eftersom B1-språket undervisas i årskurserna 6-9 totalt i minst 6 årsveckotimmar ordnas under-

visningen i regel inte oftare än två årsveckotimmar per år. Kostnaden för två årsveckotimmar per undervisningsgrupp är ca 5 000 euro per år. Kostnaderna för försöket beror på hur många elever som ansöker om att delta i försöket och på hur stora och många nya språkundervisningsgrupper som bildas. Det teoretiska maximala antalet elever är 2 200. Fördelade enligt de förväntade små undervisningsgrupperna på 15 elever skulle årskostnaderna vara högst 750 000 euro. I praktiken blir den undervisning som ordnas antagligen mindre omfattande och därmed blir även kostnaderna lägre.

För utbildningsanordnare som ansöker om och beviljas tillstånd att delta i försöket har man reserverat mycket lite tid för att ansöka om försökstillstånd och för att utarbeta och få godkännande för en försöksplan. Deltagande i försöket förutsätter ändringar i beredningen av den lokala läroplanen. Utvidgandet av utbudet av främmande språk förutsätter lokal utveckling och planering samt rekrytering av lärare. Att informera vårdnadshavarna om språkvalet blir också en utmaning. I regel måste vårdnadshavarna till åldersklassen som deltar i försöket besluta om deltagande i försöket och om språkvalet redan året innan språkundervisningen inleds. Efter att språkvalet fastställts måste utbildningsanordnarna ännu planera skolornas årsplaner, undervisningsgrupper och läsordningar. Den snäva tidtabellen förväntas minska intresset för att delta i försöket.

4.2 Konsekvenser för elever och barn

Propositionen har konsekvenser för de elever som deltar i försöket. Eleverna och deras vårdnadshavare har fler möjligheter när de väljer vilka språk eleven ska studera. Ett friare val av det språk som studeras kan leda till att eleven upplever studierna som mer meningsfulla och detta kan antas påverka studiernas effekt och de resultat som uppnås. I försöket strävar man efter att utreda hur ett fritt val påverkar studiemotivationen och inlärningsresultaten.

Eleven som inte annars vill ha en särskild fokus på språk i sina studier har möjlighet att inrikta sig på två främmande språk, vilket senare kan vara till fördel i internationella sammanhang eller kan öka intresset för att söka sig till sådana sammanhang.

Valfriheten begränsas till de språk som utbildningsanordnaren erbjuder. I senare studier på andra stadiet eller högskolestadiet sker förvärvandet av kunskaper i svenska på elevens eget ansvar och eventuellt även på egen bekostnad. Många gymnasier erbjuder inte undervisning i det andra inhemska språket som inleds i gymnasiet, varvid det enda alternativet för den studerande är att söka befrielse. Avsaknaden av kunskaper i det andra inhemska språket kan i framtiden göra det svårare att få en tjänst eller på annat sätt orsaka situationer där personer utan kunskaper i det andra inhemska språket har en sämre ställning än andra, men å andra sidan kan studier i ett annat främmande språk, som valfriheten möjliggör, i framtiden vara till nytta med tanke på sysselsättningen och karriärmöjligheterna. Språkkunskap som behörighetsvillkor gäller endast för sådana tjänster som förutsätter högskoleexamen eller tjänster där man utövar betydande offentlig makt och för vilka det särskilt föreskrivs om språkkunskaper. Kommuner och samkommuner beslutar själva om ställande av krav på språkkunskaper. Faktiska kunskaper i det andra inhemska språket kan förutsättas även av anställda i arbetsavtalsförhållande som arbetar vid en myndighet. Förutom att det blir svårare att söka tjänster kan det också bli svårare att söka arbete inom den privata sektorn till följd av avsaknaden av kunskaper i det andra inhemska språket, men å andra sidan kan kunskaper i ett annat främmande språk också främja sökandet av arbete inom den privata sektorn. Enligt nationalspråkutredningen som Utbildningsstyrelsen publicerat den 8 mars 2011 är språkkunskapen i det andra inhemska språket relevant som en del av yrkesskickligheten i service-, ledar- och expertyrkena. Deltagande i försöket kan senare begränsa tillgången till sådana yrken.

Enligt statsrådets förordning om universitetsexamina och specialiseringsutbildningar och statsrådets förordning om yrkeshögskolor kan en studerande av särskilda skäl befrias från studierna i det andra inhemska språket. Det kan antas att högskolorna använder denna möjlighet i fråga om de som deltagit i försöket. Högskolorna har beslutanderätt i ärendet. De eventuella negativa konsekvenserna av avsaknaden av kunskaper i det andra inhemska språket minskas i fråga om de som avlägger högskolestudier av bestämmelsen enligt vilken undervisnings- och kulturministeriet med understöd tryggar tillräckliga resurser för undervisning i det andra inhemska språket när personer som deltagit i försöket avlägger högskolestudier. Detta görs för att den studerande ska ha möjlighet att uppnå sådan tillräcklig språkkunskap som ingår i högskoleexamen och som ger behörighet för statliga tjänster.

