

68/2012

Kielellisten vaikutusten ennakoarviointi  
lainsäädännön ja hallinnon muutosten  
valmistelussa

Förhandsbedömning av språkliga konsekvenser  
vid beredning av förändringar i lagstiftning och  
administration

*oikeusministeriö  
justitieministeriet*



68/2012

Kielellisten vaikutusten ennakkoarviointi  
lainsäädännön ja hallinnon muutosten  
valmistelussa

Förhandsbedömning av språkliga konsekvenser  
vid beredning av förändringar i lagstiftning och  
administration





## JULKAISUN OSAT PUBLIKATIONENS DELAR

**Kielellisten vaikutusten ennakoarviointi lainsäädännön  
ja hallinnon muutosten valmistelussa \_\_\_\_\_ 9**

**Förhandsbedömning av språkliga konsekvenser vid beredning  
av förändringar i lagstiftning och administration \_\_\_\_\_ 27**



19.12.2012

**Julkaisun nimi** Kielellisten vaikutusten ennakoarviointi lainsäädännön ja hallinnon muutosten valmistelussa

**Tekijä** Markku Suksi

**Oikeusministeriön julkaisu** 68/2012  
Selvityksiä ja ohjeita

**OSKARI numero** 11/58/2012

**ISSN-L** 1798-7067  
**ISSN (PDF)** 1798-7067  
**ISBN (PDF)** 978-952-259-257-6

**URN** URN:ISBN:978-952-259-257-6  
**Pysyvä osoite** <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-257-6>

**Asia- ja avain-sanat** Kielelliset oikeudet, lainvalmistelu, päätösten valmistelu, selvittämisvelvollisuus, aluehallinto, hallinnolliset jaotukset, kunnallishallinto, laillisuusharkinta, tarkoituksenmukaisuusharkinta, perusoikeudet

**Tiivistelmä** Kielellisten vaikutusten arviointi on monitahoinen ilmiö, joka perustuslain 17 §:ään sisältyvän kielellisten oikeuksien ja 122 §:ään sisältyvän aluejakosäännöksen pohjalta sisältää sekä ylöspäin suuntautuvan että alaspäin suuntautuvan ulottuvuuden. Kielellisiä vaikutuksia tulee arvioida ennakkolisesti lainsäädäntöhankkeita valmisteltaessa mutta myös lakia sovellettaessa. Kielellisellä vaikutusarviointilla tarkoitetaan siten niiden kielellisten vaikutusten ennakkollista arviointia, joita lainsäädäntöhankkeella tai päätösehdotuksella voidaan ajatella olevan siinä vaiheessa, kun laki tai päätös on tullut voimaan. Kielellinen vaikutusarviointi tulisi tehdä niin aikaisessa valmisteluvaiheessa kuin mahdollista, jotta olisi mahdollista pohtia vaihtoehtoisia ratkaisumalleja.

Mitä tulee lainsäädäntöhankkeisiin liittyvään kielelliseen vaikutusarviointiin, perustuu toiminta valtioneuvoston säädösvalmistelua koskeviin, vuonna 2007 annettuihin ohjeisiin, joita täydentää oikeusministeriön vuonna 2008 antama erityinen kielellistä vaikutusarviointia koskeva ohje. Ne linjaukset, joita eduskunnan perustuslakivaliokunta ja valtioneuvoston oikeuskansleri ovat tehneet, vaikuttavat myös lainsäädäntöhankkeiden kielelliseen vaikutusarviointiin. Perustuslakivaliokunnan ja oikeuskanslerin kannanotot korostavat kielellisen vaikutusarvioinnin merkitystä myös toimeenpanevan vallan alalla. Suomen kuntaliiton antama suositus kunnallisten päätösten ennakkolisesta vaikutusarviointista ja siihen liittyvä opas ovat tärkeitä lähtökohtia kunnallisella tasolla tapahtuvalle kielellisten vaikutusten arvioinnille. Lisäksi voidaan lakiin sisältyvä peruste kielelliselle vaikutusarviointille hahmotella muun muassa hallintolain 31 § 1 momenttiin sisältyvän selvittämisvelvollisuuden kautta.





---

# SISÄLLYS

1	Johdanto	10
2	Kielellisen vaikutusarvioinnin tarve normatiivisesta näkökulmasta	11
3	Kielellisen vaikutusarvioinnin määrittely	13
3.1	Vaikutusarviointi julkishallinnossa	13
3.2	Ylöspäin suuntautuva kielellinen vaikutusarviointi	15
3.3	Alaspäin suuntautuva kielellinen vaikutusarviointi	20
4	Yhteenveto	25



# KIELELLISTEN VAIKUTUSTEN ENNAKKOARVIOINTI LAINSÄÄDÄNNÖN JA HALLINNON MUUTOSTEN VALMISTELUSSA

## 1 Johdanto

Kielellisten vaikutusten arvioinnilla tarkoitetaan sellaisten lakiehdotusten ja päätösehdotusten vaikutusten ennakkollista arviointia, jotka liittyvät julkisten palvelujen tuotantoon perustuslain 17 §:ssä mainituilla kielillä, erityisesti kansalliskielillä suomeksi ja ruotsiksi.<sup>1</sup> Ennakollisella vaikutusarvioinnilla pyritään tällöin arvioimaan päätöksenteon jälkeen ilmeneviä kielellisiä seurauksia. Kielelliset vaikutusarviointit ajankohtaistuvat tyypillisesti lainvalmistelussa ja lain soveltamista koskevaa asetusta annettaessa sekä päätettäessä viranomaisen sisäisestä organisaatiomuutoksesta tai virka-alueen uudelleen jakamisesta hallintoviranomaisen oman päätöksen nojalla. Kielellinen vaikutusarviointi tulisi tehdä niin aikaisessa valmisteluvaiheessa kuin mahdollista, jotta päätöksentekijä voisi valita eri vaihtoehtoisten ratkaisumallien välillä.

Lakiehdotuksia koskeva vaikutusarviointi perustuu valtioneuvoston vaikutusarviointia koskevaan, vuonna 2007 annettuun ohjeeseen, jota on täydennetty oikeusministeriön vuonna 2008 antamalla erityisellä ohjeella kielellisestä vaikutusarvioinnista. Perustuslakivaliokunnan ja oikeuskanslerin kannanotot korostavat kielellisen vaikutusarvioinnin merkitystä toimeenpanevan vallan piirissä. Kunnissa ja kuntayhtymissä on kielelliselle vaikutusarvioinnille tärkeä lähtökohta Suomen kuntaliiton vuonna 2011 antama suositus vaikutusarvioinnista ja siihen liittyvä ohje. Varsinaisen hallintotoiminnan piirissä tapahtuvalle kielelliselle vaikutusarvioinnille voidaan löytää tietty lakiin sisältyvä peruste hallintolain 31 § 1 momentin sisältämästä viranomaisen selvitysvelvollisuudesta, mutta myös eräistä muista säännöksistä.

---

<sup>1</sup> Selvitys on valmistunut lokakuussa 2012.

