

Grundlagsutskottet

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

Till kulturutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ett försök som gäller det andra inhemska språket i den grundläggande utbildningen (RP 114/2017 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till kulturutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Janne Öberg, undervisnings- och kulturministeriet
- folktingssekreterare Markus Österlund, Svenska Finlands folkting
- sakkunnig i utbildningsfrågor Camilla Grundström, Svenska Finlands folkting
- professor Mikael Hidén
- professor Olli Mäenpää
- professor Tuomas Ojanen
- professor Markku Suksi
- professor Veli-Pekka Viljanen.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- professor (emeritus) Teuvo Pohjolainen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att det stiftas en lag om ett försök som gäller det andra inhemska språket i den grundläggande utbildningen. 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.

I motiven till lagstiftningsordningen bedömer regeringen lagförslaget med avseende på bland annat jämlikheten, de kulturella rättigheterna och de språkliga rättigheterna. Regeringen anser att

Utlåtande GrUU 44/2017 rd

propositionen torde kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Enligt regeringen är det ändå önskvärt att propositionen behandlas av grundlagsutskottet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Bakgrund

Regeringen föreslår att det stiftas en temporär lag om ett försök som gäller det andra inhemska språket i den grundläggande utbildningen. Enligt lagen ska en utbildningsanordnare som fått försökstillstånd erbjuda de elever som deltar i försöket undervisning i ett främmande språk i stället för undervisning i det andra inhemska språket.

När riksdagen förkastade medborgarinitiativet om att göra svenskan till ett valfritt läroämne (MI 2/2014 rd) förutsatte den att regeringen utreder de lagstiftningsmässiga förutsättningarna för regionala försök för att utvidga språkutbudet utan att det andra nationalspråket är obligatoriskt (RSk 54/2014 rd).

Godtagbart mål och proportionalitet

Jämlikhetsbestämmelserna i grundlagens 6 § kräver i princip lika behandling oavsett bland annat var man bor. Grundlagsutskottet har ändå ansett att försökslagstiftning som leder till en viss olikhet i sig är acceptabel med avseende på jämlikheten, om det finns ett godtagbart mål med försöket (se t.ex. GrUU 51/2016 rd, s. 3, GrUU 20/2012 rd, s. 2 och GrUU 58/2001 rd, s. 2 och de utlåtanden som nämns där). Utskottet har då understrukit att inga skarpa gränser för lagstiftarens prövning följer av jämlikhetsprincipen när en reglering i överensstämmelse med den rådande samhällsutvecklingen eftersträvas och att ett försök åtminstone inom vissa gränser kan vara en godtagbar grund för att pruta på formell jämlikhet i regionalt hänseende (GrUU 42/2010 rd, s. 4—5, GrUU 11/2002 rd, s. 2—3 och GrUU 58/2001 rd, s. 2).

Avsikten med det försök som föreslås nu är enligt 1 § 2 mom. i lagförslaget 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 konsekvenserna för inlärningsresultaten, språkvalen och utbudet och för elevernas studier efter den grundläggande utbildningen. Att utveckla utbildning och undervisning är enligt grundlagsutskottet ett godtagbart skäl för att genomföra försök (GrUU 70/2002 rd, s. 2/II). Vid bedömningen av godtagbarheten är det ändå av betydelse att det handlar om undervisning i rättsligt jämlika nationalspråk som avses i grundlagens 17 §.

I det föreslagna försöket kan de elever delta som får grundläggande utbildning i de skolor som nämns i det försökstillstånd 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. Formellt sett gäller bestämmelsen om målgruppen för försöket således både dem som studerar finska och dem som studerar svenska som andra inhemska språk. Regeringen säger ändå i propositionen (s. 11) att det kan uppskattas att antalet svensk-

Utlåtande GrUU 44/2017 rd

språkiga elever som deltar i försöket kommer att vara lågt. I de svenskspråkiga skolorna väljer ungefär 90 procent av eleverna finska som antingen A1- eller A2-språk, vanligtvis redan i årskurs 3 eller tidigare.

När det gäller våra nationalspråk enligt grundlagens 17 § 1 mom. har det föreslagna försöket således praktisk betydelse främst bara med avseende på svenskan. 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. I samma moment åläggs det allmänna att tillgodose landets finskspråkiga och svenskspråkiga befolknings kulturella och samhälleliga behov enligt lika grunder. De grundläggande språkliga rättigheterna förutsätter inte bara att språken ska behandlas formellt lika utan också att den faktiska jämlikheten mellan den finskspråkiga och den svenskspråkiga befolkningen tryggas, bland annat i fråga om ordnandet av samhälleliga tjänster (RP 309/1993 rd, s. 69, se också t.ex. GrUU 12/2017 rd, s. 3).

