



Sammandrag av utlåtandena till regeringens proposition med förslag till lag om ändring av 12 § i språkkunskapslagen och 11 § i lagen om allmänna språkexamina

1 Begäran om utlåtande och utlåtanden

Via utlåtandetjänsten begärdes 1.11–15.11.2023 utlåtanden om utkastet till regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av 12 § i lagen om de språkkunskaper som krävs av offentligt anställda och 11 § i lagen om allmänna språkexamina. I utkastet till proposition föreslogs det att språkexamina inom statsförvaltningen samt allmänna språkexamen på högsta nivå i finska eller svenska ska bli avgiftsfria. Information om remissbehandlingen fanns utöver i utlåtandetjänsten också tillgänglig i projektportalen för lagberedningsprojekt (projektkod OKM031:00/2023).

Begäran om utlåtande sändes till Centret för tillämpad språkforskning vid Jyväskylä universitet, Utbildningsstyrelsen, Svenska Finlands folkting och finansministeriet. Dessutom har andra instanser och enskilda personer kunnat lämna yttranden via utlåtandetjänsten eller undervisnings- och kulturministeriets registratörskontor.

Det inkom 11 utlåtanden om propositionen. Remissvar lämnades av Centret för tillämpad språkforskning vid Jyväskylä universitet, Institutet för de inhemska språken, Linnalan Setlementti ry – Linnalan opisto, Utbildningsstyrelsen, Svenska Finlands folkting, Taitotalo (AEL-Amiedu Oy), Tampereen seudun ammattiopisto Tredu, Vasa stad, statens språkexamenämnd för finska språket tillsammans med statens språkexamenämnd för svenska språket samt finansministeriet. Också en enskild person yttrade sig.

2 Remissvar

2.1 Målsättning

I flera yttranden understöddes propositionens mål att främja likabehandling av personer med finska och svenska som modersmål när de söker statliga tjänster. För att uppnå detta mål anser Svenska Finlands folkting att de föreslagna ändringarna om att slopa examensavgifterna för de språkexamina som krävs av statsanställda är motiverade. Enligt Svenska Finlands folkting bidrar slopandet av avgifterna målen i nationalspråksstrategin 2021 att båda nationalspråken ska användas aktivt inom den offentliga förvaltningen: Att avskaffa avgifterna för språkprovet/allmänna språkexamen kan på sikt bidra till att öka andelen svenskspråkiga inom statsförvaltningen. Detta innebär i förlängningen att flera anställda inom statsförvaltningen kan erbjuda medborgarna service på svenska.

I Utbildningsstyrelsens utlåtande lyfts det fram att ett avgiftsfritt avläggande av språkexamen också kan främja förutsättningarna för andra personer som fått sin utbildning utomlands att påvisa de språkkunskaper som förutsätts i språkkunskapslagen. Att kunna avlägga examen avgiftsfritt främjar också jämlikheten mellan sådana personer, i synnerhet när de söker statliga tjänster.

2.2 Belastning och resursbehov

Av många utlåtanden framgår att de föreslagna ändringarna medför utmaningar för systemet med språkexamina. I synnerhet Centret för tillämpad språkforskning vid Jyväskylä universitet, Institutet för de inhemska språken, Linnalan Setlementti ry – Linnalan opisto, Utbildningsstyrelsen, Taitotalo, Tampereen seudun ammattiopisto Tredu samt examensnämnderna för finska och svenska språken lyfter i sina remissvar fram risken för en belastning och en överbelastning av språkexamenssystemen.

Enligt remissvaren skulle de föreslagna ändringarna öka antalet deltagare i de högsta språkexamina inte bara i fråga om målgruppen för projektet, utan också i fråga om personer som inte har realistiska möjligheter att avlägga en examen på högsta nivå. Den föreslagna avgiftsfriheten för språkexamen på högsta nivå skulle styra examinanderna att ansöka om examen på fel nivå i stället för att ansöka om att avlägga en avgiftsbelagd examen på mellannivå. Den nivån är redan för närvarande överbelastad. Dessutom skulle en del examinander om och om igen försöka ta om examina på högsta nivå som är avgiftsfria. Enligt t.ex. Taitotalos yttrande gäller detta i synnerhet personer som ansöker om medborgarskap eller om en högskoleplats, eller t.ex. personer som flyttat till Finland och hoppas kunna delta i en påbyggnadsutbildning i medicin.