Ne kysymyksenasettelut, joiden tulisi sisältyä kielelliseen vaikutusarviointiin, eivät ole kokonaisuudessaan etukäteen määriteltävissä, vaan ne voivat vaihdella tilanteen mukaan. Oikeusministeriön vuonna 2008 antama ohje sisältää yleisen luettelon kysymyksiä, joita voidaan muokata jokaista käsillä olevaa tilannetta varten samalla kun luetteloa voidaan tarpeen mukaan täydentää uusilla kysymyksillä jokaista erityistä tilannetta varten. Kielelliset vaikutusarvioinnit voivat, sen mukaan, mitä tilanne edellyttää, olla sisällöltään hyvin erilaisia ja vaihdella esimerkiksi toteamuksesta, että ehdotuksella ei ole kielellisiä vaikutuksia, aina hyvin yksityiskohtaisiin selostuksiin hallinto- ja henkilöstöresursseista.

Luonnollinen lähtökohta kielellisille vaikutusarvioinneille on se äidinkielen ja kontaktikielen rekisteröinti väestötietolainsäädännön nojalla, jota Väestörekisterikeskus ylläpitää kunnittain. Tilastokeskus tarjoaa näiden tietojen perusteella laadittuja tilastoja viranomaisten käyttöön tavalla, joka saattaa myös mahdollistaa tulevaisuutta koskevien ennusteiden laatimisen. Viranomaisen keräämä vaikutusarviointimateriaali voi myös sisältää esimerkiksi henkilökunnan muodollisen kielitaidon ja käytännön kielellisten valmiuksien kartoituksen. Vaikutusarvioinnin yhteydessä on mahdollista kuulla eri väestöryhmiä edustavia elimiä, jotta saataisiin tietoa väestöryhmän kielellisiä vaikutuksia koskevista mielipiteistä.

## 2 Kielellisen vaikutusarvioinnin tarve normatiivisesta näkökulmasta

Kun aluehallintovirastoja koskevaa lakia (896/2009) käsiteltiin eduskunnassa, otti perustuslakivaliokunta lausunnossaan PeVL 21/2009 vp voimakkaamman kannan virka-aluejakoon kuin aikaisemmissa aluejakoa koskevissa kannanotoissaan. Profiilinnosto kohdistui suurelta osin niin kutsuttuun Kokkolan kysymykseen: olisiko virka-alueiden rajat vedettävä siten, että Oulusta tulisi aluehallintoviraston keskuspaikka, vai tulisiko Kokkolan kuulua sellaiseen virka-alueeseen, jonka keskuspaikkana on Vaasa? Perustuslakivaliokunta katsoi, että virka-alueen rajat tuli tässä tapauksessa ratkaista perustuslain kielellisten määräysten pohjalta ja sen jälkeen, kun on tehty kielellinen vaikutusarviointi rajanvedosta sitä silmällä pitäen, kumpi mahdollisista keskuspaikoista olisi parempi palvelemaan Kokkolan alueen ruotsinkielistä väestöä sen omalla kielellä.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Oikeusministeriön yhteydessä toimiva kieliain neuvottelukunta käsittelee aluehallinnon uudistusta kokouksissaan 3.12.2008 ja 13.2.2009 ja päätti antaa lausunnon uudistushankkeesta, mikä tapahtui 20.2.2009 (OM 11/021/2007) ja josta raportointiin kokouksessa 2.3.2009.

Aluehallintolainsäädäntöä koskeva tulkinta koski oikeastaan perustuslain 122 § 1 momentissa tarkoitettuja hallinnollisia jaotuksia, mutta se otti myös huomioon perustuslain 17 §:n kielelliset perusoikeudet siinä kokonaisuudessa, johon virka-aluejako vaikuttaa. Valiokunta totesi perustuslain 17 §:n suhteen, että lainkohta edellyttää ”paitsi kielten muodollisesti yhdenvertaista kohtelua myös suomen- ja ruotsinkielisen väestön tosiasiallisen tasa-arvon turvaamista muun muassa yhteiskunnallisten palvelujen järjestämisessä” ja ”17 §:ssä turvattujen kielellisten oikeuksien toteutumisesta huolehtimista silloin, kun valtion alue- ja paikallishallintoviranomaisten toimialueita järjestetään lakia alemmanasteisin säännöksin ja päätöksin”. Valiokunta on katsonut säännöksen merkitsevän muun muassa sitä, että ”jos hallinnollisesti toimiva aluejako on mahdollista määritellä useilla vaihtoehtoisilla tavoilla, perusoikeuksien turvaamisvelvollisuus edellyttää, että niistä valitaan vaihtoehto, joka parhaiten toteuttaa kielelliset perusoikeudet”.

Perustuslakivaliokunnan aluehallintovirastoja koskevassa lausunnossa keskitytään pääosin valtiollisiin organisaatioihin. Siinä kuitenkin todetaan muun muassa kuntaliitoksiin relevantilla tavalla vaikuttavasti, että ”[k]ielivähemmistöön kuuluvien henkilöiden mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään [...] saattavat valiokunnan mielestä vaarantua erityisesti silloin, jos kielivähemmistö jää hyvin pieneksi reuna-alueen ryhmäksi”.

Tässä yhteydessä korostuu eri vaihtoehtojen välillä tapahtuva valinta: Valinta vaihtoehtojen välillä on tehtävä siten, että kielelliset perusoikeudet turvataan parhaalla mahdollisella tavalla. Perustuslakivaliokunta korostaa nimittäin sitä, ”että kielelliset perusoikeudet on otettava huomioon jo aluejakoja ja niiden muutoksia valmisteltaessa”, ja tämän valiokunta katsoo johtavan tarpeeseen tehdä kielellisiä vaikutusarvioita. On myös huomattava, että perustuslain 17 § ei tässä yhteydessä ainoastaan vaikuta hallinnon järjestämiseen määräysten nojalla, eli lakia alempien normien nojalla, vaan vaikuttaa myös sellaiseen hallinnon järjestämiseen, joka tapahtuu hallintotoimintaan sisältyvien yksittäisten päätösten nojalla.

Perustuslakivaliokunnan edellyttämä aluejakoa koskeva kielellisten seurausten arviointi koskisi sitä, ”miten erilaiset kyseeseen tulevat aluejaotukset turvaisivat perustuslain edellyttämät suomen- ja ruotsinkielisen väestön tosiasialliset mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään”. Arviointi on valiokunnan mukaan tehtävä jo ennen päätösajankohtaa tai viimeistään silloin, kun päätös tehdään. Tämä tarkoittaa sitä, että arviointi tulee tehtäväksi esimerkiksi viranomaisen aluejakoa muutettaessa tai kuntaliitosten alla valmistelun osana ja on tehtävä viimeistään siinä vaiheessa, kun valtioneuvosto käsittelee asiaa. Valtioneuvoston päätös aluejaosta on perustuslakivaliokunnan mukaan ”tältä osin laillisuusharkintaa, joka perustuu perustuslain 122 §:n ja 17 §:n asettamiin vaatimuksiin. Hallinnollisesti mahdollisista aluejaotuksista on tällöin valittava se, joka toteuttaa parhaiten kielelliset perusoikeudet.”

