

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om temporär ändring av lagen om grundläggande utbildning

## **PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL**

I denna proposition föreslås att lagen om grundläggande utbildning ändras temporärt. Propositionen möjliggör regionala försök med att utvidga språkurvalet utan obligatoriska studier i det andra nationalspråket.

Lagen avses träda i kraft senast den 1 augusti 2018 och gälla till utgången av 2023.

## **MOTIVERING**

### **1 Nuläge**

#### *Lagar och bestämmelser*

Enligt 17 § 1 mom. i grundlagen är Finlands nationalspråk finska och svenska. Enligt 2 mom. 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 definierar 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 minoritetspråket i fråga om tjänster vid staten och i tvåspråkiga kommuner som kräver högskoleexamen. I enspråkiga kommuner förutsätts nöjaktig förmåga att förstå språket. Enligt statsrådets förordning om universitetsexamina (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 grunda, enligt vad som bestäms eller föreskrivs med stöd av 14 § i lagen, 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.

14 § i lagen om grundläggande utbildning innehåller 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.

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, ämneshelheter, 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 det andra inhemska språket-ämnet sex lärokurs: lång svenska och finska dvs. A-lärokurs, medellång svenska och finska dvs. B1-lärokurs samt modersmålsinriktad svenska och finska. Främmande språk-ämnet omfattar sju lärokurs: 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 skrifttecken som grundar sig på alfabetet. För andra språk som utbildningsanordnaren bjuder ut i sitt språkprogram låter utbildningsanordnaren utarbeta en läroplan som följer dessa grunder i tillämpliga delar. Internationellt godkända språkspecifika referensramar kan anpassade användas i undervisningen i icke-europeiska språk med beaktande av att inlärningen av nya skrivtecken 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 skolans undervisningsspråk (finska, svenska eller samiska) eller något annat språk som vårdnadshavaren uppgett.

Elevens modersmål	Lärokurs i modersmål och litteratur	Det andra inhemska språket	
		<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 timantalet 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 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 det frivilliga A2-språket 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 företagande. 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.

## **2 Ändringar som föreslås**

I denna proposition föreslås att lagen om grundläggande utbildning ändras temporärt. Enligt förslaget fogas till lagen om grundläggande utbildning en 20 a § som gäller en bestämd tid. Propositionen möjliggör regionala försök med att utvidga språkurvalet 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.

Målet med försöket är att följa upp hur försöket påverkar språkvalen och utbudet på de områden 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. Vidare utreder man på de områden som deltagit i försöket vilka förutsättningarna är för att erbjuda ett mångsidigt språkurval ur utbildningsanordnarnas perspektiv. Utbildningsstyrelsen som verkställer försöket fattar närmare beslut om försöksstrukturens uppbyggnad eventuellt i samarbete 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 undersökning 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 vid att medverka i den uppföljande undersökningen åtminstone under den grundläggande utbildningens tid. 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.

Möjlighet att delta i försöket erbjuds högst 2200 elever. Försökstillstånd beviljas på ansökan av utbildningsanordnaren. 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. Tillstånd till ett nödvändigt försök 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 så att de är så representativa som möjligt med tanke på regionerna och språkgrupperna. Försökstillståndet beviljas av Utbildningsstyrelsen som även övervakar och styr försöket samt den därtill hörande forskningen och utredningen. 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 försöket ska man iakttä en försöksplan som godkänts av Utbildningsstyrelsen. I försöksplanen ska ingå tillräckliga uppgifter om undervisningsarrangemang, läroplaner, platser där undervisning som ingår i försöket ordnas samt om rapporteringen och uppföljningen av resultaten av försöket.

I försöket kan delta endast 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 2018-08-01 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 ifrågakvarande bestämmelse.

Deltagandet i försöket är frivilligt för eleven. Valet av språk utifrån alternativen som utbildningsanordnaren erbjuder görs i praktiken av elevens vårdnadshavare. 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.

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 om yrkeshögskolor.

Enligt förslaget föreskrivs i lagen för tydlighetens och likabehandlingens skull att en elev i vars lärokurs för den grundläggande utbildningen det inte har ingått det andra inhemska språket på grund av deltagande i försöket, efter ansökan ska befrias från skyldigheten att innefatta det andra inhemska språket i lärokursen som avses i gymnasielagen eller yrkesinriktade 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 6 mom. även på en sådan elev i fråga om studier på andra stadiet.

