

Ohje kielellisten vaikutusten arviointiin

Anvisning för bedömning av språkliga konsekvenser

Ohje kielellisten vaikutusten arviointiin

Anvisning för bedömning av språkliga
konsekvenser

ISSN 1798-7067

ISBN 978-952-259-538-6

Helsinki, Helsingfors 2016

KUVAILULEHTI

Julkaisija	Oikeusministeriö Demokratia-, kieli ja perusoikeusasioiden yksikkö		Julkaisuaika 26.10.2016
Tekijä(t)	Corinna Tammenmaa		
Julkaisun nimi	Ohje kielellisten vaikutusten arviointiin		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Oikeusministeriön julkaisu 46/2016		
Julkaisun teema	Selvityksiä ja ohjeita		
Julkaisun osat/ kieliversiot	Suomi, ruotsi		
Tiivistelmä	<p>Ohje kielellisten vaikutusten arviointiin koskee säädösehdotusten kielellisten vaikutusten arviointia kansalliskielten osalta. Ohjetta voidaan käyttää myös arvioitaessa vaikutuksia saamen kielen ja muiden kielten käyttömahdollisuuksiin.</p> <p>Ohje on tarkoitettu ensisijaisesti säädösvalmisteluun osallistuville. Ohjetta noudatetaan lakien ja lakia alemmanasteisten säädösten, erityisesti hallinnollisia muutoksia koskevien, valmistelussa. Se täydentää oikeusministeriön ohjetta säädösehdotusten vaikutusten arvioinnista (Oikeusministeriön julkaisu 2007:6).</p> <p>Kielellisten vaikutusten arvioinnin tarkastelukohteet ovat vaikutukset yksilön kielellisten oikeuksien toteutumiseen, hallinnollisia alueita koskevan sääntelyn muutokset, vaikutukset viranomaisten toimintaa sekä vaikutukset henkilöstöön. Ohje sisältää kysymyksiä joita voi käyttää apuna arvioitaessa sääntelyn vaikutuksia.</p>		
Asiasanat	kielelliset oikeudet, perusoikeudet		
Asianumerot	OM 5/58/2016		
	ISSN (verkkajulkaisu) 1798-7067		ISBN (verkkajulkaisu) 978-952-259-538-6
	Sivumäärä 22	Kieli suomi, ruotsi	URN-tunnus http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-538-6
Julkaisujen myynti/ jakelu	Valtioneuvoston julkaisuarkisto Valto , julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi , www.oikeusministerio.fi		

PRESENTATIONSBLAD

Utgivare	Justitieministeriet Avdelningen för demokrati-, språk och grundläggande rättigheter		Utgivningsdatum 26.10.2016
Författare	Corinna Tammenmaa		
Publikationens namn	Anvisning för bedömning av språkliga konsekvenser		
Publikationsseriens namn och nummer	Justitieministeriets publikation 46/2016		
Publikationens tema	Utredningar och anvisningar		
Publikationens delar/ språkversioner	Finska, svenska		
Referat	<p>Anvisningen för bedömning av språkliga konsekvenser gäller bedömningen av lagförslags konsekvenser för nationalspråken. Bedömningsprinciperna kan tillämpas även på samiska och i tillämpliga delar på andra språk.</p> <p>Anvisningen är främst avsedd för dem som medverkar i beredningen av författningar. Anvisningen ska iakttas vid beredningen av lagar och författningar på lägre nivå, i synnerhet vid beredning av ändringar i förvaltningen. Den kompletterar justitieministeriets anvisning för bedömning av konsekvenserna av lagförslag (Justitieministeriets anvisningar 2007:6).</p> <p>Frågor som ska granskas vid bedömningen av språkliga konsekvenser är konsekvenserna för förverkligandet av den enskildes språkliga rättigheter, ändringar i reglering av administrativa områden, konsekvenserna för myndigheterna samt konsekvenserna för personalen. Anvisningen innehåller frågor som man kan använda som hjälpmedel när regleringens konsekvenser bedöms.</p>		
Nyckelord	språkliga rättigheter, grundläggande rättigheter		
Ärendenummer	OM 5/58/2016		
	ISSN (webbpublikation) 1798-7067		ISBN (webbpublikation) 978-952-259-538-6
	Sidantal 22	Språk finska, svenska	URN http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-538-6
Beställningar/ distribution	Valtioneuvoston julkaisuarkisto Valto , julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi , www.oikeusministerio.fi		