Aluehallintolainsäädäntöä koskevassa lausunnossaan perustuslakivaliokunta katsoi, että perustuslain 122 § sisältää oikeussääntöjä, jotka sitovat myös toimeenpanevan vallan elimiä, kun päätöksiä aluejaosta tehdään. Siksi päätöksentekijällä on velvollisuus arvioida etukäteen päätöksensä kielelliset vaikutukset ja valita laillisuusharkinnan puitteissa se päätösvaihtoehto, joka parhaiten toteuttaa kielellisiä oikeuksia.

Valtioneuvoston oikeuskanslerin aluehallintolainsäädäntöä koskevassa ratkaisussa (30.10.2009; OKV/1370/1/2009)<sup>3</sup> vahvistettiin perustuslakivaliokunnan kannanoton soveltuvuus toimeenpanevan vallan piirissä ainakin siltä osin, kuin kysymys on asetuksen antamisesta. Samalla oikeuskansleri selitti, että hallinnolliset tarkoituksenmukaisuusnäkökohdat ja taloudelliset näkökohdat ovat toissijaisia suhteessa kielellisiin perusoikeuksiin. Vuoden 2009 jälkeen ei toimeenpanovallan elimille voi olla epäselvää, että hallinnollisten uudistusten yhteydessä on myös tehtävä kielellinen vaikutusarviointi ja että perusoikeusnäkökohdille on eri vaihtoehtojen punninnassa annettava määräävä merkitys.

Perustuslakivaliokunta palasi aiheeseen valtioneuvoston vuonna 2009 antamaa kielikerromusta käsitellessään ja korosti mietinnössään PeVM 1/2010 vp, että ”kielellisten oikeuksien toteutumiseen on kiinnitettävä huomiota hallinnollisia uudistuksia valmisteltaessa. Kattava kielivaikutusten arviointi on välttämätöntä tehdä erityisesti silloin, kun hallinnollisilla muutoksilla voi olla vaikutusta kieliryhmien tosiasiallisiin mahdollisuuksiin saada palveluja omalla kielellään.”

## 3 Kielellisen vaikutusarvioinnin määrittely

### 3.1 Vaikutusarviointi julkishallinnossa

Vaikka kielellisten vaikutusarviointien tekemisen tarpeellisuus hallinnollisten uudistusten yhteydessä onkin selkeä, ei kuitenkaan ole aivan selvää, mitä kielellisellä vaikutusarvioinnilla tarkoitetaan. Käsite ”vaikutusarviointi” otettiin alun perin käyttöön ympäristöhallinnossa ja sitä varten säädettiin erityinen laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä (468/1994). Lain nojalla odotetaan hankkeesta vastaavan hakevan ympäristölupaa, jota koskevaan dokumentointiin kuuluu arvio hankkeesta ympäristölle aiheutuvista vaikutuksista. Lupa-asian valmisteluun kuuluva ympäristövaikutusten arviointi tehdään yleensä jonkun muun kuin hanketta varten ympäristölupaa hakevan toimesta, esimerkiksi sellaisen yksityisen konsulttiyrityksen toimesta, jolla on alalta riittävä asiantuntemus. Vaikutusarvioinnissa esitetään kaikki olemassa olevat vaihtoehdot ja niiden vaikutukset ympäristöön (vaihtoehdot 1, 2, 3, jne.), mutta lisäksi arvioon sisältyy ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun valtioneuvoston asetuksen (713/2006) 9 § 1 momentissa määritelty vaihtoehto, ettei mitään toimintaa aloiteta tai että hankkeesta luovutaan (nk. nollavaihtoehto).

---

<sup>3</sup> [http://www.okv.fi/43/1370\\_1\\_2009.pdf](http://www.okv.fi/43/1370_1_2009.pdf) (noudettu 14.11.2012).

Samanlainen arviointia koskeva ajatus sisältyy lakiin viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista (200/2005). Lain 3 § 1 momentti asettaa viranomaiselle, joka vastaa suunnitelmasta tai hankkeesta, velvoitteen huolehtia siitä, että hankkeen tai suunnitelman ympäristövaikutukset selvitetään ja arvioidaan tarpeellisessa laajuudessa valmistelun aikana, jos suunnitelman tai hankkeen toteuttamisella voi olla merkittäviä ympäristövaikutuksia.<sup>4</sup>

Ympäristövaikutusten arvioinnissa on kyse ”alaspäin suuntautuvasta” eli lain soveltamiseen kuuluvasta vaikutusarvioinnista, josta tulee osa hallinnolliseen päätöksentekoon kuuluvaa menettelyä jo asian valmisteluvaiheessa. Suomessa on kuitenkin jo verraten aikaisessa vaiheessa myös alettu tekemään ennakkollisia vaikutusarvioita sellaisten valtioneuvoston suunnitelmien lainsäädännön muutosten suhteen, joita ollaan esittämässä eduskunnalle. Valtioneuvosto ja eduskunta ovat jo kauan edellyttäneet, että hallituksen esityksiin tähtäävien lainvalmisteluhankkeiden yhteydessä valtioneuvosto selvittää ehdotetun lainsäädäntöpäätöksen taloudelliset vaikutukset. Lainsäädäntöhankkeiden vaikutusten arviointi on merkittävästi jäsentynyt 2000-luvulla, ja vaikutusarviointi kattaa myös muita alueita kuin taloudelliset vaikutukset. Kielellisten vaikutusten arviointi tuli samoihin aikoihin huomioiduksi kielellisiä oikeuksia koskevassa yleisessä ja akateemisessa keskustelussa.<sup>5</sup>

Valtioneuvosto hyväksyi päätöksellään 1.11.2007 ohjeen säädösehdotusten vaikutusten arvioinnista.<sup>6</sup> Ohje määrittelee säädösehdotusten vaikutusarvioinnin tarkoituksiksi tuottaa tietoa erilaisten toteuttamisvaihtoehtojen vaikutuksista. ”Vaikutusarviointi mahdollistaa sen, että päätöksentekijöillä on käytävissään riittävästi luotettavaa tietoa erilaisista ratkaisuvaihtoehdoista ja niiden seurauksista. Lakien ja muiden säädösten vaikutusten arviointi on välttämätön pohja poliittiselle päätöksenteolle ja edesauttaa sääntelyn yhteiskunnallisten tavoitteiden toteutumista. Hyvä vaikutusarviointi parantaa lainsäädännön laatua.”<sup>7</sup> Säädösehdotusten vaikutusarvioinnin tulee kattaa eri vaikutustyyppisiä, kuten taloudelliset vaikutukset, vaikutukset viranomaisten toimintaan, ympäristövaikutukset ja muut yhteiskunnalliset vaikutukset, jotka kaikki saattavat sisältää erilaisia vaikutuksia, kuten vaikutuksia yksilöiden perusoikeuksiin (ks. alla).<sup>8</sup> Tämän ohjeen lisäksi

---

<sup>4</sup> Myös valtionavustuslain (688/2001) 36 § edellyttää vaikutusten arviointia, mutta lähinnä jälkikäteisarviointia. Lainkohdan mukaan valtionapuviranomaisen on seurattava myöntämiensä valtionavustusten käytön tuloksellisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta sekä valtionavustusten vaikutuksia kilpailuun, eri väestöryhmien asemaan samoin kuin niiden ympäristö- ja muita vaikutuksia. Väestöryhmillä voidaan tässä tarkoittaa myös suomen- ja ruotsinkielistä väestöä.