### **3 Propositionens konsekvenser**

Genom försöket får man information för att utveckla språkstudierna och göra dem mångsidigare. Genomförande av försöket utvidgar utbudet av språk som kan studeras i de deltagande kommunerna och ökar kunskaperna i språk som studeras mindre i Finland. Eftersom försöket är temporärt och gäller endast vissa åldersklasser och genomförs i begränsad omfattning kan det inte anse ha konsekvenser för de språkliga rättigheterna och kunskaperna i det andra inhemska språket som berör hela samhället.

Utbildningsanordnare som deltar i försöket är skyldiga att erbjuda ett bredare språkutbud. Eftersom elevens skolplats inte får bytas 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. Deltagandet i försöket är frivilligt för utbildningsanordnaren. Intresset för att efter provning ordna undervisning i det andra inhemska språket som inleds i gymnasiet kan öka.

Propositionen har konsekvenser för elever som deltar i försöket. Eleverna och deras vårdnadshavare har fler möjligheter när de väljer vilka språk eleven ska studera. Valfriheten begränsas till de språk som utbildningsanordnaren erbjuder. I senare studier på andra stadiet eller högskolestadiet kunde förvärvandet av kunskaper i svenska ske på elevens eget ansvar och eventuellt även på egen bekostnad. Avsaknaden av kunskaper i det andra inhemska språket kunde i framtiden göra det svårare att få en tjänst eller på annat sätt orsaka situationer där personer utan kunskaper i svenska har en sämre ställning än andra. Undervisnings- och kulturministeriet säkerställer att det finns tillräckliga resurser när de som deltagit i försöket med det andra inhemska språket avlägger högskolestudier så att de studerande har möjlighet att få den tillräckliga språkkunskap som ingår i högskoleexamen och behörighet att söka till statliga tjänster.

Utbildningsstyrelsen som verkställer försöket fattar närmare beslut om försöks- och forskningsstrukturens uppbyggnad eventuellt i samarbete med forskare på området. En stor del av försökets konsekvenser kan utredas som tjänsteuppdrag. Den uppföljande undersökningen kan till vissa delar kräva utomstående forskningsinsatser. Dess omfattning preciseras när försöksplanen och undersökningens struktur färdigställts. Eftersom uppföljningen av elever som deltagit i försöket pågår som längst upp till 5-10 år bildas hos Utbildningsstyrelsen ett personregister över personerna som deltagit i försöket. Registret är nödvändigt med tanke på slutförandet av den lagstadgade undersökningen som anknyter till försöket. Utan registret är det inte möjligt att genomföra den uppföljande undersökningen efter den grundläggande utbildningen.

#### **4. 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 genomförs om villkoren uppfylls.

I enlighet med handlingsplanen har undervisnings- och kulturministeriet nu 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. En promemoria om ärendet har även fått från justitiekanslersämbetet.

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.

Propositionen har sänts på remiss \_\_.\_\_.— \_\_.\_\_.201\_\_. Utlåtanden begärdes av \_\_ instanser och inom utsatt tid inkom totalt \_\_ utlåtanden. Undervisnings- och kulturministeriet tog emot \_\_ övriga utlåtanden eller ställningstaganden.

Utlåtanden begärdes av/utlåtanden gavs av:

Sammanfattning av utlåtandena:

Förslaget behandlades av delegationen för kommunal ekonomi och förvaltning \_\_.\_\_.201\_\_.

#### **5 Samband med andra propositioner**

Propositionen har inte samband med andra propositioner.

#### **6 Ikraftträdande**



Lagen avses träda i kraft så fort som möjligt, exempelvis den \_\_\_\_ 201\_\_, men dock senast den 1 augusti 2018. Enligt förslaget ska lagen gälla till utgången av 2023. Då är läroplikten som regel slut för elever som inledde undervisning som omfattades av försöket i årskurs 5 eller 6. Eftersom läroplikten för vissa elever kan vara längre än detta, t.ex. på grund av att eleven kvarstannar på årskurs så som avses i 11 § 2 mom. i förordningen om grundläggande utbildning (852/1998), föreslås det dock att bestämmelsen som möjliggör avvikelser från 13 § i lagen om grundläggande utbildning i fråga om undervisningen i det andra inhemska språket tillämpas ända tills läroplikten för eleverna som deltar i försöket avslutas.

Eftersom eventuell ansökan till studier på andra stadiet efter den grundläggande utbildningen inte följer några bestämda tidpunkter tillämpas bestämmelsen enligt vilken elever som deltagit i försöket har rätt att bli befriade från studier i det andra inhemska språket i gymnasieutbildningen eller den grundläggande yrkesutbildningen även efter att lagen inte längre gäller.