Om studierna i det andra inhemska språket väljs bort påverkar detta den studerandes studier i gymnasieutbildningen och vilka prov examinanderna avlägger som obligatoriska prov i studentexamen. Med beaktande av bestämmelserna i 18 § 2 mom. i gymnasielagen blir studentexamensproven i matematik, ett realämne och ett främmande språk i praktiken obligatoriska för examinanderna om det andra inhemska språket valts bort.

Eftersom ca 90 procent av eleverna i de svenskspråkiga skolorna väljer finska som antingen A1- eller A2-språk, vanligtvis redan i årskurs 3 eller tidigare, och deltagande i försöket förutsätter att eleven inte inlett studier i det andra inhemska språket före årskurs 5 eller 6, kan det på förhand uppskattas att antalet svenskspråkiga elever som deltar i försöket kommer att vara lågt.

4.3 Konsekvenser för myndigheterna

Inledandet och genomförandet av försöket föranleder en del administrativt arbete för Utbildningsstyrelsen. Försökstillståndet beviljas av undervisnings- och kulturministeriet på basis av ett förslag som beretts av Utbildningsstyrelsen. Utbildningsstyrelsen som verkställer och övervakar försöket fattar närmare beslut om försöks- och forskningsstrukturens uppbyggnad och om samarbetet med forskare på området. En stor del av försökets konsekvenser kan utredas som tjänsteuppdrag. Den uppföljande forskningen förutsätter i viss utsträckning externa forskningsinsatser som Utbildningsstyrelsen ska anskaffa. Dess omfattning preciseras när försöksplanen och forskningens struktur färdigställts. Eftersom uppföljningen av elever som deltagit i försöket maximalt pågår upp till 5-10 år upprättas hos Utbildningsstyrelsen ett personregister över de personer som deltagit i försöket. Registret är nödvändigt med tanke på slutförandet av den lagstadgade forskning som anknyter till försöket. Utan registret är det inte möjligt att genomföra den uppföljande forskningen efter den grundläggande utbildningen. Inledandet och uppföljningen av försöket genomförs som en del av de övriga tjänsteuppdragen, och inga separata anslag reserveras för Utbildningsstyrelsen för detta ändamål. Utbildningsstyrelsen ges ett anslag för att beställa den uppföljande forskningen ur det treåriga reservationsanslag som reserverats i statsbudgeten för språkförsök inom spetsprojektet för kompetens och utbildning.

4.4 Samhälleliga konsekvenser

Försöket leder till en liten ökning av antalet personer som behärskar bland annat ryska, franska och tyska och som för närvarande anses vara för litet. Valfriheten medför risker för sociala samt könsmässiga och regionala snedvridningar. Om detta vittnar utredningar som gäller språkval- och attityder (t.ex. Juurakko—Paavola 2008; Palviainen 2010 och 2011). De elever som studerar valfri svenska är sannolikt mer inriktade på gymnasiestudier och högskolestudier än på yrkesinriktade studier. Försöket är dock begränsat tidsmässigt och kvantitativt.

Det anses inte i sig ha betydande samhälleliga konsekvenser, samhällsekonomiska konsekvenser eller konsekvenser för tillgodoseendet av de språkliga rättigheterna. Försöket har inte i sig konsekvenser för kunskaperna i svenska i Finland. I propositionen har man inte på förhand kunnat förutsäga försökets resultat eller hurdana utbildningspolitiska lösningar man eventuellt gör på basis av försöksresultaten. De viktigaste samhälleliga konsekvenserna är därmed indirekta och framträder på det sätt som diskussionen om Finlands språk- och utbildningspolitik utvecklas under de kommande åren. Det uppskattas att det även kommer att ske annan forskning om försöket än den som beställs av Utbildningsstyrelsen.

5 Beredningen av propositionen

Propositionen har beretts vid undervisnings- och kulturministeriet. Förslaget verkställer regeringens handlingsplan för genomförande av spetsprojekten och reformerna i det strategiska regeringsprogrammet. I spetsprojektet för kompetens och utbildning ingår en åtgärd enligt vilken språkundervisningen utökas och görs mångsidigare, och vidare inleds regionala försök där språkurvalet utvidgas i enlighet med den kläm som riksdagen har antagit. Enligt handlingsplanen ska de lagstiftningsmässiga förutsättningarna för regionala försök med att utvidga språkurvalet utan obligatoriska studier i det andra nationalspråket utredas under 2016 och försöket genomföras om villkoren uppfylls.

I enlighet med handlingsplanen har undervisnings- och kulturministeriet utrett vilka lagändringar som krävs. Därtill har undervisnings- och kulturministeriet i enlighet med handlingsplanen i samarbete med justitieministeriet utrett frågor gällande tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna.

För att undervisning med försökstillstånd ska kunna inledas läsåret som börjar den 1 augusti 2018 bör ansökningsförfarandet för tillstånden eventuellt inledas redan innan lagen träder i kraft.