<sup>5</sup> Ajatus siitä, että kielellisiä vaikutusarvioita tulisi tehdä valtiollisella ja kunnallisella tasolla silloin, kun erilaisia toimenpiteitä suunnitellaan, esitettiin tietyvästi ensimmäisen kerran Syd-Österbotten-lehden yleisönosastokirjoituksessa 14.9.2002 (Hans-Göran Rosenlund). Ks. myös Markku Suksi, ’Språkets inverkan på den administrativa indelningen – En bedömning av förhållandet mellan grundlagens 122.1 § och ändringar i statliga jurisdiktioner på regional och lokal nivå’, JFT 3/2006, s. 279, jossa ehdotetaan kielellisestä perspektiivistä rakennettua vaihtoehtoluetteloa jonka perusteella voisi tehdä kielioikeudellisesti oikeasuuntaisia valintoja aluehallintoviranomaisten virka-alueita määriteltäessä ja samalla jättää hallintoekonomiset tarkoituksenmukaisuuskohdat toisarvoiseen asemaan.

<sup>6</sup> Säädösehdotusten vaikutusten arviointi. Ohjeet. Oikeusministeriön julkaisu 2007:6. Oikeusministeriö: Helsinki, 2007.

<sup>7</sup> Säädösehdotusten vaikutusten arviointi 2007, s. 7.

<sup>8</sup> Säädösehdotusten vaikutusten arviointi 2007, s. 8.

antoi oikeusministeriö vuonna 2008 erillisen ohjeen kielellisten vaikutusten arvioinnista. Vaikka oikeusministeriön ohjeet kohdistuvatkin lähinnä ”ylöspäin suuntautuvaan” vaikutusarviointiin (ks. alla), käytetään niitä soveltuvin osin myös lakia alempien normien valmistelussa, eli asetusten ja muiden perustuslain 80 §:ssä tarkoitettujen oikeussääntöjen valmistelussa.<sup>9</sup>

On tärkeää huomata, että kielellisten vaikutusten arvioinnilla tarkoitetaan valmisteilla olevien lainsäädäntöhankkeiden ja täytäntöönpanopäätösten ennakoarviointia. Tällaista etukäteen tapahtuvaa arviointia ei pidä sekoittaa lainsäädännön ja soveltamispäätösten tosiasiallisten vaikutusten jälkikäteisarviointiin, eli lainsäädännön ja sen nojalla tehtyjen päätösten seurausten arviointiin. Kielellisten vaikutusten arvioinnilla tarkoitetaan tässä selvityksessä lainsäädäntöhankkeiden ja hallinnollisten hankkeiden odotettavissa olevien vaikutusten ennakoarviointia,<sup>10</sup> kun taas näiden toimenpiteiden faktisten vaikutusten jälkikäteisarviointi ei kuulu kielellisen vaikutusarvioinnin piiriin sillä tavoin, kuin tässä selvityksessä tarkoitetaan.<sup>11</sup>

Silloin kun kyse on varsinaisesta kielellisten vaikutusten arvioinnista, voidaan ainakin perusoikeusalueella erotella perustuslain 80 §:n pohjalta kaksi eri kielellisen vaikutusarvioinnin tilannetta tai vaihetta, nimittäin ”ylöspäin suuntautuva” ja ”alaspäin suuntautuva”. ”Ylöspäin suuntautuva” vaikutusarviointi tarkoittaa lainsäädäntöhankkeiden vaikutusten ennakoarviointia ja ”alaspäin suuntautuva” vaikutusarviointi niiden oikeussääntöjen ja päätösten valmisteluun liittyvää ennakoarviointia, joiden kautta eduskunnan säätämää lainsäädäntöä toteutetaan ja sovelletaan.

## 3.2 Ylöspäin suuntautuva kielellinen vaikutusarviointi

”Ylöspäin suuntautuva” kielellisten vaikutusten arviointi liittyy erityisesti lainvalmisteluun eli tilanteeseen ennen lainsäädäntöpäätöksen tekemistä. Tällöin on kyseessä verratun abstrakti kielellinen vaikutusarviointi. Kysymyksessä on silloin sen arviointi, miten ehdotettu lainsäädännön muutos vaikuttaisi kansalliskieliin ja mahdollisesti myös muihin kieliin. Valtioneuvoston vuonna 2007 antamat, valmisteltavia säädöksiä koskevat ohjeet sisältävät kuitenkin vain muutamia suoria viittauksia kielelliseen vaikutusarviointiin, vaikka valtioneuvoston yleinen ohjeistus soveltuukin kielelliseen vaikutusarviointiin niiden perusoikeuksiin kohdistuvan tarkoituksen myötä. Yhteiskunnallisten vaikutusten kohdalla nostavat säädösvalmistelua varten annetut ohjeet esille mm. vaikutukset

---

<sup>9</sup> Säädösehdotusten vaikutusten arviointi 2007, s. 9.

<sup>10</sup> ”Paremmän sääntelyn toimintaohjelma” -hankkeen puitteissa järjestettiin 17.9.2009 lainsäädäntöhankkeiden vaikutusarviointiin kouluttava seminaari. Alustusten joukossa oli myös yksi kielellistä vaikutusarviointia koskeva esitys.

<sup>11</sup> Ks. kuitenkin Salme Sundquist & Leena Oulasvirta (toim.), *Vaikutusten ennakoarviointi kunnallisessa päätöksenteossa*. Helsinki: Suomen kuntaliitto, 2011, s. 12, jossa arviointi jaetaan ennakoarviointiin, toimeenpanon aikaiseen arviointiin ja jälkeensä tapahtuvaan arviointiin ja jossa todetaan, että parhaimmillaan eri ajankohtina tehtävät arvioinnit muodostavat kokonaisuuden.

kansalaisten asemaan ja kansalaisyhteiskunnan toimintaan, sosiaaliset vaikutukset ja vaikutukset tasa-arvoon. Ohjeissa korostetaan, että monilla yhteiskunnallisilla vaikutuksilla on yhteys perustuslain määräyksiin perusoikeuksista, ja ohjeet viittaavatkin tässä kohdin suoraan perustuslain 17 §:n omaa kieltä ja kulttuuria koskevaan säännökseen sellaisena ulottuvuutena, jonka mukaan arviointi tulee tehdä.<sup>12</sup> Valtioneuvosto on siten käyttänyt oikeudellisesti velvoittavaa otetta antaessaan määräyksiä säädösehdotusten vaikutusten arvioinnista ja sisällyttänyt asiayhteyteen myös kielelliset perusoikeudet.