I flera utlåtanden lyfter man särskilt fram risken för överbelastningar inom allmänna språkexamina. Enligt Utbildningsstyrelsen är de allmänna språkexamina på mellannivå redan nu överbelastade. I år kommer uppskattningsvis sammanlagt 8500 examina på mellannivå att avläggas i finska och svenska. Till exempel Linnalan Setlementti lyfter fram att deras läroanstalt redan för närvarande, när examina är avgiftsbelagda, har erfarenhet av att även sådana examinander som inte fått plats för att avlägga examen på mellannivå anmäler sig till examen på den högsta nivån inom allmänna språkexamina.

Enligt yttrandena har överbelastningen inom allmänna språkexamina också följdverkningar på språkexamina för statsförvaltningen. Enligt språkexamensnämnderna inom statsförvaltningen har det under de senaste åren redan i allt högre grad kommit examinander som deltagit i språkexamen för statsförvaltningen i finska språket, som varken sköter eller planerar att sköta uppgifter inom statsförvaltningen, utan som av praktiska skäl valt det språkprovet, i stället för provet i allmänna språkexamina, till exempel för att man får resultaten snabbare och för att provet ordnas oftare.

Enligt remissvaren lämpar sig språkexamenssystemen och deras nuvarande resurser inte för den ökning av deltagarantalet som de föreslagna ändringarna skulle medföra. Till exempel har Tampereen seudun ammattiopisto Tredu enligt sitt remissvar för närvarande relativt få examinander på högsta nivå jämfört med antalet examinander i examen i finska på mellannivå. Enligt Centret för tillämpad språkforskning vid Jyväskylä universitet kan de läroanstalter som för närvarande ordnar examina på högsta nivå endast anta ett begränsat antal deltagare till examen, eftersom det särskilt på grund av den intervju som ingår i examen på högsta nivå krävs fler arrangemang för en sådan, än för examen på mellannivå. På mellannivå är antalet examinander per examenstillfälle så stort att det inte finns plats att ordna flera examina på andra nivåer samtidigt. Om antalet examinander ytterligare ökar på grund av avgiftsfriheten, skulle det behövas separata provdagar som gäller den högsta nivån. I remissvaren lyfts dessutom fram behovet av fler

examenstillfällena, lokaler, övervakare, bedömare av provhelheter och bedömningar samt intervjuare. Dessa tilläggsbehov skulle öka kostnaderna för examensarrangörerna.

Enligt utlåtandet från Centret för tillämpad språkforskning vid Jyväskylä universitet finns det inte nödvändigtvis ett sådant antal nya anordnare av allmänna språkexamina att det skulle motsvara efterfrågan. Det är inte heller säkert att de nuvarande examensarrangörerna kan öka antalet examensdagar eller avsevärt öka antalet examinander. Dessutom är det inte säkert att det skulle finnas ett tillräckligt antal intervjuare att tillgå för att tillgodose behovet hos det ökande antalet examinander. Utbildningsstyrelsen lyfter även i sitt yttrande fram att antalet intervjuare är begränsat och att det kan bli omöjligt att ordna individuella intervjuer inom allmänna språkexamina, om antalet examinander på högsta nivå ökar betydligt. Linnalan Setlementti bedömer att tillgången på intervjuare kommer att bli ett problem, eftersom också examinander på basnivå ska intervjuas under en och samma examensdag. Detta kan leda till att de som ordnar allmänna språkexamina blir tvungna att avstå från en del av de prov de ordnar, till exempel helt från att ordna provet på basnivå eller på högsta nivå.