Den 24 april 2017 skickade undervisnings- och kulturministeriet propositionen på remiss till ministerierna, Utbildningsstyrelsen, regionförvaltningsverken, riksdagens justitieombudsman och barnombudsmannen, ett flertal organisationer samt till alla universitet och kommuner. Sammanlagt 59 remissyttranden gavs. Utlåtanden begärdes av/utlåtanden gavs av: Akava ry, Rådet för Yrkehögskolornas Rektorer Arene rf, Askola kommun, riksdagens justitieombudsman, Finlands näringsliv EK, Finlands svenska lärarförbund FSL, Finlands Svenska Skolungdomsförbund FSS rf, Hangö stad, Hankasalmi kommun, Helsingfors universitet, Enare kommun, Regionförvaltningsverket i Östra Finland, Östra Finlands universitet, Jyväskylä universitet, Jämsä stad, Kangasniemi kommun, Det språkutbildningspolitiska nätverket, Kyrkans arbetsmarknadsverk, Kristinestad stad, Kronoby kommun, Regionförvaltningsverket i Lappland, barnombudsmannen, Lieto kommun, Regionförvaltningsverket i Sydvästra Finland, Muurame kommun, Nousiainen kommun, Nätverket Svenska nu, justitieministeriet, Undervisningssektorns Fackorganisation OAJ, Utbildningsstyrelsen, Uleåborgs universitet, Regionförvaltningsverket i Norra Finland, Pro Lukio ry, Pyhäjoki kommun, Pöytyä kommun, Raseborgs stad, Sonkajärvi kommun, De yrkesstuderandes förbund i Finland SAKKI rf, Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC rf, Språkläraryrket i Finland SUKOL rf, Finlands kommunförbund rf, Finlands Gymnasistförbund rf, Studiehandledarna i Finland rf, Finlands studerandekårers förbund - SAMOK rf, Finlands rektorer rf, Språkcenternätverket för universiteten i Finland (FINELC), Finlands universitet UNIFI rf, Finlands studentkårers förbund (FSF), Svenska Finlands folkting, Sysmä kommun, Teuva kommun, Tjänstemannacentralorganisationen STTK, Åbo universitet, arbets- och näringsministeriet, statsrådets kansli, finansministeriet, Vapaa kielivalinta ry, Viitasaari stad, Åbo Akademi.

Remissvaren var både för och emot försöksprojektet. Cirka tjugo remissvar opponerade sig tydligt mot försöket, medan omkring tjugo remissvar inte i sig var kritiska mot projektet men ansåg att det till vissa delar var problematiskt. Cirka tio remissvar gav ett tydligt stöd till projektet, men även en del av dessa svar lyfte fram eventuella problem i förslaget. Några remissinstanser meddelade att de inte har någonting att yttra i ärendet.

De viktigaste utmaningarna som lyftes fram i remissvaren handlade om säkerställandet av likabehandlingen, att svenskspråkiga elever i praktiken lämnas utanför försöket eftersom deras språkstudier inleds tidigare, ersättandet av kostnader, eventuella negativa konsekvenser av avsaknaden av kunskaper i det andra inhemska språket med tanke på fortsatta studier och arbetskarriären, den samhällseliga särutvecklingen på basis av den socioekonomiska bakgrunden, att försöksupbyggnaden och dess mål samt försöksplanen är inexakta, försökets alltför snäva tidsplan samt om att försöket strider mot spetsprojektets mål som handlar om att förnya studentexamen och tidigarelägga språkstudierna. Vissa remissvar bedömde att försöket inte kommer att ge ny information i fråga om att göra språkstudierna mångsidigare och att försöket kommer att ha motsatta konsekvenser för språkstudierna, dvs. att minska på språkstudierna. I vissa remissvar som i övrigt stödde försöket framfördes önskemål om att försöket skulle utvidgas både tidsmässigt och i fråga om antalet deltagare. Det förutsattes att det under den fortsatta beredningen preciseras hur ministeriet i enlighet med propositionens motiveringar ämnar trygga tillräckliga resurser för undervisning i det andra inhemska språket när personer som deltagit i försöket avlägger högskolestudier. Vissa remissvar föreslog en möjlighet till befrielse från kunskaper i det andra inhemska språket i högskolor och samtidigt tvivlade man på möjligheterna att uppnå tillräckliga språkkunskaper på högskolestadiet när det gäller personer som deltagit i försöket. Det uttrycktes även oro över tillgången till behöriga språklärare, i synnerhet med tanke på försökets tidsplan. Det har även framförts att propositionen grundligare ska behandla nuläget i fråga om kunskaperna i svenska och vilka konsekvenser detta har för tillgodoseendet av de språkliga rättigheterna. I vissa remissvar ansågs det som bristfälligt att propositionen inte bedömer om grundlagen ger möjlighet att avskaffa det andra inhemska språket för alla elever inom den grundläggande utbildningen.

På basis av den respons som mottagits har propositionens motiveringar och konsekvensbedömningar precisats och utvidgats. Bestämmelserna om ansökan till försöket och beviljande av tillstånd har precisats. Det föreslås att möjligheten att bevilja understöd för språkundervisning på högskolestadiet för dem som deltagit i försöket föreskrivs om i en separat paragraf. Därtill har man till följd av lagtekniska anmärkningar i remissvaren beslutat att genomföra försöket som en separat försökslag, i avvikelse från det tidigare förslaget. Försökets syfte, omfattning och genomförandesätt förblir dock det samma som i versionen som skickades på remiss. Propositionens konsekvensbedömning har dock inte utvidgats till att omfatta eventuella utbildningspolitiska lösningar som följer av försökets resultat eller följderna av dessa.