Yleinen tarkistuslista, jonka ohjeet tarjoavat eri säädöshankkeiden vaikutusten arvioinnille, ei sisällä suoraa mainintaa kielellisistä perusoikeuksista, vaan kiinnittyy perusoikeuksiin yleisellä tasolla.<sup>13</sup> Oikeusministeriön erillinen kielellistä vaikutusarviointia koskeva ohje vuodelta 2008 on esillä ministeriön Internet-sivulla ja sisältää tarkistuslistan, joka suosittelee kielioikeudellisesti sovelletun arviointisisällön kahta asiaryhmää varten, jotka ovat vaikutukset viranomaisten toimintaan ja muut yhteiskunnalliset vaikutukset.<sup>14</sup> Jälkimmäinen kategoria sisältää neljä eri kysymysryhmää, nimittäin perusoikeuksien ja oikeusturvan toteutuminen, yhdenvertaisuus ja syrjimättömyys, palveluiden alueellinen saatavuus ja tietoyhteiskuntapalvelut.

Oikeusministeriön kielellistä vaikutusarviointia käsittelevään ohjeeseen sisältyvän kysymysluettelon tarkoituksena on auttaa valmistelijaa huomaamaan ja arvioimaan hankkeen kielelliset vaikutukset. Ohjeessa tuodaan esille se, että kysymysluettelo ei ole täydellinen, vaan ainoastaan apuväline seurausten identifioimisessa sekä niiden arvioimisessa ja seurannassa, sillä hankkeella voi olla muitakin vaikutuksia kielellisiin oikeuksiin kuin ne, joihin kysymysluettelo viittaa. Ajatuksena on se, että valmistelija arvioi valmisteltavan ehdotuksen vaikutukset kielellisten oikeuksien toteutumiselle sekä lähitulevaisuudessa että pidemmällä tähtäimellä, esimerkiksi vuosikymmenten päähän ulottuvana pohdintana. Arvioinnin tulokset on ohjeiden pohjalta kuvattava yhteenvedonomaisesti hallituksen esityksessä otsikkojen ”Vaikutukset viranomaistoimintaan” ja ”Muut yhteiskunnalliset vaikutukset” alla. Käsite ”kielellinen vaikutusarviointi” ei siis ole aina läsnä niissä yhteyksissä, joissa kielellisiä vaikutuksia arvioidaan, vaan arviointi voi myös tapahtua sellaisten otsikoiden puitteissa, jotka on mainittu edellä, tai muiden otsikoiden alla, kuten ”Vaikutukset kansanryhmiin” tai ”Vaikutukset kansalaisryhmiin”.

”Vaikutukset eri kansalaisryhmien asemaan” oli otsikkona jo hallituksen esityksessä HE 103/2003 vp Eduskunnalle laiksi tuomareiden nimittämisestä annetun lain muuttamisesta sekä eräiden muiden lakien täydentämisestä tuomioistuinten henkilöstön kielitaitoa koskevilla säännöksillä. Jakso sisältyi esityksen kappaleeseen sen vaikutuksista, ja esitys liittyi kielilakia koskevaan hallituksen esitykseen, sillä tarkoituksena oli toteuttaa

<sup>12</sup> Säädösehdotusten vaikutusten arviointi 2007, s. 32.

<sup>13</sup> Säädösehdotusten vaikutusten arviointi 2007, s. 50. Vaikutusten arviointia pohjustavat kysymykset ovat seuraavia: ”Onko ehdotuksella vaikutuksia perusoikeuksien ja oikeusturvan toteutumiseen?” ja ”Vaikuttaako ehdotus esimerkiksi yksittäisen ihmisen perustuslain 2 luvussa mainittujen perusoikeuksien toteutumiseen?”.

<sup>14</sup> Kielellisten vaikutusten arviointi,

<http://www.om.fi/Etusivu/Perussaannoksia/Kielilaki/Kielisaannoksetsaadossalvalmistelussa/Kielellistenvaikutustenarviointi>.



tuomioistuinten mahdollisuudet työskennellä suomeksi ja ruotsiksi 1.1.2004 voimaan tulleen kielilain mukaisesti. Jakso ei näytä sisältävän mitään varsinaista kielellisten vaikutusten arviointia, vaan sellainen sisältyy itse asiassa esityksen nykytilan kuvausta koskevaan 2. kappaleeseen. Hallituksen esitykseen HE 230/2004 vp Eduskunnalle laiksi käräjäoikeuslain muuttamisesta sisältyy erillinen jakso otsikolla ” Vaikutukset eri kansalaisryhmien asemaan”, joka on sijoitettu esityksen vaikutuksia koskevaan kappaleeseen. Jaksossa todetaan, että ”osastojen perustaminen käräjäoikeuksiin palvelujen antamiseksi asiakkaiden omalla kielellä, suomeksi ja ruotsiksi, samanlaisten perusteiden mukaan toteuttaa kummankin kieliryhmän oikeuksia ja turvaa siten heidän yhdenvertaisuuttaan käytännössä. Nimenomaan virka-alueilla, joilla toiseen kieliryhmään kuuluvaa väestöä on lukumääräisesti vähemmän, osaston perustaminen oikeuspalvelujen antamiseksi tällä kielellä merkitsisi kohennusta nykytilaan verrattuna, jossa tämänkielisten palvelujen käytännön saatavuus ei aina ole ongelmatonta.” Hallituksen esityksessä HE 45/2009 vp Eduskunnalle laeiksi käräjäoikeuslain ja tuomareiden nimittämisestä annetun lain 12 §:n muuttamisesta oli otsikon ”Esityksen vaikutukset” alla lyhyt kirjaus siitä, että muutoksen tarkoitus on parantaa kansalaisten mahdollisuuksia saada palveluja kaksikielisisä käräjäoikeuksissa sekä suomeksi että ruotsiksi.

Kuntajakolakiin vuonna 2006 tehtyjen muutosten yhteydessä käytettiin HE:ssä 155/2006 vp käsitettä ”Kansalliskielet suomi ja ruotsi” alaotsikkona otsikolle ”Vaikutukset kansalaisryhmien asemaan”, mutta esitykseen ei sisällynyt suoraa viittausta käsitteeseen ”kielelliset vaikutukset”. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi vammaisten henkilöiden tulkkauspalvelusta sekä vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain ja sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain 4 §:n muuttamisesta (HE 220/2009 vp) käytti ilmaisua ”Vaikutukset asiakkaiden asemaan ja muut yhteiskunnalliset vaikutukset” kohdassa, jossa oli kirjaus viittomakielestä.