Institutet för de inhemska språken och Utbildningsstyrelsen betonar i sina yttranden att det inte heller är möjligt att öka antalet medlemmar i statsförvaltningens språkexaminationsnämnder enligt efterfrågan i takt med att antalet deltagare ökar, eftersom det föreskrivs om nämndens sammansättning och sakkunskap i statsrådets förordning om bedömning av kunskaper i finska och svenska inom statsförvaltningen (481/2003). Prestationerna inom språkexamina för statsförvaltningen som gäller utmärkt nivå bedöms av medlemmarna i språkexaminationsnämnderna som bisyssla, vid sidan om deras huvudsakliga uppdrag. Enligt remissvaret från Institutet för de inhemska språken finns det mycket få sakkunniga som är behöriga för språkexaminationsnämnderna och det är inte lätt att öka antalet bedömare. Enligt Utbildningsstyrelsens remissvar ingår det dessutom en tidskrävande individuell intervju i examen för språkexamina för statsförvaltningen som gäller kunskaper på utmärkt nivå. I regel kan högst 10 examinander per språk antas till examenstillfällena, som ordnas en gång i månaden.

Enligt Centret för tillämpad språkforskning vid Jyväskylä universitet ordnas det för närvarande allmän språkexamen på högsta nivå i finska endast tre gånger per år och i svenska två gånger per år för ett begränsat antal deltagare. De som söker till statliga tjänster skulle inte kunna tilldelas en särskilt betydande kvot examensplatser, eftersom denna kvot skulle beröva andra deltagare platser, om det inte dyker upp några sådana examinander. Enligt Centret för tillämpad språkforskning lämpar det nuvarande anmälningssystemet sig inte heller för kvotering.

Centret för tillämpad språkforskning lyfter i sitt yttrande fram att på grund av det begränsade antalet examensplatser och deltagare kan platserna komma att fyllas mycket snabbt, vilket gör att de som behöver och drar nytta av provet inte nödvändigtvis kommer att ha möjlighet att delta när de så önskar och där det vore klokast. Enligt språkexaminationsnämnderna inom statsförvaltningen innebär examinander som deltar i ett prov på en alltför hög nivå inte bara mer arbete för nämnden, utan försvårar också tillträdet till examina, eftersom det är omöjligt att utöka antalet examinander med nuvarande resurser. Också Linnalan Setlementti lyfter fram att sådana examinander för vilka den högsta nivån är den enda möjliga skulle bli utan plats om antalet deltagare i examen på högsta nivå överbelastas.

Något som enligt Utbildningsstyrelsen överbelastar språkexamenssystemet, ökar kostnaderna och den administrativa bördan är personer som anmält sig till en språkexamen, men underlåter att delta i examenstillfället. Enligt Utbildningsstyrelsen är detta delvis ett problem redan nu, trots att examina är avgiftsbelagda. Om examen blir avgiftsfri, kommer andelen personer som anmält sig till examen, men uteblir, att växa. I enlighet med den nya lagstiftningen om allmänna språkexamina fakturerar examensanordnarna Utbildningsstyrelsen, även om Utbildningsstyrelsen inte får några inkomster från avgiftsfria examina. Även Tampereen seudun ammattiopisto Tredu lyfter i sitt utlåtande fram att det tilltagande antalet anmälningar till examen på högsta nivå ofta orsakar arbete i form av annulleringar och förfrågningar. Redan nu förekommer det ofta att deltagande i examen skjuts fram eller annulleras, eftersom deltagarens egen anmälan anses vara ett tillräckligt skäl för att byta datum för anmälan.

2.3 Språkexamenssystemen som helhet betraktat

Institutet för de inhemska språken (Språkinstitutet) betonar i sitt utlåtande att språkexamenssystemen och ordnandet av examina samt de avgifter som tas ut för dessa bör granskas som en helhet. Vid en reform av språkexamenssystemen bör man lyfta fram jämlikhets- och jämställdhetsperspektivet, och ändringarna bör betjäna alla som deltar i språkproven på ett ändamålsenligt och jämlikt sätt. De ändringar som föreslås i propositionen och som gäller avgiftsfrihet för examina på de högsta nivåerna är enligt Institutet för de inhemska språken motiverade ur ett perspektiv som utgår från statens och kommunernas behov av att fylla tjänster, men samtidigt besvärliga, med tanke på språkexamenssystemet som helhet betraktat och med avseende på en jämlik behandling av examinanderna. Enligt Språkinstitutet borde propositionen ses över, och även ta upp systemen med språkexamina, de avgifter som tas ut för examina samt konsekvenserna av de ändringar som föreslås för dessa examenssystem som en helhet.