SISÄLLYS – INNEHÅLL

1	OHJE KIELELLISTEN VAIKUTUSTEN ARVIOINTIIN.....	8
1.1	Miksi kielelliset vaikutukset on arvioitava?	8
1.2	Kielellisten vaikutusten arvioinnin tarkastelukohteet	8
1.3	Vaikutukset yksilön kielellisten oikeuksien toteutumiseen	9
1.4	Hallinnollisia alueita koskevan sääntelyn vaikutukset	10
1.5	Vaikutukset viranomaisten toimintaan	11
1.6	Vaikutukset henkilöstöön.....	12
1.7	Menetelmät ja tiedonlähteet	12
1.8	Tarkistuslista	13
2	ANVISNING FÖR BEDÖMNING AV SPRÅKLIGA KONSEKVENSER	15
2.1	Varför ska de språkliga konsekvenserna bedömas?	15
2.2	Frågor som ska granskas vid bedömningen av språkliga konsekvenser	15
2.3	Konsekvenserna för förverkligandet av den enskildes språkliga rättigheter	16
2.4	Ändringar i regleringen av administrativa områden	17
2.5	Konsekvenser för myndigheterna	18
2.6	Konsekvenser för personalen.....	19
2.7	Metoder och källor	19
2.8	Checklista.....	20

1 OHJE KIELELLISTEN VAIKUTUSTEN ARVIOINTIIN

Tämä ohje koskee säädösehdotusten kielellisten vaikutusten arviointia kansalliskielten osalta. Ohjetta voidaan käyttää myös arvioitaessa vaikutuksia saamen kielen ja muiden kielten käyttämahdollisuuksiin. Keskeisimmät kielellisiä oikeuksia koskevat säädökset ovat kielilaki (423/2003), laki julkisyhteisöjen henkilöstöltä vaadittavasta kielitaidosta (424/2003), saamen kielilaki (1086/2003) ja viittomakielilaki (359/2015).

Tämä ohje on tarkoitettu ensisijaisesti säädösvalmisteluun osallistuville. Ohjetta noudatetaan lakien ja lakia alemmanasteisten säädösten, erityisesti hallinnollisia muutoksia koskevien, valmistelussa. Se täydentää oikeusministeriön ohjetta säädösehdotusten vaikutusten arvioinnista (Oikeusministeriön julkaisu 2007:6).

1.1 Miksi kielelliset vaikutukset on arvioitava?

Kielelliset oikeudet ovat perusoikeuksia. Niitä ei voi erottaa muista perusoikeuksista. Muun muassa oikeusturva vaarantuu, jos kielellisistä oikeuksista huolehditaan puutteellisesti.

Kielellisten oikeuksien ydin on yksilön tosiasiallinen mahdollisuus käytännössä käyttää omaa kieltään, kun hän asioi viranomaisen kanssa tai käyttää julkisia palveluita. Lainsäädännön kielelliset vaikutukset voivat kohdistua yksilöön tai koko kieliryhmään. Vaikutukset voivat myös olla välillisiä tai esiintyä vasta pitkällä aikavälillä. Lainsäädännöllä voi olla yhteisvaikutuksia, jotka kohdistuvat erityisen voimakkaasti kielellisiin vähemmistöihin. Hallinnolliseen aluejakoon tehtävät muutokset saattavat vaikuttaa alueen kielisuhteisiin, ja siksi hallinnolliset alueet ovat yksi kulmakivistä kielellisten oikeuksien turvaamisessa. Kielelliset oikeudet toteutuvat lähtökohtaisesti parhaiten alueilla, joilla vähemmistökielisten osuus on suuri.

1.2 Kielellisten vaikutusten arvioinnin tarkastelukohteet

- Vaikutukset yksilön kielellisten oikeuksien toteutumiseen
- Hallinnollisia alueita koskevan sääntelyn muutokset
- Vaikutukset viranomaisten toimintaan
- Vaikutukset henkilöstöön

1.3 Vaikutukset yksilön kielellisten oikeuksien toteutumiseen

Perustuslain 17 §:n mukaan julkisen vallan on huolehdittava maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan. Laissa edellytetään paitsi kielten muodollisesti yhdenvertaista kohtelua myös suomen- ja ruotsinkielisen väestön *tosiasiallisen* yhdenvertaisuuden turvaamista muun muassa yhteiskunnallisia palveluja järjestettäessä.