Käsitettä ”kielelliset vaikutukset” käytettiin todennäköisesti ensimmäistä kertaa hallituksen esityksessä Eduskunnalle aluehallinnon uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi (HE 59/2009 vp), johon sisältyy erityinen, tällä käsitteellä otsikoitu jakso. Jakso jopa alkaa sanoilla ” [t]ästä hallituksen esityksestä ei seuraa välittömiä kielellisiä vaikutuksia”, vaikka esitykseen sisältyi varsin paljon materiaalia kielellisten oikeuksien alueelta. Johtopäätös ei ilmeisesti tullut hyväksytyksi eduskunnan perustuslakivaliokunnan ko. lainsäädäntöpakettia koskevassa lausunnossa PeVL 21/2009 vp, vaan valiokunta katsoi välttämättömäksi luoda lainvalmisteluvaiheessa sovellettaviksi tarkoitettuja kielellistä vaikutusarviointia koskevia periaatteita. Käsitettä ”kielelliset vaikutukset” käytettiin myös hallituksen esityksessä laiksi Suomen metsäkeskukseksi (HE 260/2010 vp), joka esityksen vaikutuksia käsittelevässä 4. kappaleessa sisältää käsitteellä ”Kielelliset vaikutukset” otsikoidun 4. jakson. Kielilakiin ja perustuslakiin tehtyjen yleisten viittausten jälkeen todetaan lyhyesti, että lakiehdotuksen 3 § 3 momentissa määrätään ruotsinkielisten ja kaksikielisten alueiden asemasta silloin, kun alueyksikköjä muodostetaan. Varsinaista kielellisten vaikutusten arviointia ei esitykseen kuitenkaan sisälly. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Kotimaisten kielten keskuksesta (HE 97/2011 vp) sisältää ”Vaikutuksia”-nimisessä 3. kappaleessa alaotsakkeen ”Vaikutukset viranomaisten toimintaan ja yhteiskunnalliset vaikutukset”, jossa todetaan, että ”[s]aamen kielen,

romanikielen ja viittomakielen resurssien kokoaminen esitetyllä tavalla voidaan katsoa vahvistavan näiden kielten tutkimusta ja kehitystä verrattuna nykyiseen vähäisten resurssien hajanaiseen sijoittumiseen eri toimijoiden organisaatioissa. Kielilautakuntien säilyttäminen näidenkin kielten osalta keskuksen yhteydessä turvaa niiden huomioimisen osana suomalaista kielipolitiikkaa ja kielen huoltoa.”

Lainsäädäntöhankkeisiin liittyvän yleinen ”ylöspäin suuntautuva” vaikutusarvioinnin kohdalla voidaan myös viitata kuntarakennetyöryhmän helmikuussa 2012 julkaistuun selvitykseen.<sup>15</sup> Kansalliskielet otetaan selvityksessä huomioon hyvin laajasti. Sen lisäksi kielellisiä kysymyksiä tarkastellaan valtiosääntöoikeudellisesta ja kansainvälisoikeudellisesta perspektiivistä. Eräissä tapauksissa selvityksessä tehdään sellaisia ehdotuksia kuntien muodostamiseksi selvitysalueiksi, jotka perustuvat selkeästi mahdollisten tulevaisuudessa tapahtuvien kuntaliitosten kielellisille vaikutuksille. Kunnat saivat jo aikaisessa vaiheessa lausua mielipiteensä suunnitelluista selvitysalueista ja kuntaliitosten tarpeesta uuden kuntarakennelainsäädännön valmistelemista silmällä pitäen. Yksi kuntien lausuntokierrokseen liittyvä ongelma oli se, että kunnille osoitettu kyselylomake ei ollut miltään osin suoraan kielellisiin kysymyksiin kohdistunut siten, että kielellinen ulottuvuus olisi tullut näkyviin kysymysten kautta. Tämä on ymmärrettävää kun muistetaan, että kyselylomakkeen oli maan kaikkia kuntia (paitsi Ahvenanmaan kuntia) koskevana oltava yleisluonteinen, sillä suurin osa kunnista on yksikielisesti suomenkielisiä. Siitä huolimatta näyttivät erityisesti kaksikielisten kuntien vastaukset heijastavan eri avovastauskohdissa myös kielellistä ulottuvuutta silloin kun sen esille ottaminen oli relevanttia.<sup>16</sup>

Kunnallishallintoa koskeva lainsäädännön muutos, jonka valmistelu aloitettiin vuoden 2012 aikana, ottaa huomioon kielelliset vaikutukset. Alkuvaiheessa kielelliset vaikutukset otetaan huomioon niin kutsutun kuntarakennelain valmistelussa ja ne toteutuvat rakenneuudistuksen toteuttamisvaiheessa tehtävien kuntaliitosten kautta ”alaspäin suuntautuvan” vaikutusarvioinnin muodossa (ks. alla). Lisäksi vuoden 2012 aikana on aloitettu uuden kuntalain valmistelu. Siinä korostettaneen kielen merkitystä erityisesti kunnan sisäisissä prosesseissa, esim. lautakunnissa, hallintokunnissa ja palveluketjuissa. Myös valtiosuulainsäädännöllä on kielellinen ulottuvuus kaksikielisille kunnille tulevien lisien muodossa. Sosiaali- ja terveyslainsäädännön rakenteiden uudistamisen yhteydessä on välttämätöntä määritellä palveluntuottajan kielelliset velvollisuudet ja

---

<sup>15</sup> *Elinvoimainen kunta- ja palvelurakenne – Kunnallishallinnon rakennetyöryhmän selvitys*. Osa I: Selvitysosa; Osa II: Alueellinen tarkastelu. Valtiovarainministeriön julkaisuja 5a/2012. Helsinki: Valtiovarainministeriö, 2012.

<sup>16</sup> Kieli yhdistyi niihin kysymyksiin, jotka viittasivat väestön rakenteeseen, kuten kysymykset 2.1. ja 2.2. väestön rakenteesta ja kehityksestä. Lisäksi kyselylomakkeeseen sisältyi useita avokysymyksiä, joihin kuntien odotettiin vastaavan ja jotka tarjosivat kunnille mahdollisuuden esittää kielellisestä perspektiivistä relevantteja huomioita ja kommentteja. Näihin kuului mm. toisen osion neljäs kysymys ja kysymys muista aspekteista osiossa 6. Kuntien vastauksista tehty kielellisiä näkökohtia koskeva yhteenveto voidaan mahdollisesti ymmärtää suunniteltuun kuntarakennelakiin liittyväksi kielellisiä vaikutuksia koskevan arvioinnin osaksi, joka sisältyy suunniteltuun kuntarakennelakiin. Ks. muistio Kuntarakennemuudistusraportin pohjalta kuntien ja eräiden muiden lausunnonantajien lausunnoissa esitettyjä kunnan kieltä koskevia huomioita/DKY/27.6.2012/Markku Suksi, joka liitettiin kuntarakennelakia valmistelevalle työryhmän materiaaliin.

potilaan ja asiakkaan kielelliset oikeudet tavalla, joka tukee kielellisin perustein määritettyjä hoitoketjuja ja muita organisatorisia ratkaisuja. Jokaisessa erillisprojektissa on kielelliset kysymykset otettava huomioon kokonaisvaltaisesti ja eri suunnitelmien ja hankkeiden kielelliset vaikutukset on arvioitava riittävän aikaisessa vaiheessa. Kuntarakenn uudistus on vuonna 2012 ja myös vuonna 2013 nimenomaan ”ylöspäin suuntautuvassa” kielellisten vaikutusten arviointivaiheessa.<sup>17</sup>

Oikeusministeriön vuonna 2009 tekemässä ministeriöitä koskevassa selvityksessä käsiteltiin kielellisten vaikutusten arviointia sellaisissa uudistushankkeissa, jotka oli aloitettu 15.4.2007 ja 30.9.2009 välisenä aikana. Selvityksessä ilmeni, että ministeriöt poikkeuksetta kytkivät kielellisten vaikutusten arvioinnin lainvalmisteluun, eivätkä lainkaan muihin valmisteltavana olleisiin hankkeisiin.<sup>18</sup> Runsaan kahden vuoden ajanjakson aikana käynnistettiin ministeriöissä kaikkiaan 159 lainsäädäntöhanketta, joista seitsemän lainsäädäntöhanketta sisälsi kielellisen vaikutusarvioinnin. Vastauksista esille tulevien aikomusten perusteella voidaan kuitenkin todeta, että kielellisten vaikutusarvioiden taso lienee hieman korkeampi kuin neljä prosenttia. Vastaukset osoittavat ainakin sen, että ministeriöt tuntevat oikeusministeriön kielellistä vaikutusarviointia koskevan ohjeen ja että ne pitävät ohjetta hyödyllisenä.