Enligt förarbetena till reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna har grundlagens bestämmelser om de språkliga rättigheterna betydelse till exempel för ordnandet av skol- och andra bildningsförhållanden (RP 309/1993 rd, s. 69). Grundlagsutskottet anser att om man ser till skolförhållanden och undervisning handlar grundlagens 17 § 2 mom. i allt väsentligt om vars och ens rätt att få undervisning i och på sitt eget språk (GrUU 12/2004 rd, s. 2/I). Utskottet anser ändå att undervisning i det andra inhemska språket är en del av en helhet genom vilken man tryggar de språkliga rättigheterna.

Enligt regeringens proposition (s. 12) anses försöket inte ha betydande samhälleliga konsekvenser eller konsekvenser för tillgodoseendet av de språkliga rättigheterna. Också grundlagsutskottet är av den uppfattningen att de direkta konsekvenserna för de språkliga rättigheterna är små, eftersom försöket är begränsat både tidsmässigt och till sin omfattning. Utskottet påpekar ändå att den föreslagna lagstiftningen inte odelat står i samklang med utskottets tidigare ställningstaganden med anledning av statsrådets berättelser om tillämpningen av språklagstiftningen. Utskottet har ansett det viktigt att undersöka om undervisningen i nationalspråken är tillräcklig med tanke på de språkliga rättigheterna (GrUB 1/2010 rd, s. 6/I, GrUB 6/2006 rd, s. 4/II). Enligt utskottet visar språkberättelsen att det behövs långsiktiga insatser för att säkerställa att myndigheterna också i praktiken ska klara av att erbjuda tjänster på svenska. Exempelvis kunde resurserna för svenskundervisning ökas på alla utbildningsstadier (GrUB 1/2010 rd, s. 6/II).

Det sägs i propositionen (s. 11) att valfriheten medför risker för sociala samt könsmässiga och regionala snedvridningar. Också det är oroväckande, menar utskottet.

Grundlagsutskottet har kopplat samman frågan om godtagbar grund för ett försök också med att det uttryckligen ska ge uppgifter och erfarenheter om vissa planerade reformers konsekvenser (GrUU 51/2016 rd, s. 3, GrUU 19/1997 rd, s. 1/I). Syftet med den nu aktuella lagen är bland annat 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 konsekvenserna för inlärningsresultaten, språkvalen och utbudet och för elevernas studier efter den grundläggande utbildningen.

Utlåtande GrUU 44/2017 rd

Bestämmelser om uppföljning och forskning om försöket finns i lagförslagets 2 §. I 7 § föreslås det dessutom bestämmelser om ett försöksregister för att möjliggöra ordnandet av den uppföljande forskningen. Grundlagsutskottet fäster uppmärksamhet vid att regleringen i 2 § är vagt formulerad. Det är också i viss mån oklart huruvida innehållet i det försöksregister som nu föreslås bli inrättat tillsammans med de övriga uppgifter som avses i 7 § 1 mom. möjliggör uppföljning i fråga om exempelvis alla de omständigheter som anges i propositionsmotiven (s. 6 och 16—17). Kulturutskottet bör överväga en precisering av bestämmelserna.

Grundlagsutskottet har vid bedömningen av försökslagstiftningen även fäst vikt vid hur kraven på proportionalitet uppfylls (se t.ex. GrUU 51/2016 rd, s. 3, GrUU 38/2006 rd, s. 3). Det föreslagna försöket har begränsats till att gälla endast elever som inleder årskurs 5 eller 6 det läsår som börjar den 1 augusti 2018. Det handlar således om ett tidsbegränsat och kortvarigt försök (jfr GrUU 70/2002 rd, s. 3). Å andra sidan får försöket bestående rättsliga konsekvenser för dem som deltar i det: enligt 1 § 3 mom. i lagförslaget ska lärokursen för den grundläggande utbildningen för en elev som deltar i försöket omfatta lärokursen i ett främmande språk i stället för lärokursen i det andra inhemska språket, och i gymnasieutbildning och yrkesutbildning ska utbildningsanordnaren enligt 8 § efter ansökan befria en studerande som deltar i försöket från kravet att det andra inhemska språket ska ingå i gymnasiets lärokurs eller i en yrkesinriktad grundexamen. Som det också konstateras i regeringens proposition (s. 10—11) kan avsaknaden av kunskaper i det andra inhemska språket ha negativa konsekvenser för den fortsatta utbildningen och sysselsättningen för dem som deltar i försöket. Särskilt stor betydelse har avsaknaden av kunskaper i det andra inhemska språket när det gäller behörighetsvillkoren för tjänster. En elev som deltar i försöket kan således försättas i en ställning som märkbart skiljer sig från de elevers som inte deltar i det.