Viranomaisilla on velvollisuus oma-aloitteisesti huolehtia kielellisten oikeuksien toteutumisesta. Kielelliset oikeudet eivät toteudu, jos niitä on erikseen pyydyttävä. Erityisesti oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin, osallistumisoikeudet, sivistykselliset oikeudet, oikeus sosiaaliturvaan sekä oikeus hyvään hallintoon vaarantuvat, jos kielellisistä oikeuksista ei huolehdita. Viranomaisilla on velvollisuus edistää aktiivisesti kielellisten oikeuksien toteutumista.

Yksilön näkökulmasta kyse on siitä, toteutuuko hänen lakisääteinen oikeutensa käyttää omaa kieltään ja saada tietoa ja palvelua omalla kielellään. Kyse on esimerkiksi siitä, voiko hän tehdä ajanvarauksen omalla kielellään ja ymmärtääkö hän, mitä päätöksessä lukee? Koko palveluketjun on toimittava yksilön omalla kielellä.

On huolehdittava siitä, etteivät vaikutukset kohdistu voimakkaammin kielivähemmistöön kuin muihin. Esimerkiksi, jos etäisyys palveluihin kasvaa, myös omakielisten palveluiden taso saattaa heikentyä. On myös huolehdittava siitä, etteivät vaikutukset kasaudu vähemmistölle vähemmistössä, esimerkiksi ruotsinkielisille viittomakielisille.

Kielellisen yhdenvertaisuuden toteuttaminen voi edellyttää kielellisen vähemmistöryhmän positiivista erityiskohtelua. Yhdenvertaisuuslain (1325/2014) 9 §:n mukaan sellainen oikeasuhtainen erilainen kohtelu, jonka tarkoituksena on tosiasiallisen yhdenvertaisuuden edistäminen taikka syrjinnästä johtuvien haittojen ehkäiseminen tai poistaminen, ei ole syrjintää.

Arvioitaessa sääntelyn vaikutuksia yksilön kielellisiin oikeuksiin apuna voidaan käyttää seuraavia kysymyksiä:

- Vahvistetaanko vai heikennetäänkö yksilön lakisääteistä oikeutta saada palvelua omalla kielellä?
- Lisääkö vai vähentääkö ehdotettu sääntely suomen- ja ruotsinkielisen väestön tosiasiallista yhdenvertaisuuden toteutumista? Onko ehdotuksella vaikutuksia omakielisten palveluiden käytännön toteutumiseen jonkin kieliryhmän kohdalla?
- Voiko ehdotettu sääntely johtaa tilanteisiin, joissa henkilö joutuu vaatimaan omakielisiä palveluita? Aiheuttaako palvelujen käyttö alueen vähemmän käytetyllä kielellä lisävaivaa asiakkaalle verrattuna siihen, että hän käyttäisi palveluja alueen pääkielellä?
- Johtaako ehdotettava laki vaikutusten kasautumiseen tietyille ryhmälle? Esimerkiksi, jos pienemmässä kieliryhmässä vanhusten suhteellinen osuus on suuri, muutoksen vaikutukset voivat olla suurempia tälle ryhmälle.

- Lisääkö vai vähentääkö laki eroja samaan kieliryhmään kuuluvien välillä, kun kyse on käytännön mahdollisuudesta saada palveluja omalla kielellä?
- Tarvitaanko erillISRatkaisuja, esimerkiksi yksikön perustamista jonkin kieliryhmän palvelujen turvaamiseksi ja yhdenvertaisen viranomaispalvelun varmistamiseksi?
- Kohdistuvatko kielelliset vaikutukset eri tavalla tiivisti asutuille kuin harvaan asutuille alueille? Voivatko ehdotetut säännökset muodostua joitain kieliryhmiä välillisesti syrjiviksi?
- Tarvitaanko perustuslain 6 ja 17 §:ssä mahdollistettua positiivista erityiskohtelua suomen- ja ruotsinkielisten henkilöiden yhdenvertaisuuden toteuttamiseksi?