Hallituksen vuonna 2009 jättämien esitysten vaikutusarviointia käsittelevässä selvityksessä todettiin, että kielellisiä vaikutuksia oli arvioitu kuudessa prosentissa (17 kappaletta) kaikkiaan 289:stä esityksestä. Suurin osa näistä kielellisistä vaikutusarvioista käsittelee ruotsin kielen aseman turvaamista viranomaisten palveluissa, mutta arviot olivat usein yleisiä ja pinnallisia.<sup>19</sup> Saame huomioitiin kolmessa esityksessä ja viittomakieli yhdessä esityksessä.

Kahden edellä mainitun selvityksen perusteella voitaneen yhteenvedonomaaisesti todeta, että ministeriöt ovat tietoisia kielellisistä vaikutusarvioista ja niiden tekemisestä, mutta että tehtyjen arviointien osuus on verraten alhainen. Se, että yhden vuoden aikana tehtyjen kielellisten vaikutusarvioiden osuus on kuusi prosenttia, ei kuitenkaan automaattisesti merkitse sitä, että osuuden olisi pitänyt olla korkeampi. On täysin mahdollista, että kaikkien hallituksen esitysten joukossa oli vuonna 2009 vain 17 esitystä, jotka käsitelivät tai sivusivat kieliä ja kielellisiä oikeuksia sellaisella tavalla, että kielellinen vaikutusarviointi tuli ajankohtaiseksi.

Kielellinen vaikutusarviointi ei siis ole relevantti jokaisen esityksen kohdalla, ja kielellisesti relevanttien esitysten osuus voi vaihdella paljonkin eri vuosien välillä. Jo ministeriön valmisteluvaiheessa kirjaamaa toteamusta siitä, että esitys ei ole kielellisestä perspektiivistä relevantti ja että sillä ei siitä syystä ole kielellisiä vaikutuksia, voidaan pitää

---

<sup>17</sup> Ks. Kuntarakennelaki – lausuntoluonnos perusteluineen 15.11.2012, [http://www.vm.fi/vm/fi/04\\_julkaisut\\_ja\\_asiakirjat/03\\_muut\\_asiakirjat/20121122Kuntar/Liite\\_1\\_KUNTA\\_RAKENNELAKI\\_lakiluonnos\\_perusteluineen.pdf](http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/03_muut_asiakirjat/20121122Kuntar/Liite_1_KUNTA_RAKENNELAKI_lakiluonnos_perusteluineen.pdf) (noudettu 26.11.2012).

<sup>18</sup> Yhteenveto ministeriöiden vastauksista ministeriöiden kielellisten vaikutusten arvioinnista. Oikeusministeriön kysely ministeriöille hallituksen politiikkariihen kannanoton seurantaan varten, 2009.

<sup>19</sup> Auri Pakarinen, Jyrki Tala & Laura Hämynen, *Vaikutusten arviointi vuoden 2009 hallituksen esityksissä*. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tiedonantoja 104. Helsinki: Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos, 2010.

eräänlaisena kielellisenä vaikutusarviointina. Vaikuttaa kuitenkin siltä, että kielellisiä vaikutuksia voisi tuoda esille hallituksen esityksissä suuremmassa määrin kuin mikä tilanne on tähän mennessä ollut.

### 3.3 Alaspäin suuntautuva kielellinen vaikutusarviointi

Kielellisten vaikutusten ”alaspäin suuntautuva” arviointi on käsillä silloin, kun valmistellaan päätöksiä, jotka soveltavat eduskunnan hyväksymiä lakeja. Tässä kohdin voisi myös puhua erityisestä tai tilannesidonnaisesta kielellisten vaikutusten arvioinnista: se tosiasia-aineisto, jota lakia soveltamalla pyritään säätelemään, on tiedossa, kuten esim. tiettyä kieltä puhuvien henkilöiden määrä. Vaikka oikeusministeriön kielellistä vaikutusarviointia koskeva ohje vuodelta 2008 onkin alun perin ollut lähinnä ”ylöspäin suuntautuvaan” vaikutusarviointiin tarkoitettu, sisältää se kysymyksiä, jotka ovat relevantteja ja soveltuvia myös ”alaspäin suuntautuvan” arvioinnin tekemisessä. Oikeusministeriön ohjeen soveltuvuudesta hallintotoimintaan on Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisussa 22.3.2011 (DNr 1962/4/09) todettu, että tarkistuslistaa voidaan hyvin käyttää kun ohjeistusta tai muita hallinnollisia ohjauvälineitä laaditaan.

Se Kokkolaa ja Keski-Pohjanmaata koskeva päätös, jonka valtioneuvosto teki valtioneuvoston asetuksessa aluehallintovirastoista (906/2009), annettiin 20.11.2009. Asetusta voidaan pitää esimerkkinä päätöksestä, joka sisälsi ainakin osittaisen ”alaspäin suuntautuvan” kielellisen vaikutusarvioinnin. Valtiovarainministeriö asetti valmistelua varten työryhmän, jonka tehtävänä oli selvittää yhden kuukauden kuluessa (6.10.–6.11.2009) kielitaidon taso Oulun lääninhallituksessa sekä Oulun ja Kokkolan TE-keskuksissa.<sup>20</sup> Itse vaikutusarviointi perustui kuitenkin jossain määrin ongelmalliselle ja rajalliselle tehtävänannolle, sillä se käsitti ainoastaan sellaiset virka-alueet, jotka siihenastisten kaavailujen mukaan yhdistettäisiin siten, että ne käsittäisivät Pohjois-Pohjanmaan maakunnan (noin 650 ruotsinkielistä asukasta) ja Keski-Pohjanmaan maakunnan (noin 6500 ruotsinkielistä asukasta). Vaihtoehtoisten aluejakojen kykyä tarjota aluehallintoviranomaisten palvelut kielioikeudellisesti oikealla tavalla ei selvitetty työryhmän toimesta. Työryhmä teki kuitenkin laajan arvion kaavaillun henkilöstön muodollisesta ja tosiasiallisesta kielitaidosta. Vaikka lopputulos monien viranomaistoimintojen osalta olikin se, että pohjoisella suunnalla ei olisi ollut kykyä tarjota palveluja sekä suomeksi että ruotsiksi siihen saakka yksikielisesti suomenkielisten