Även i några andra utlåtanden lyfts likabehandlingsaspekter fram. Enligt språkexamensnämnderna inom statsförvaltningen har också språkexamina på lägre nivåer lika stor betydelse för dem som tar dessa examina, som examina på högsta nivå. Examina på lägre nivåer avläggs till exempel för att få medborgarskap, studieplats eller jobb. Enligt språkexamensnämnderna är det oklart om just de som avlägger språkprov på en högre nivå är i större behov av en inkomstöverföring mer än de som avlägger proven på övriga nivåer. Enligt Linnalan Settlementti borde man förklara för examinanderna på mellannivå varför man ska betala för examen om den avläggs i syfte att få utbildning, jobb eller medborgarskap, men inte om man ansöker om en statlig tjänst.

2.4 Noggrannare avgränsning av ändringarna

I sitt remissvar förordar statens examensnämnder för finska och för svenska språket att reformen anslår betänketid och företar preciseringar för att ändringarna inte ska medföra problem i fråga om de praktiska arrangemangen kring språkexamina och för att de ska betjäna alla examinander och språkproven på alla kunskapsnivåer på ett adekvat sätt.

Enligt Centret för tillämpad språkforskning vid Jyväskylän universitet borde anmälan till examen begränsas på något sätt, om man vill att den allmänna språkexamen ska vara avgiftsfri på det sätt som föreslås i propositionen. I anmälningsskedet borde examinanderna tillfrågas om bakgrundsuppgifter, såsom deras

förstaspråk och om de kommer till examen för att påvisa språkkunskaper för att ansöka om en statlig tjänst. I yttrandet lyfter Centret för tillämpad språkforskning fram att detta i sin tur kan orsaka problem med tanke på jämlikheten i allmänhet; varför behandlas olika examinandkategorier olika i en examen. Enligt Centret för tillämpad språkforskning är de som deltar i provet i huvudsak personer med högre utbildning och personer som har ett annat förstaspråk, och vanligen kommer de till provtillfället för att påvisa sina språkkunskaper för ett jobb, men inte nödvändigtvis för en statlig tjänst.

Även Utbildningsstyrelsen föreslår i sitt yttrande att överbelastningen och kostnaderna skulle kunna begränsas till exempel genom att begränsa avgiftsfriheten till endast språkexamina inom statsförvaltningen som gäller utmärkta språkkunskaper, eller till personer som avlagt högskoleexamen. Enligt Utbildningsstyrelsen behövs en avgränsning av målgruppen för att man ska kunna trygga varaktigheten och funktionsförmågan inom det språkexaminsystem som Utbildningsstyrelsen administrerar. Dessutom konstaterar Utbildningsstyrelsen att det både ekonomiskt och med tanke på de resurser som behövs för genomförandet av reformen är rationellt och nödvändigt att på författningsnivå definiera de målgrupper som avses i regeringspropositionen.

2.5 Avgiftsfrihet vid ändringssökande

I utkastet till proposition föreslås dessutom att det ska bli avgiftsfritt att begära omprövning av prestationer i en allmän språkexamen på högsta nivå som avlagts avgiftsfritt. I sitt remissvar lyfter Utbildningsstyrelsen fram att även detta ändringsförslag skulle medföra arbete och kostnader för både Utbildningsstyrelsen och Centret för tillämpad språkforskning vid Jyväskylä universitet, som samordnar kontrollen av bedömningarna av prestationerna. Därtill skulle bedömningar som görs på nytt föranleda ytterligare kostnader. Utbildningsstyrelsen föreslår att det utöver allmänna språkexamina också ska vara avgiftsbelagt att söka ändring i språkexamina för statsförvaltningen, eftersom ändringssökandet medför mycket extra arbete.

2.6 Lagen om grunderna för avgifter till staten och statsbudgeten

Finansministeriet har i sitt remissvar gett respons på propositionens förhållande till lagen om grunderna för avgifter till staten och till statsbudgeten. Finansministeriet anser att det i princip ska tas ut en avgift för offentligrättsliga prestationer i enlighet med lagen om grunderna för avgifter till staten.