1.4 Hallinnollisia alueita koskevan sääntelyn vaikutukset

Hallintoa järjestettäessä tulee pyrkiä aluejakoon, jolla turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan. Kielelliset olosuhteet voivat merkitä sellaisia erityisiä syitä, joiden vuoksi sinänsä sopivista aluejaotuksista voidaan poiketa. Tämä tarkoittaa muun muassa sitä, että jos hallinnollisesti toimiva aluejako on mahdollista toteuttaa useilla vaihtoehtoisilla tavoilla, velvollisuus turvata perusoikeuksien toteutuminen edellyttää, että valitaan vaihtoehto, joka parhaiten toteuttaa kielelliset perusoikeudet. Perustuslain 17 §:n säännöksessä edellytetään paitsi kielten muodollisesti yhdenvertaista kohtelua myös suomen- ja ruotsinkielisen väestön tosiasiallisen tasa-arvon turvaamista muun muassa yhteiskunnallisten palvelujen järjestämisessä.

Hallinnollisten muutosten suunnittelussa on pohdittava etukäteen erityisratkaisuja kielellisten oikeuksien turvaamiseksi käytännössä ja lisättävä tarvittaessa tätä koskeva sääntely lakiin tai asetukseen. Erityisratkaisujen tarve korostuu jos muutos merkitsee, että viranomaisen toimialueeksi tulee koko valtakunta.

Arvioitaessa hallinnollisia alueita koskevan lainsäädännön vaikutusta kielellisiin oikeuksiin apuna voidaan käyttää seuraavia kysymyksiä:

- Muuttuvatko alueen kielisuhteet? Esimerkiksi väheneekö alueen ruotsinkielisten tai saamenkielisten osuus?
- Siirretäänkö toimipisteitä alueilta, joiden pääkieli on ruotsi tai saame, pääosin suomenkielisille alueille?
- Vaikuttaako muutos kielivähemmistöön kuuluvien vaikutusmahdollisuuksiin?
- Onko enemmistön ja vähemmistön väestörakenne erilainen? Miten tämä vaikuttaa käytännössä?
- Miltä tilanne näyttää esimerkiksi 20 vuoden päästä?

1.5 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Viranomaisilla on velvollisuus järjestää palvelunsa siten, että kielelliset oikeudet toteutuvat ilman, että henkilön on niitä pyydettävä. Oikeuksien toteutumiseen käytännössä vaikuttaa muun muassa pätevän ja kielitaitoisen henkilöstön määrä ja sijoittuminen sekä henkilöstön mahdollisuudet selvittää asiakkaan kieli. Kielellisten oikeuksien tosiasiallinen toimivuus edellyttää, että koko asiointiketju toimii asiakkaan kielellä. Kaksikielisen viranomaisen on lisäksi selkeästi osoitettava, että se palvelee suomeksi ja ruotsiksi. Sama koskee palvelua saameksi sellaisessa viranomaisessa, johon sovelletaan saamen kielilakia.

Henkilöstön kielitaidosta on huolehdittava sekä rekrytoinnissa että henkilöstökoulutuksessa niin, että se vastaa tehtävien vaatimaa tasoa. On otettava huomioon, että kielitaitoa tarvitaan niin asiantuntijatehtävissä kuin asiakaspalvelutehtävissä, esimerkiksi viraston neuvonnassa ja kansliassa.

Jotta henkilöstöllä olisi tosiasiallinen mahdollisuus toteuttaa kielellisiä oikeuksia, on tietoliikennejärjestelmien tuettava tätä. Sekä viranomaisten että yleisön käyttöön tarkoitetut järjestelmät voivat vaatia erilaisia kielellisiä ratkaisuja. Saamen kielen erikoismerkit on myös otettava huomioon.

Arvioitaessa vaikutuksia viranomaisten toimintaa, apuna voidaan käyttää seuraavia kysymyksiä:

- Vaikeutuuko kielitaitoisen henkilöstön palkkaaminen esimerkiksi toimipaikan siirtymisen johdosta?
- Osataanko henkilöstösuunnittelussa huolehtia siitä, että kielitaitoista henkilökuntaa on siellä, missä sitä tarvitaan? Onko valmisteilla olevassa lainsäädännössä annettava tarkempia säännöksiä henkilöstön kielitaidosta tai tietyn kielitaidon omaavan henkilöstön sijoittumisesta?
- Sisältyykö esitykseen tietoteknisiä ratkaisuja, esimerkiksi tietokantoja tai palveluportaaleja, joiden pitää toimia usealla kielellä? Otetaanko tämä huomioon ratkaisujen suunnittelussa?
Esimerkiksi onko tietokannasta mahdollista tulostaa asiakkaita koskevia tietoja ja päätöksiä sekä suomen että ruotsin kielellä ja miten asiakkaan äidinkieli tallennetaan tietokantaan.