Av betydelse med avseende på den föreslagna försökslagstiftningens godtagbarhet och proportionalitet är att deltagandet i försöket grundar sig på ett samtycke. Beslut om deltagandet fattas av utbildningsanordnaren på ansökan av elevens vårdnadshavare eller någon annan laglig företrädare för eleven. Utbildningsanordnaren ska ordna utbildning i det andra inhemska språket för de elever som inte deltar i försöket. De föreslagna bestämmelserna är inte problematiska med avseende på kraven på godtagbarhet och proportionalitet när man beaktar att det är frivilligt att delta i försöket och försökets begränsade omfattning och varaktighet. I samband med detta försök tar grundlagsutskottet inte ställning till frågan om att helt frångå obligatoriska studier i det andra inhemska språket.

Grundlagsutskottet fäster ändå uppmärksamhet vid att eleven och dennes vårdnadshavare eller andra lagliga företrädare får behörig och tillräcklig information. Enligt lagens 6 § 1 mom. ska utbildningsanordnaren innan beslutet om en elevs deltagande i försöket fattas genom att höra eleven och dennes vårdnadshavare eller andra lagliga företrädare försäkra sig om att de är medvetna om språkkunskapskraven i den gällande lagstiftningen. I propositionen (s. 10) säger man att det blir en utmaning att informera. Utskottet betonar vikten av att i samband med ansökan om att delta i försöket ge tillräcklig och tydlig information om konsekvenserna av att delta i det.

Grundlagsutskottet anser dessutom att det är nödvändigt att man tryggar en elevs möjligheter att ångra sitt val och börja studera det andra inhemska språket trots att han eller hon har deltagit i försöket. Det bör föreskrivas om saken i lag.

Utlåtande GrUU 44/2017 rd

När det gäller högskolestudier finns det i 9 § i lagförslaget bestämmelser om att undervisnings- och kulturministeriet kan bevilja understöd för att trygga möjligheterna att studera det andra inhemska språket. Bestämmelserna om understöd är ändå fakultativa. Med beaktande av den anknytning regleringen har till jämlikheten och de grundläggande språkliga rättigheterna måste det föreskrivas exakt genom lag om tryggheten av sådana studiemöjligheter.

Kravet på bestämmelser i lag

Utskottet har i sina bedömningar av försökslagstiftning understrukit det allmänna kravet på att det ska föreskrivas genom lag om grundläggande fri- och rättigheter och konstaterat att kravet också gäller jämlikhetsprincipen (se t.ex. GrUU 20/2012 rd, s. 1—2). Det har krävts att kravet ska beaktas till exempel när försöksområdet bestäms antingen genom att försöksområdet anges direkt i lag eller genom att besluten om området knyts till tillräckligt exakta kriterier i lag (GrUU 58/2001 rd, s. 2—3, GrUU 19/1997 rd, s. 2).

Tillämpningsområdet för den nu föreslagna lagen är inte regionalt avgränsat, utan försökstillstånd beviljas på ansökan av en utbildningsanordnare. Grundlagsutskottet påpekar att de bestämmelser i lagförslaget 3 § som styr myndigheternas tillståndsprövning är relativt vagt formulerade, särskilt på grund av ordalydelsen i 3 § 3 mom. ("vid tillståndsprövningen beaktas"). I ett liknande regleringssammanhang har utskottet ändå konstaterat att denna brist uppvägs något av att försökstillstånden beviljas på ansökan av utbildningsanordnaren (GrUU 70/2002 rd, s. 3/II). Den föreslagna regleringen är således inte problematisk med tanke på kravet på bestämmelser i lag. Kulturutskottet bör ändå överväga en precisering av bestämmelserna i 3 § så att tillståndsprövningen har en närmare anknytning till de kriterier som nämns i paragrafen.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Utlåtande GrUU 44/2017 rd

Helsingfors 10.11.2017

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Annika Lapintie vänst
vice ordförande Tapani Tölli cent
medlem Maria Guzenina sd
medlem Anna-Maja Henriksson sv
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Ilkka Kantola sd
medlem Kimmo Kivelä blå
medlem Antti Kurvinen cent
medlem Jaana Laitinen-Pesola saml
medlem Markus Lohi cent
medlem Leena Meri saf
medlem Ville Niinistö gröna
medlem Wille Rydman saml
medlem Ville Skinnari sd
medlem Matti Torvinen blå
ersättare Mats Löfström sv
ersättare Ben Zyskowicz saml.

Sekreterare var

utskottsråd Liisa Vanhala.