Verkställandet av lagen inleds redan innan den träder i kraft. Enligt ikraftträdandebestämmelsen kan tillståndsförfarandet inledas redan innan lagen stadfästs. Utbildningsanordnarna kommer att behöva tillräckligt med tid för att söka försökstillståndet och utarbeta försöksplanen samt få den godkänd. Deltagande i försöket förutsätter tillräckligt med tid för att utarbeta en lokal läroplan. 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 språkvalet redan året innan språkundervisningen inleds. Efter att språkvalet fastställts måste utbildningsanordnarna ännu planera skolornas årsplaner, undervisningsgrupper och läsordningar.

## **7 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).

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 försökmöjligheten 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 samhällseliga 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 samhällseligt 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 tillkommer 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 sin utlåtandepaxis 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 betydelslös (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.

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 utsetts 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. I förhållande till elevantalet i hela landet kan det begränsade försöket 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. 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 säkerställer att det finns tillräckliga resurser när de som deltagit i försöket med det andra inhemska språket avlägger högskolestudier så att de studerande har möjlighet att få den tillräckliga språkkunskap som ingår i högskoleexamen och behörighet att söka till 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 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 säkerställa 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.

Enligt propositionen ska Utbildningsstyrelsen som beviljar tillståndet utreda 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.

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 temporär ändring av lagen om grundläggande utbildning

I enlighet med riksdagen beslut

fogas till lagen om grundläggande utbildning (628/1998) temporärt en ny 20 a § som följer:

#### 20 a §

##### *Försök med att utvidga språkurvalet utan obligatoriska studier i det andra inhemska språket*

Syftet med denna paragraf är att för utbildningsanordnare som deltar i försöket utöka möjligheterna att utvidga språkurvalet utan att eleverna är skyldiga att studera det andra inhemska språket. Avsikten med försöket är att samla information om faktorer med anknytning till språkurvalet och att utreda vilka konsekvenser ökad valbarhet har med tanke på att bredda språkkunskaperna samt att stärka kompetensen. I försöket ska konsekvenserna för inlärningsresultaten, språkvalen och utbudet följas upp och därtill uppföljs konsekvenserna för elevernas studier efter den grundläggande utbildningen.

Utan hinder av vad som någon annanstans föreskrivs eller bestäms i lag eller med stöd av lag ska i grundläggande utbildning som ordnas av en utbildningsanordnare som deltar i det försök som avses i denna paragraf i lärokursen för en elev som deltar i försöket ingå undervisning i ett främmande språk i stället för i det andra inhemska språket. Lärokursen för en elev som deltar i försöket omfattar minst två främmande språk.

Möjlighet att delta i försöket erbjuds högst 2200 elever. Försökstillstånd beviljas på ansökan av utbildningsanordnaren. 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. Tillstånd till ett nödvändigt försök 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 så att de är så representativa som möjligt med tanke på regionerna och språkgrupperna. Utbildningsstyrelsen beviljar försökstillstånd och ansvarar för uppföljningen av försöket.

I försöket ska en försöksplan som godkänts av Utbildningsstyrelsen iakttas. 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.

I försöket kan delta elever i grundläggande utbildning hos utbildningsanordnare med tillstånd som inleder årskurs 5 eller 6 läsåret som börjar den 1 augusti 2018 och som inte har inlett studierna i det andra inhemska språket. Deltagandet i försöket är frivilligt för eleven. Utbildningsanordnaren fattar beslut om elevens deltagande i försöket efter att ha hört eleven och dennes vårdnadshavare eller övriga lagliga företrädare. Utbildningsanordnaren ska säkerställa att eleven och dennes vårdnadshavare eller övriga lagliga företrädare är medvetna om kraven på språkkunskaper i den gällande lagstiftningen.

Utan hinder av vad som någon annanstans föreskrivs eller bestäms i lag eller med stöd av lag ska en elev i vars lärokurs för den grundläggande utbildningen det inte har ingått det andra inhemska språket på grund av deltagande i försöket, på ansökan befrias från skyldigheten att innefatta det andra inhemska språket i

lärokursen som avses i gymnasielagen eller yrkesinriktade grundexamen som avses i lagen om grundläggande yrkesutbildning.

---

Denna lag träder i kraft den 201\_ och gäller till slutet av 2023. Lagens 20 a § 2 mom. tillämpas i fråga om elever som deltagit i försöket ända tills deras läroplikt avslutas.

Utbildningsanordnarens skyldigheter som gäller rapportering och uppföljning av försökets resultat och som bestäms i försökstillståndet och försöksplanen gäller även efter att lagen har upphört att gälla. Lagens 20 a § 6 mom. tillämpas i fråga om elever som deltagit i försöket även efter att lagen har upphört att gälla.

Ansökningsförfarandet för försökstillstånd som avses i 20 a § 3 mom. kan inledas redan innan lagen träder i kraft.