1.6 Vaikutukset henkilöstöön

Julkisyhteisöjen henkilöstöltä vaadittavasta kielitaidosta annetussa laissa (424/2003) säädetään kielitaitovaatimuksista. Valtion henkilöstön kielitaitovaatimukset riippuvat viranomaisen kielestä. Lain mukaan suomen ja ruotsin kielen taitoa koskevista kelpoisuusvaatimuksista on aina säädettävä, jos henkilöstön tehtäviin kuuluu yksilön oikeuksien velvollisuuksien kannalta merkittävää julkisen vallan käyttöä.

Käytännössä palveluiden toimivuuteen vaikuttaa olennaisesti myös muun henkilökunnan kielitaito. Esimerkiksi tuomioistuinlaitokseen yhteydessä ollessaan henkilö on usein ensin yhteydessä kansliahenkilökuntaan. Kunnat ja kuntayhtymät päättävät itse henkilöstönsä kielitaitovaatimuksista kuntalain (410/2015) säätämässä järjestyksessä.

Arvioitaessa vaikutuksia henkilöstöön apuna käyttää seuraavia kysymyksiä:


- Muuttuvatko kelpoisuusvaatimukset esimerkiksi alueen muuttuessa yksikielisestä kaksikieliseksi.
- Ovatko asetetut kelpoisuusvaatimukset riittävät?
- Miten ehdotus vaikuttaa sellaiseen henkilökuntaan, jolle ei ole asetettu kelpoisuusvaatimuksia? Toisin sanoen vaikuttaako esitys henkilöstöltä käytännössä vaadittavaan kielitaitoon?

1.7 Menetelmät ja tiedonlähteet

- Oikeusministeriön demokratia-, kieli- ja perusoikeusasioiden yksikön kielelliset oikeudet -tiimiltä voi pyytää apua kielivaikutusten arviointiin.
- Määrällisten indikaattoreiden kuvaamista varten tietoa voi hakea palvelusta www.sotkanet.fi ja tilastokeskuksesta. Muita mahdollisia tietolähteitä ovat esimerkiksi Suomen Kuntaliitto, Kansaneläkelaitos ja opetushallitus.
- Hallituksen kertomukset kielilainsäädännön soveltamisesta sisältävät tietoa Suomen kielioloista.
- Sosiaali- ja terveysministeriö on julkaissut oppaan säädösvaikutusten arvioinnista ihmisiin kohdistuvien vaikutusten näkökulmasta (STM julkaisu 2016:2).
- Alueellisia kieliä tai vähemmistökieliä koskeva Eurooppalainen peruskirja sekä Euroopan neuvoston kansallisten vähemmistöjen suojelua koskeva puiteyleissopimus sitovat Suomea.
- Hyviä esimerkkejä kielivaikutusten arvioinnista ovat esim. Keski- Pohjanmaan sijoittamisen selvitysryhmän raportti (VM 18.6.2010) sekä Aluehallinnon selvitystyöryhmän raportti (Valtiovarainministeriön julkaisu 4/2015).

1.8 Tarkistuslista

- Onko ehdotetulla sääntelyllä vaikutuksia yksilön kielellisiin oikeuksiin?
- Onko ehdotetulla sääntelyllä tarkoitus muuttaa hallinnollista aluejakoa tai viranomaisten toimipaikkoja?
- Onko ehdotetulla sääntelyllä vaikutuksia viranomaisten toimintaan?
- Onko ehdotetulla sääntelyllä vaikutuksia henkilöstöön?

Kansliapäällikön sijainen, ylijohdaja 
Sami Manninen

Kieliasianneuvos 
Corinna Tammenmaa

2 ANVISNING FÖR BEDÖMNING AV SPRÅKLIGA KONSEKVENSER

Denna anvisning gäller bedömningen av lagförslags konsekvenser för möjligheterna att använda nationalspråken. Bedömningsprinciperna kan tillämpas även på samiska och i tillämpliga delar på andra språk. De viktigaste författningarna som gäller språkliga rättigheter är språklagen (423/2003), lagen om de språkkunskaper som krävs av offentligt anställda (424/2003), samiska språklagen (1086/2003) och teckenspråkslagen (359/2015).