Förslaget behandlades av delegationen för kommunal ekonomi och förvaltning den 12 september 2017.

6 Samband med andra propositioner

I 7 § 2 mom. i propositionen ingår en hänvisning till lagen om nationella studie- och examensregister, som föreslås i en regeringsproposition som behandlas av riksdagen som bäst (RP 72/2017 rd) och som avses träda i kraft den 1 januari 2018. Propositionen är beroende av statsbudgeten 2018 där det föreslås ett anslag för språkförsöksprojekt. Avsikten är att det anslaget ska täcka forskningen om försöket och andra kostnader.

7 Ikraftträdande

Lagen avses träda i kraft så fort som möjligt, exempelvis den 1 januari 2018, men dock senast den 1 augusti 2018. Enligt förslaget ska 1—6 § gälla till slutet av 2024. Då har läroplikten upphört för de elever som inlett årskurs 5 eller 6 i undervisning som omfattas av försöket, även om en elev som deltagit i försöket stannat kvar i årskursen på det sätt som avses i 11 § 2 mom. i förordningen om grundläggande utbildning (852/1998).

Enligt förslaget ska 7-9 § i lagen fortsätta att gälla efter det egentliga försöksskedet. I 7 § föreskrivs om försöksregistret och paragrafen ska enligt förslaget fortsätta gälla. Det är nödvändigt att den fortsätter gälla för att de fortsatta studierna för dem som deltagit i försöket kan följas upp och för att man senare ska kunna vara i kontakt med dem som deltagit i försöket för att ordna intervjuer i forskningssyfte. Eftersom eventuell ansökan till studier på andra stadiet efter den grundläggande utbildningen inte följer några bestämda tidpunkter ska även 8 § fortsätta att gälla. Enligt 8 § har elever som deltagit i försöket rätt att bli befriade från studier i det andra inhemska språket i gymnasieutbildningen eller den grundläggande yrkesutbildningen. I 9 § i lagen föreskrivs om möjligheten att bevilja understöd för att trygga undervisningen under högskolestudier för dem som deltagit i försöket.

Verkställandet av lagen inleds redan innan den träder i kraft. Avsikten är att inleda tillståndsförfarandet redan innan lagen stadfästs.

8 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

När propositionens grundlagsenlighet utreds bör det utredas hur propositionen påverkar elevernas jämlikhet och kulturella rättigheter. Därtill bör propositionens konsekvenser för de språkliga rättigheterna utredas. Vidare bör man utreda att de allmänna lagstiftningsmässiga förutsättningarna för försök verkställs samt förhållandet till den kommunala självstyrelsen.

Jämlikhet

Enligt 6 § 1 mom. i grundlagen är alla lika inför lagen. Enligt 2 mom. i paragrafen får ingen utan godtagbart skäl särbehandlas på grund av kön, ålder, ursprung, språk, religion, övertygelse, åsikt, hälsotillstånd eller handikapp eller av någon annan orsak som gäller hans eller hennes person.

Grundlagsutskottet har haft som praxis att i sina bedömningar av experimentell lagstiftning understryka att det i allmänhet ska föreskrivas genom lag om grundläggande rättigheter och att det här kravet också omfattar jämlikhetsprincipen (GrUB 4/2006 rd, GrUU 70/2002 rd, GrUU 11/2002 rd och GrUU 58/2001 rd). Kravet ska beaktas bland annat i fastställandet av försöksområdet. Utgående från detta har utskottet i samband med försöksprojekt förutsatt att försöksområdet anges direkt i lag eller, sekundärt, att beslutet om försöksområdet binds upp genom tillräckligt exakt fastlagda kriterier i lag (GrUU 20/2012, GrUU 2/2011 rd, GrUB 4/2006 rd, GrUU 4/2003 rd, s. 2, GrUU 70/2002 rd, GrUU 39/2002 rd, GrUU 11/2002 rd, GrUU 58/2001 rd och GrUU 19/1997 rd). Enligt utskottets ställningstaganden bör försökslagar därtill ges en begränsad giltighetstid så att de gäller bara så länge det behövs för försöket (GrUU 20/2012, GrUB 4/2006 rd, GrUU 8/2003 rd, GrUU 70/2002 rd, GrUU 39/2002 rd och GrUU 58/2001 rd). En allmän förutsättning för genomförande av försök är dessutom att resultaten av försöket uppföljs och utvärderas på tillbörligt sätt (GrUU 70/2002 rd och GrUU 39/2002 rd).