Enligt ministeriet bör propositionsutkastets konsekvenser för statsfinanserna kompletteras under den fortsatta beredningen i fråga om vilka kostnader varje enskild ändring sammantaget medför och om ändringarna kan genomföras med befintliga anslag eller med vilka medel de ska finansieras. Enligt finansministeriet har det under moment 29.01.02. i budgetpropositionen för 2024 reserverats 524 000 euro för utvecklande och anordnande av språkexamina, utvecklande av utbildningen av och examina för auktoriserade translatorer samt för utvecklande av ett register över rättstolkare och för kostnaderna för att driva verksamheten. I anslaget har beaktats 72 000 euro för att språkexamina för statsförvaltningen ska bli avgiftsfria. Finansministeriet betonar att de föreslagna ändringarna ska genomföras inom ramen för befintliga anslag och de anslag som ingår i statsbudgeten och planen för de offentliga finanserna. Enligt finansministeriet har det inte anvisats något tilläggsanslag för ändamålet i bilaga B till

regeringsprogrammet, utan eventuella behov av tilläggsanslag ska anvisas inom ramen för undervisnings- och kulturministeriets huvudtitel.

2.7 Ikraftträdande för och information om ändringarna

Utbildningsstyrelsen lyfter i sitt utlåtande också fram de ändringar som avgiftsfriheten skulle medföra i anmälningssystemen och de gränssnitt som tjänstemännen behöver. För närvarande är betalning av examensavgiften en integrerad del av den elektroniska anmälan till examina både till allmänna språkexamina och till språkexamina för statsförvaltningen. Enligt Utbildningsstyrelsen kräver ett frikopplande av betalningsfunktionen från den elektronisk anmälan tillräckligt med tid och resurser, både i fråga om planeringen och genomförandet av operationen.

Utbildningsstyrelsen föreslår att bestämmelserna, med avvikelse från vad som föreslås, ska träda i kraft först den 1 juli 2024, för att de ändringar i informationssystemen som behövs för genomförandet, Utbildningsstyrelsens interna processer i anslutning till ändringen samt informationen till kunderna ska hinna genomföras i tid och på behörigt sätt. Examenstillfällena för examen för statsförvaltningen som gäller kunskaper på utmärkt nivå offentliggörs på webbplatsen oph.fi och i anmälningssystemet för ett halvår i sänder. Anmälan till examina öppnas i samband med offentliggörandet. Utbildningsstyrelsen föreslår att avgiftsfriheten ska gälla först från och med de examenstillfällena som ordnas hösten 2024, och som offentliggörs i april-maj 2024.

Tampereen seudun ammattiopisto Tredu lyfter i sitt remissvar fram att information och rådgivning om den föreslagna ändringen kräver resurser också av dem som ordnar språkexamina, och som examinanderna tar kontakt med för att ställa frågor.

2.8 Övriga åtgärder

I en del yttranden understöds att man utreder om man skulle kunna få avlägga en examen som visar utmärkta kunskaper i finska respektive svenska som en del av universitetsstudierna. Enligt remissvaret från Vasa stad skulle detta kunna främja lika möjligheter för unga som söker sig till en tjänstemannakarriär, och alla universitetsstuderande skulle ha möjligheter att på lika villkor avlägga examen som en del av sina studier, oavsett modersmål. En sådan lösning sporrar enligt Vasa stad också de studerande att satsa på de språkstudier som ingår i universitetsstudierna, och innebär att de kan uppnå reella språkkunskaper via studierna. Vasa stad anser att detta alternativ i synnerhet skulle gynna personer som studerat finska eller svenska som andraspråk.

Enligt Vasa stads remissvar är avgiftsfrihet i språkprovet på högsta nivå varken en riktig eller en tillräcklig lösning med avseende på oron för att svenskan försvinner som förvaltningsspråk. Svenska Finlands folkting betonar för sin del att det utöver slopandet av avgifterna för språkexamina också behövs andra sådana åtgärder som föreslås i nationalspråksstrategin för att förbättra svenskans ställning inom förvaltningen.