Denna anvisning är främst avsedd för dem som medverkar i beredningen av författningar. Anvisningen ska iakttas vid beredningen av lagar och författningar på lägre nivå, i synnerhet vid beredning av ändringar i förvaltningen. Den kompletterar justitieministeriets anvisning för bedömning av konsekvenserna av lagförslag (Justitieministeriets anvisningar 2007:6).

2.1 Varför ska de språkliga konsekvenserna bedömas?

Språkliga rättigheter är grundläggande rättigheter. De skiljer sig inte från de övriga grundläggande rättigheterna. Bland annat rättsskyddet äventyras om de språkliga rättigheterna tillgodoses på ett bristfälligt sätt.

Utgångspunkten för de språkliga rättigheterna är att var och en ska ha faktiska möjligheter att utträta ärenden hos myndigheterna och använda offentliga tjänster på sitt eget språk. Lagstiftningen kan ha språkliga konsekvenser såväl för enskilda personer som för hela språkgrupper. Konsekvenserna kan även vara indirekta eller realiseras först på lång sikt. Lagstiftningen kan också ha en sammanlagd verkan som drabbar den språkliga minoriteten särskilt hårt. Ändringar i den administrativa indelningen kan påverka de språkliga förhållandena inom ett visst område, och därför utgör de administrativa områdena en av hörnstenarna när det gäller att trygga de språkliga rättigheterna. De språkliga rättigheterna förverkligas i regel bäst inom områden där den språkliga minoritetens andel är stor.

2.2 Frågor som ska granskas vid bedömningen av språkliga konsekvenser

- Konsekvenserna för förverkligandet av den enskildes språkliga rättigheter
- Ändringar i reglering av administrativa områden
- Konsekvenserna för myndigheterna
- Konsekvenserna för personalen

2.3 Konsekvenserna för förverkligandet av den enskildes språkliga rättigheter

Enligt 17 § i grundlagen ska det allmänna tillgodose landets finskspråkiga och svenskspråkiga befolknings kulturella och samhälleliga behov enligt lika grunder. Denna bestämmelse förutsätter både att språken formellt behandlas på ett jämlikt sätt och att den *faktiska* jämlikheten mellan den finskspråkiga och svenskspråkiga befolkningen tryggas, bland annat när det gäller tillgången till samhälleliga tjänster.

Myndigheterna ska självmant tillgodose de språkliga rättigheterna. De språkliga rättigheterna förverkligas inte om man måste begära om det särskilt. Om det allmänna inte säkerställer att de språkliga rättigheterna tillgodoses, kan särskilt rätten till rättvis rättegång, rätten till inflytande, kulturella rättigheter, rätten till social trygghet och rätten till god förvaltning äventyras. Myndigheterna ska aktivt främja förverkligandet av de språkliga rättigheterna.

Ur den enskildes synvinkel handlar det om huruvida den lagstadgade rätten att använda sitt eget språk och få information och service på eget språk förverkligas. Kan han eller hon till exempel boka en tid på sitt eget språk, förstår han eller hon vad det står i ett beslut? Servicekedjan måste i sin helhet fungera på individens eget språk.

Det ska säkerställas att de som hör till den mindre språkgruppen inte drabbas av oönskade konsekvenser i högre grad än andra. Om exempelvis avståndet till tjänsterna ökar, kan även kvaliteten på den språkliga servicen försämrans. Ändringarna får inte heller ha kumulativa konsekvenser för en minoritet inom en minoritet, såsom finlandssvenska teckenspråkiga.

Tryggandet av språklig jämlikhet kan förutsätta positiv särbehandling. Enligt 9 § i diskrimineringslagen (1325/2014) är sådan proportionerlig särbehandling som syftar till att främja faktisk likabehandling eller att förhindra eller undanröja olägenheter som beror på diskriminering inte diskriminering.