RP 114/2017 rd

Av de nämnda utlåtandena från grundlagsutskottet gäller två försök med undervisningslagstiftningen. GrUU 58/2001 rd gäller verkställandet av studentexamen och försöksbestämmelsen som ingår i det och GrUU 70/2002 rd gäller försöksbestämmelserna i lagen om grundläggande utbildning och gymnasielagen. I det föregående utlåtandet konstaterades att förslaget att anpassa studentexamen efter gymnasiestudierna och utvecklingen i samhället i sig är ett godtagbart kriterium för att starta begränsade försök i olika delar av landet. I utlåtandet förutsattes dock exakta bestämmelser om i vilken mån examen kan verkställas på något annat sätt än de generella bestämmelserna i lagen föreskriver. Dessutom bör lagen ha bestämmelser om valet av försöksskolor eller försöksplatser, som är vägledande för myndigheternas prövningsrätt. Dessutom måste det uppställas en tidsgräns för giltighetstiden för bestämmelserna om försök så att de bara gäller under den korta tid som krävs för försöket. Att utveckla utbildning och undervisning är ett godtagbart skäl för begränsade försök i olika delar av landet, konstaterar utskottet i det senare utlåtandet. Varje försök bör emellertid objektivt bedömt vara nödvändigt. De föreslagna försöksparagraferna ansågs godtagbara ur jämlikhetssynvinkel eftersom försöksmöjligheten framför allt gäller regleringen av undervisningsformerna och undervisningens omfattning, och eftersom det inte i försöket är tillåtet att avvika från exempelvis undervisningsmålen eller de lagfästa minimikraven för undervisningens omfattning och innehåll. De elever som deltar i försöket särbehandlas följaktligen inte i relation till de övriga eleverna när det gäller väsentliga faktorer i anknytning till den grundläggande utbildningen.

Kulturella rättigheter

Enligt 16 § 1 mom. i grundlagen har alla rätt till avgiftsfri grundläggande utbildning. Bestämmelser om läroplikten utfärdas genom lag. Enligt paragrafens 2 mom. ska det allmänna, enligt vad som närmare bestäms genom lag, 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.

Rätt till det egna språket och den egna kulturen

Enligt 17 § 2 mom. i grundlagen ska vars och ens rätt att hos domstol och andra myndigheter i egen sak använda sitt eget språk, antingen finska eller svenska, samt att få expeditioner på detta språk tryggas genom lag. Det allmänna ska tillgodose landets finskspråkiga och svenskspråkiga befolknings kulturella och samhälleliga behov enligt lika grunder.

I de språkliga rättigheterna kan följande innefattas (Jyränki): Frihet att använda det egna språket, skydd mot diskriminering på basis av det egna språket, rätt till språklig likabehandling av myndigheter, rätt till en språklig identitet, rätt till undervisning på det egna språket och till att få annan information på det egna språket och rätt till politiskt och samhälleligt deltagande på det egna språket. Det allmännas skyldighet att enligt 22 § i grundlagen se till att de grundläggande fri- och rättigheterna tillgodoses omfattar även de grundläggande språkliga rättigheterna.

I nationalspråksstrategin (Statsrådets kanslis publikationsserie 4/2012) betonas även individens rätt att lära sig landets andra nationalspråk.

Området för lagstiftning

Enligt 80 § 1 mom. i grundlagen ska det genom lag utfärdas bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter samt om frågor som enligt grundlagen i övrigt hör till området för lag. Bestämmelsen förutsätter bland annat att grunderna för skyldigheter som till-

RP 114/2017 rd

kommer myndigheter ska fastställas entydigt i lag (GrUU 33/2002 rd och 20/2004 rd). Däremot är det möjligt att precisera lagbestämda grunder och praktiska omständigheter och åtgärder som gäller genomförandet av dem med andra metoder som är lättare än bindande normstyrning.

Enligt 80 § 1 mom. i grundlagen kan statsrådet och ministerierna utfärda förordningar med stöd av ett bemyndigande i grundlagen eller i någon annan lag. Genom lag ska dock utfärdas bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter samt om frågor som enligt grundlagen i övrigt hör till området för lag. Enligt grundlagen är utgångspunkten att förordningarna utfärdas av statsrådet. Ministeriet kan bemyndigas att utfärda förordningar närmast i ärenden av teknisk karaktär samt i frågor vars samhällliga och politiska betydelse är mindre viktig. När det gäller bemyndigande i lagar har grundlagsutskottet i sin utlåtandepraxis ställt krav på exakt och noggrann reglering. (GrUU 58/2001 rd).]

Kommunal självstyrelse

Enligt 121 § 1 mom. i grundlagen är Finland indelat i kommuner, vilkas förvaltning ska grunda sig på självstyrelse för kommunens invånare. Enligt 2 mom. utfärdas bestämmelser om de allmänna grunderna för kommunernas förvaltning och om uppgifter som åläggs kommunerna genom lag.

Grundlagsutskottet har i sitt utlåtande (GrUU 46/2010 rd) förklarat betydelsen av självstyrelsebestämmelsen i 121 § 1 mom. i grundlagen så att bestämmelsen grundar sig grundlagsutskottets praxis som var etablerad redan under regeringsformens tid och enligt vilken den kommunala självstyrelsen som skyddas av grundlagen innebär kommuninvånarnas rätt att besluta om kommunens förvaltning och ekonomi. Genom en vanlig lag kan man inte ingripa i självstyrelsens centrala aspekter på ett sätt som i praktiken gör självstyrelsen betydelselös (t.ex. GrUU 37/2006 rd, GrUU 22/2006 rd och GrUU 65/2002 rd). Eftersom kommunen kan föreskrivas uppgifter genom lag har man samtidigt ansett det vara möjligt att föreskriva om sättet som tjänsterna produceras på.

Bedömning av lagstiftningsordningen

Försökets syfte och mål ska vara tillräckligt viktigt och godtagbart. Ett mål med försöket är att utvidga språkurvalet. Propositionen stöder detta mål eftersom eleven måste välja något annat språk om han eller hon inte väljer det andra inhemska språket. Genom försöket får man viktig information för att utveckla språkstudierna och göra dem mångsidigare. Syftet med försöket är att följa upp hur försöket påverkar språkvalen och utbudet samt att följa upp hur elevernas studievägar efter den grundläggande utbildningen påverkas. Med försöket strävar man efter att utreda hur exempelvis elevernas kön, familjebakgrund, tidigare skolframgång och hemort påverkar språkvalet. I samband med försöket kan man utreda valfrihetens konsekvenser för elevernas studiemotivation och inlärningsresultat. Försöket är motiverat i syfte att utveckla utbildningen eller undervisningen. Det kan anses handla om ett sådant samhälleligt viktigt försök som är en godtagbar grund för att avvika från jämlikhetsprincipen, även om man endast kan avvika från obligatorisk undervisning i det andra nationalspråket i grundläggande utbildning som ordnas av vissa kommuner eller andra lagstadgade utbildningsanordnare som ansökt om att delta i försöket och valts till det.

Det måste finnas en grundad anledning till att försöket begränsas regionalt. Den föreslagna lagen begränsar inte försöket till ett visst geografiskt område i landet, utan utgångspunkten är att alla kommuner och andra utbildningsanordnare kan söka försökstillstånd. Såväl finsk- som

svenskspråkiga utbildningsanordnare kan ansöka om tillstånd. Därmed är försöket inte begränsat till ett visst område och ett visst språk. Den jämlika möjligheten att delta i försöket stöder försökets godtagbarhet ur ett jämlikhetsperspektiv och garanterar erhållandet av täckande information om de syften för vilka försöket inleds.

Enligt de grundlagsmässiga riktlinjerna om försök ska ett försök vara tydligt avgränsat och dess längd ska vara sådan att den motsvarar försökets syfte. Grundlagsutskottets riktlinje är att försökslagars giltighetstid ska begränsas så att de gäller endast under den tid som behövs för försöket. Enligt förslaget gäller försöket endast de åldersklasser som år 2018 börjar i årskurs 5 eller 6. Därmed varar försöket i praktiken till slutet av deras läroplikt, dvs. 4–5 år. Därefter följer man ännu upp övergången till andra stadiet i fråga om personer som deltagit i försöket. Vidare följer man upp med ett tillräckligt stort sampel hur åtminstone en del av eleverna senare placerar sig i studier och i arbetslivet.

Eftersom försöket är temporärt och gäller endast vissa åldersklasser och genomförs för ett begränsat antal elever kan det inte anses ha betydande skada för de språkliga rättigheterna och kunskaperna i det andra inhemska språket som berör hela samhället.

Ju mer begränsat försöket är, desto mindre problematiskt är det i förhållande till det allmännas skyldighet att erbjuda service på bägge inhemska språken. Eftersom försöket är begränsat i förhållande till elevantalet i hela landet kan det inte i sig självt anses utgöra ett betydande problem med tanke på de grundläggande språkliga rättigheterna. Försökets omfattning är inte sådant att det orsakar problem med att nivån på servicen som ges på finska och svenska även framöver bevaras på den nivå som avses i grundlagen.

Med tanke på rättigheterna för elever som deltar i försöket är det väsentligt om avsaknaden av studier i det andra inhemska språket medför jämlikhetsproblem i fråga om ansökan till fortsatta studier och arbete eller tjänster. Med beaktande av rättigheterna som föreskrivs i grundlagen och språklagen och kraven i lagen om språkkunskaper (i statliga och tvåspråkiga kommuners tjänster som kräver högskoleexamen förutsätts tjänsteinnehavaren ha nöjaktiga kunskaper i minoritetsspråket och i enspråkiga kommuner förutsätts nöjaktig förmåga att förstå språket) är det svårt att undvika en situation där personer utan kunskaper i svenska i något skede av livet hamnar i en sämre ställning än andra på grund av avsaknaden av kunskaper i det andra inhemska språket. Detta kan orsaka problem i synnerhet för elever som söker sig till yrken där kunskaper i båda språken förutsätts. Å andra sidan kan studierna i ett annat främmande språk, som valfriheten möjliggör, vara till nytta i det internationella samarbetet och skapa nya möjligheter till framsteg i karriären. Möjligheten att inleda studier i det andra inhemska språket på andra stadiet eller på högskolestadiet kan inte garanteras i alla situationer. Lärokursen i det andra inhemska språket som inleds i gymnasiet är en frivillig uppgift för anordnare av gymnasieutbildning. En person utan kunskaper i det andra inhemska språket befrias i många fall från erhållandet och påvisandet av tillräckliga språkkunskaper i högskolestudier eller så kan den studerande själv få ansvara för att erhålla och påvisa språkkunskaperna. Undervisnings- och kulturministeriet tryggar tillräckliga resurser för undervisning i det andra inhemska språket när personer som deltagit i försöket avlägger högskolestudier. Detta görs för att den studerande ska ha möjlighet att uppnå sådan tillräcklig språkkunskap som ingår i högskoleexamen och som ger behörighet för statliga tjänster.