När regleringens konsekvenser för den enskildes språkliga rättigheter bedöms kan följande frågor användas som stöd:

- Förstärker eller försämrar förslaget individens lagstadgade rättigheter att få service på sitt eget språk?
- Ökar eller minskar den föreslagna regleringen den finsk- och svenskspråkiga befolkningens faktiska jämlikhet? Inverkar förslaget på den faktiska tillgången till tjänster på eget språk för någon språkgrupp?
- Kan den föreslagna regleringen leda till situationer där individen måste kräva service på eget språk? Förorsakar utnyttjandet av tjänster på områdets mindre använda språk extra besvär i förhållande till att kunden använder områdets huvudspråk?
- Leder den föreslagna lagen till kumulativa konsekvenser för en viss grupp? Om exempelvis andelen åldringar inom den mindre språkgruppen är relativt stor, kan ändringen ha större konsekvenser för denna grupp.

- Ökar eller minskar lagen skillnaderna inom en språkgrupp när det gäller tillgången till tjänster på eget språk?
- Behövs det särlösningar, till exempel inrättande av en enhet, för att trygga någon språkgrupps tillgång till tjänster och för att säkerställa jämlika myndighetstjänster?
- Är de språkliga konsekvenserna olika i tätorter jämfört med glest bebyggda områden? Kan de föreslagna bestämmelserna leda till indirekt diskriminering av en viss språkgrupp?
- Behövs det sådan positiv särbehandling som avses i 6 och 17 § i grundlagen för att trygga jämlikheten mellan finsk- och svenskspråkiga personer?

2.4 Ändringar i regleringen av administrativa områden

När förvaltningen organiseras ska det eftersträvas en sådan områdesindelning att den finskspråkiga och den svenskspråkiga befolkningens möjligheter att erhålla tjänster på det egna språket tillgodoses enligt lika grunder. De språkliga förhållandena kan utgöra särskilda skäl som ger anledning till avvikelser från i och för sig lämpliga områdesindelningar. Detta betyder bland annat att om en administrativt fungerande områdesindelning kan förverkligas på flera alternativa sätt, förutsätter skyldigheten att tillgodose de grundläggande rättigheterna att man väljer det alternativ där de grundläggande språkliga rättigheterna förverkligas bäst. Bestämmelsen i 17 § i grundlagen förutsätter både att språken formellt behandlas på ett jämlikt sätt och att den faktiska jämlikheten mellan den finskspråkiga och svenskspråkiga befolkningen tryggas, bland annat när det gäller samhällseliga tjänster.

När förvaltningen ändras ska man på förhand överväga särlösningar för att trygga de språkliga rättigheterna i praktiken och ta in bestämmelser om detta i lag. Behovet av särlösningar framhävs om ändringen innebär att en myndighets verksamhetsområde kommer att omfatta hela landet.

När regleringens konsekvenser vid ändringar i administrativa områden bedöms kan följande frågor användas som stöd vid bedömningen:

- Ändras de språkliga förhållandena inom området? Kommer till exempel andelen svenskspråkiga eller samiskspråkiga att minska?
- Kommer verksamhetsställen att flyttas från områden med svenska eller samiska som majoritetsspråk till områden där majoritetsspråket är finska?
- Kommer ändringen att ha konsekvenser för minoritetsspråkgruppens möjligheter att påverka?
- Finns det skillnader mellan majoritets- och minoritetsgruppens befolkningsstruktur och bör detta beaktas på något sätt?
- Hur kommer situationen att se ut om till exempel 20 år?

2.5 Konsekvenser för myndigheterna

Myndigheterna ska ordna sina tjänster på ett sådant sätt att de språkliga rättigheterna tillgodoses utan att någon behöver begära det särskilt. I praktiken förutsätter detta bland annat att personalen har lämplig kompetens och tillräckliga språkkunskaper och att den placeras på ett ändamålsenligt sätt och har möjlighet att ta reda på vilket språk klienten talar. För att de språkliga rättigheterna ska kunna tillgodoses måste hela servicekedjan fungera på klientens språk. En tvåspråkig myndighet ska dessutom på ett klart sätt uttrycka att dess tjänster finns tillgängliga både på finska och svenska. Detsamma gäller service på samiska hos de myndigheter på vilka samiska språklagen tillämpas.

Personalens språkkunskaper ska beaktas såväl vid rekryteringen som i personalutbildningen för att säkerställa att de anställdas språkkunskaper är på den nivå som uppgifterna kräver. Det ska beaktas att språkkunskaper behövs både i expertuppgifter och av den personal som sköter kundbetjäningssuppgifter, till exempel vid myndighetens informationsdisk eller kansli.