Med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna finns det dock inget hinder för försöket eftersom det enligt förslaget alltid är frivilligt för eleven att delta i försöket. Utbildningsanordnaren ska ordna undervisning i det andra inhemska språket för alla som vill och eleven kan fritt välja att inte delta i undervisningen. En elev som inte deltar i försöket får inte på grund av

RP 114/2017 rd

sitt val flyttas till en annan skola och inga andra hinder kan heller ställas för erhållandet av undervisning i det andra inhemska språket. I propositionen föreskrivs om utbildningsanordnarens skyldighet att i syfte att stöda elevens och dennes vårdnadshavares beslut innan språkvalet görs försäkra sig om elevernas och deras vårdnadshavares kunskapsbas om de eventuella konsekvenserna av detta val. Avsaknaden av kunskaper i det andra inhemska språket är inte ett hinder för fortsatta studier. Det är dock möjligt att förvärva språkkunskapen i offentligt stödd utbildning även senare exempelvis i form av studier inom det fria bildningsarbetet. För studier på eget initiativ finns exempelvis Språkexamenssystemet för statsförvaltningen (Statsrådets förordning om bedömning av kunskaper i finska och svenska inom statsförvaltningen), som är avsett för att påvisa språkkunskaper i det andra inhemska språket i fråga om offentligt anställda. Därtill är Utbildningsstyrelsens allmänna språkexamina under vissa förutsättningar jämförbara med statsförvaltningens språkexamina.

När tillståndet beviljas utreds om undervisnings- eller utbildningsanordnaren har förutsättningar att genomföra försöket på ett sätt som motsvarar dess syften och utan att äventyra elevens eller den studerandes rättigheter. Detta förutsätter ett tillräckligt brett språkutbud, reella möjligheter att få undervisning i det andra inhemska språket samt tillräcklig studiehandledning.

Bemyndigandet för ministeriet att utfärda förordning som ingår i propositionen gäller tekniska lösningar angående beviljandet av understöd och kan anses vara förenligt med grundlagen.

På ovan nämnda grunder torde propositionen kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Det är dock önskvärt att propositionen behandlas av grundlagsutskottet eftersom försöket, i motsats till 20 § i lagen om grundläggande utbildning som gällde försök med den grundläggande utbildningen, gäller avvikelser från undervisningsmålen eller de lagfästa minimikraven. Genom en omvänd tolkning av grundlagsutskottets utlåtande (GrUU 70/2002 rd) kan det bedömas att detta eventuellt förutsätter noggrannare prövning av grunderna än möjligheten att avvika från regleringen som gäller former och omfattning.

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

Lag

om ett försök som gäller det andra inhemska språket i den grundläggande utbildningen

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

1 §

Lagens syfte

Syftet med denna lag är att genomföra ett försök med att utvidga språkutbudet utan obligatoriska studier i det andra inhemska språket.

Avsikten med försöket är att öka de deltagande utbildningsanordnarnas möjligheter att utvidga språkutbudet, att samla information om faktorer med anknytning till språkvalet och att utreda vilka konsekvenser ökad valbarhet har med tanke på breddandet av språkkunskaperna samt stärkandet av kompetensen. I försöket är det meningen att följa upp konsekvenserna för inlärningsresultaten, språkvalen och utbudet och för elevernas studier efter den grundläggande utbildningen.

Oberoende av vad som föreskrivs någon annanstans i lag eller i bestämmelser eller föreskrifter som utfärdats med stöd av lag ska lärokursen för den grundläggande utbildningen för en elev som deltar i det försök som avses i denna lag omfatta lärokursen i ett främmande språk i stället för lärokursen i det andra inhemska språket.

2 §

Genomförande och rapportering

Utbildningsstyrelsen svarar för genomförandet och uppföljningen av försöket och för anvisningar som gäller det. Utbildningsstyrelsen rapporterar till undervisnings- och kulturministeriet om hur försöket framskrider.

Undervisnings- och kulturministeriet beviljar de tillstånd som behövs för försöket.

Utbildningsstyrelsen fastställer de anordnarspecifika försöksplanerna för undervisningen och utfärdar bestämmelser om frågor som hänför sig till genomförandet av försöket och anvisningar som gäller det samt till uppföljning och forskning om försöket.

3 §

Försökstillstånd

Försökstillstånd beviljas separat för varje skola efter ansökan av utbildningsanordnaren. I tillståndet anges skolan och maximitalet elever i varje skola som erbjuds möjlighet att delta i försöket.

RP 114/2017 rd

I utbildningsanordnarens ansökan ska det ingå tillräckliga uppgifter om försökets omfattning och undervisningsarrangemangen i anslutning till försöket, om de skolor som deltar i försöket och antalet elever vid dessa som hör till målgruppen för försöket, om personalens dimensionering och om övriga omständigheter som påverkar bedömningen av om försöket kan genomföras i enlighet med lagen.

Vid tillståndsprövningen beaktas hur regionerna och språkgrupperna är representerade och hur mångsidigt utbudet av språkundervisning som ersätter det andra inhemska språket är samt andra faktorer som bedöms göra språkundervisningen mångsidigare.

Försökstillstånd kan beviljas en utbildningsanordnare som har yrkesmässiga och ekonomiska förutsättningar att genomföra försöket på ett sätt som motsvarar dess syfte. En förutsättning för att tillstånd ska beviljas är att utbildningsanordnaren förbinder sig att medverka i uppföljande forskning om försöket.

Beslutet får överklagas genom besvär hos förvaltningsdomstolen på det sätt som anges i förvaltningsprocesslagen (586/1996).

4 §

Utbildningsanordnarens försöksplan

Utbildningsanordnaren ska iaktta en försöksplan som fastställts av Utbildningsstyrelsen. I försöksplanen ska det ingå tillräckliga uppgifter om undervisningsarrangemang och läroplaner för dem som deltar i försöket och om rapporteringen och uppföljningen av resultaten av försöket.

5 §

Målgrupp för försöket

I försöket kan de elever delta som får grundläggande utbildning i de skolor som nämns i det tillstånd som beviljats utbildningsanordnaren om dessa elever inleder årskurs 5 eller 6 det läsår som börjar den 1 augusti 2018 och inte före ingången av ifrågavarande läsår har inlett studier i det andra inhemska språket. I försöket kan dock inte en sådan elev delta som redan studerar lärokursen för ett sådant främmande språk som är avsett att ersätta lärokursen i det andra inhemska språket, om inga andra ersättande språk erbjuds.

En skola som deltar i försöket ska erbjuda möjlighet att delta i försöket för alla de elever enligt 1 mom. som skulle inleda studierna i det andra inhemska språket ifrågavarande år om de inte deltog i försöket.

Möjlighet att delta i försöket erbjuds totalt högst 2 200 elever. Det är frivilligt för en elev att delta i försöket.

6 §

Beslut om en elevs deltagande i försöket

Efter ansökan av vårdnadshavaren till eller någon annan laglig företrädare för en elev i den skola som anges i försökstillståndet fattar utbildningsanordnaren beslut om elevens deltagande i försöket. Innan beslutet fattas ska utbildningsanordnaren genom att höra eleven och dennes vårdnadshavare eller andra lagliga företrädare försäkra sig om att eleven och dennes vårdnadshavare eller andra lagliga företrädare är medvetna om kraven på språkkunskaper i den gällande lagstiftningen.

RP 114/2017 rd

Utbildningsanordnaren ska godkänna ansökan om eleven hör till den målgrupp som avses i 5 §.

Vid sökande av ändring i fråga om ett beslut som avses i denna paragraf gäller vad som föreskrivs om begäran om omprövning gällande antagning som elev i lagen om grundläggande utbildning (628/1998).

7 §

Försöksregister

För ordnandet av den uppföljande forskningen upprättar Utbildningsstyrelsen ett personregister över de elever som deltar i försöket. De uppgifter som förts in i registret får användas för administrering av försöket, statistikföring och forskning om försöket. Uppgifterna i registret får samköras med de uppgifter som avses i lagen om nationella studie- och examensregister (/20) och utbildningsanordnarnas motsvarande registeruppgifter när konsekvenserna av försöket undersöks.

I registret är det tillåtet att samla och lagra namn på de personer som deltar i försöket och de studentnummer som avses i lagen om nationella studie- och examensregister.

8 §

Särskilda undervisningsarrangemang i gymnasieutbildning och yrkesutbildning

Oberoende av vad som föreskrivs någon annanstans i lag eller i bestämmelser eller föreskrifter som utfärdats med stöd av lag ska en studerande i vars lärokurs för den grundläggande utbildningen det andra inhemska språket inte har ingått på grund av deltagande i försöket, efter ansökan från den som deltagit i försöket befrias från kravet att det andra inhemska språket ska ingå i den lärokurs som avses i gymnasielagen (629/1998) eller i en yrkesinriktad grundexamen som avses i lagen om grundläggande yrkesutbildning (531/2017). Beslutet fattas av utbildningsanordnaren. Beslutet får överklagas genom besvär hos förvaltningsdomstolen på det sätt som anges i förvaltningsprocesslagen.

9 §

Understöd för att trygga högskolestudier

Undervisnings- och kulturministeriet kan bevilja understöd för att trygga möjligheterna för personer som deltagit i försöket att studera det andra inhemska språket när de avlägger högskolestudier. Närmare bestämmelser om förutsättningarna för beviljande av statsunderstöd som avses i denna paragraf får utfärdas genom förordning av undervisnings- och kulturministeriet.

RP 114/2017 rd

10 §

Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den 201 . Lagens 1—6 § gäller till slutet av 2024.

Helsingfors den 19 september 2017

Statsminister

Juha Sipilä

Undervisningsminister Sanni Grahn-Laasonen