För att personalen ska ha verkliga möjligheter att tillgodose de språkliga rättigheterna måste även datasystemen byggas upp så att de stödjer språklig service. Både de datasystem som är avsedda för myndighetsbruk och de system som riktar sig till allmänheten kan kräva olika språkliga lösningar. Även de samiska språkens specialtecken måste beaktas.

När konsekvenser för myndigheterna bedöms kan följande frågor användas som stöd:

- Blir det svårare att rekrytera språkkunnig personal till exempel på grund av att verksamhetsstället flyttas?
- Kan man genom personalplanering se till att språkkunnig personal finns på rätta ställen? Bör man i den lagstiftning som håller på att beredas ge närmare bestämmelser om personalens språkkunskaper eller om placering av personal med en viss språkkunskap?
- Ingår det i förslaget sådana datatekniska lösningar, till exempel databaser eller serviceportaler, som ska fungera på flera språk? Har detta beaktats vid planeringen av dessa lösningar? Är det till exempel möjligt att ur databasen skriva ut uppgifter och beslut som gäller kunderna både på finska och på svenska och på vilket sätt anges kundens modersmål i databasen?

2.6 Konsekvenser för personalen

I lagen om de språkkunskaper som krävs av offentligt anställda (424/2003) föreskrivs om språkkunskapskrav. Språkkunskapskraven för statligt anställda är beroende av myndighetens språk. Enligt lagen ska behörighetsvillkor som gäller språkkunskap fastställas för tjänstemän vars arbetsuppgifter omfattar betydande utövning av offentlig makt. I praktiken påverkar dock även den övriga personalens språkkunskaper på hur väl tjänsterna fungerar. Till exempel inom domstolsväsendet kontakter klienten ofta först kanslipersonalen. Kommunerna och samkommunerna bestämmer själva om personalens språkkunskapskrav på det sätt som anges i kommunallagen (410/2015).

När konsekvenser för personalen bedöms kan följande frågor användas som stöd:

- Ändras behörighetsvillkoren till exempel i en sådan situation där ett område som tidigare har varit enspråkigt blir tvåspråkigt?
- Är de behörighetsvillkor som ställts tillräckliga?
- På vilket sätt påverkar förslaget den personal för vilken det inte har ställts några behörighetsvillkor? Påverkar förslaget med andra ord den språkkunskap som arbetet i praktiken kräver?

2.7 Metoder och källor

- Justitieministeriets team för språkliga rättigheter på enheten för demokrati, språk och grundläggande rättigheter kan ge råd i frågor som gäller bedömningen av språkliga konsekvenser.
- För beskrivning av kvantitativa indikatorer kan information sökas från www.sotkanet.fi och statistikcentralen. Andra informationskällor är till exempel Finlands Kommunförbund, Folkpensionsanstalten och utbildningsstyrelsen.
- I statsrådets berättelser om tillämpningen av språklagstiftningen finns information om språkförhållandena i Finland.
- Social- och hälsovårdsministeriet har gett ut en guide för bedömning av konsekvenser för människor (SHM:s publikationer 2016:2).
- Den europeiska stadgan om landsdels- eller minoritetsspråk samt Europarådets ramkonvention för skydd av nationella minoriteter är bindande för Finland.
- Goda exempel på bedömningen av språkliga konsekvenser är bland annat rapporten från utredningsgruppen för placering av Mellersta Österbotten (på finska, FM 18.6.2010) och rapporten från utredningsgruppen för regionförvaltningen (på finska, finansministeriets publikationer 4/2015).

2.8 Checklista

- Påverkar den föreslagna regleringen den enskildes språkliga rättigheter?
- Är syftet med regleringen att ändra den administrativa indelningen eller placeringen av myndigheters verksamhetsställen?
- Påverkar den föreslagna regleringen myndigheternas verksamhet?
- Påverkar den föreslagna regleringen personalen?

Biträdande kanslichef, överdirektör

Språkrättsråd



Sami Manninen



Corinna Tammenmaa



OIKEUSMINISTERIÖ  JUSTITIEMINISTERIET

ISSN 1798-7067
ISBN 978-952-259-538-6 (PDF)

Oikeusministeriö
PL 25
00023 Valtioneuvosto
www.oikeusministerio.fi

Justitieministeriet
PB 25
00023 Statsrådet
www.oikeusministerio.fi