---

<sup>20</sup>*Kaksikieliset palvelut yksikielisistä kaksikieliseksi muuttuvissa virastoissa* -työryhmän raportti 6.11.2009. ALKU – aluehallinto kehittyy ja uudistuu. Aluehallinnon uudistamishanke. [http://www.vm.fi/vm/fi/04\\_julkaisut\\_ja\\_asiakirjat/03\\_muut\\_asiakirjat/20091113Kaksik/kaksikieliset\\_palvelut\\_raportti\\_061109.pdf](http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/03_muut_asiakirjat/20091113Kaksik/kaksikieliset_palvelut_raportti_061109.pdf) (noudettu 2.4. 2012). On huomattava, että aluehallintolaki (896/2009) käsiteltiin eduskunnan perustuslakivaliokunnassa 25.9.2009 ja hallintovaliokunnassa 22.10.2009, minkä jälkeen se hyväksyttiin toisessa käsittelyssä 11.11.2009 ja vahvistettiin 20.11.2009. Tämä tarkoittaa sitä, että perustuslakivaliokunnan edellyttämä kielellisten vaikutusten arviointi tehtiin enemmän tai vähemmän välittömästi sen jälkeen, kun valiokunta oli huomauttanut tätä koskevasta puutteesta lainvalmistelussa.

viranomaisrakenteiden puitteissa, osoitettiin joka tapauksessa tietty muodollinen kielitaito ruotsin kielessä erityisesti johtavien viranhaltijoiden ja esittelijöiden keskuudessa. Samalla kävi ilmi, että valmiutta ja halua tarjota palveluja ruotsiksi oli olemassa ja että tiettyä kielikoulutusta oli järjestetty sitä silmällä pitäen, että yksikielisesti suomenkielinen virka-alue muuttuisi kaksikieliseksi virka-alueeksi.

Varsinainen Keski-Pohjanmaan maakunnan sijoittumista koskeva valinta aluehallintovirastojen aluejakoon tehtiin loppujen lopuksi Vaasan suuntaan (Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto) siksi, että siellä olisi mahdollista turvata kielelliset oikeudet parempitasoisina kuin Oulussa (Pohjois-Suomen aluehallintovirasto). Aluejakoa koskeva valinta kirjattiin valtioneuvoston asetukseen aluehallintovirastoista (906/2009), mutta myös valtioneuvoston asetukseen elinkeino-, liikenne- ja ympäristövirastoista (910/2009).<sup>21</sup>

Näiden kahden asetuksen voimaan tuleminen jälkeen vuonna 2010 tehdyssä erillisessä selvityksessä vahvistettiin Keski-Pohjanmaan maakunnan suuntautuminen etelään kielellisin perustein sekä aluehallintoviraston että ELY-keskuksen toimintojen suhteen. Selvitys sisälsi mm. systemaattisen arvion henkilökunnan kielitaidosta eri vaihtoehtojen kannalta. Laadulliset, kielitaitolain (424/2003) kolmen kielitaitotason mukaan luodut ulottuvuudet yhdistettiin henkilötyövuosiin olemassa olleissa ja suunnitelluissa virastoissa ja niiden sisäisissä yksiköissä ja toiminnoissa tavalla, joka toi esille eri organisoituvaihtoehtojen kielellisen profiilin. Näitä kielellisiä profiileja käytettiin tämän jälkeen sen arvioimiseen, mikä organisoituvaihtoehto on paras. Tästä syystä vuoden 2010 selvitystä on pidettävä tärkeänä metodologisena mallina sille, miten kielellisiä vaikutuksia voidaan arvioida, olkoonkin, että ko. selvitys on mahdollista luokitella kielellisten vaikutusten jälkikäteisarvioinnin kategoriaan.<sup>22</sup> Ne indikaattorit, jotka muodostuvat kielitaidon tason ja henkilötyövuosien yhdistelmästä eri viranomaistoimintojen kohdalla ovat selvä edistysaskel kielellisten vaikutusten käsittelemisessä. Voidaan sanoa, että vuoden 2010 selvitys on kehittänyt verraten konkreettisen työkalun kielellisten vaikutusten arviointia varten. Olisi ehkä pyrittävä siihen, että vuoden 2010 selvitykseen sisältyvä tarkkuustaso olisi mukana jo ”ylöspäin suuntautuvassa” kielellisten vaikutusten arvioinnissa, vaikka tämäntyyppiset vaikutusarviointit lienevätkin mahdollisempia ja tarpeellisempia ”alaspäin suuntautuvassa” vaikutusarvioinnissa.

Valtioneuvostolla on siis velvollisuus arvioida kielellisiä vaikutuksia silloin, kun hallinnon aluejakoja muutetaan. Tämä velvollisuus voidaan kiinnittää mm. perustuslain 22 §:ään, jossa säädetään julkisen vallan velvollisuudesta turvata perusoikeuksien, mukaan luettuna kielellisten perusoikeuksien, toteutuminen ja kielilain 35 §:n säännökseen kummannkin kansalliskielen käyttämisen edistämisestä. Valtioneuvoston velvollisuus

---

<sup>21</sup> Ks. Perustelumuistio: valtioneuvoston asetus aluehallintovirastoiksi. Valtiovarainministeriö/hallinnon kehittämisosasto/Muistio 18.11.2009, jossa valtiovarainministeriö viittaa kielelliseen vaikutusarviointiin ja antaa sille merkitystä Keski-Pohjanmaan suuntautumisesta etelään pohjoisen suuntautumisen sijaan tavalla, joka on perustuslakivaliokunnan linjauksen mukainen. Sama ilmenee työ- ja elinkeinoministeriön muistioista, joka koskee ELY-keskusten aluejakoa. Ks. Valtioneuvoston asetus elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista, Työ- ja elinkeinoministeriö/Muistio 19.11.2009.

<sup>22</sup> Ks. *Keski-Pohjanmaan sijoittumisen selvitysryhmä*. Selvitysryhmän raportti 18.6.2010. Helsinki: Valtiovarainministeriö, 2010.

arvioida kielellisiä vaikutuksia määriteltiin yllä mainitussa Kokkola-tapauksessa perustuslakivaliokunnan lausunnossa ja oikeuskanslerin ratkaisussa lähinnä perustuslain 17 §:n ja 122 §:n pohjalta.

Valtion viranomaisten velvollisuus arvioida kielellisiä vaikutuksia lainsäädäntöä soveltavia normeja ja ennen kaikkea hallintopäätöksiä valmisteltaessa voitaisiin myös perustella viittaamalla hallintolain (434/2003) 31 § 1 momenttiin. Lainkohta asettaa viranomaiselle selvittämisvelvollisuuden tavalla, joka saattaa saada kielellisen ulottuvuuden tilanteissa, joissa sellainen on relevantti. Lainkohdan mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset. Kielellinen vaikutusarviointi voi olla yksi tapa hankkia sitä tietoa ja selvitystä, jota asian ratkaiseminen edellyttää. Myös silloin tulisi kielellinen vaikutusarviointi tehdä niin aikaisessa valmisteluvaiheessa, että punnintaa eri vaihtoehtojen välillä vielä voidaan tehdä.

Yllä mainittiin, että meneillään oleva kuntarakennemuutos sisältää sekä ”ylöspäin suuntautuvaa” että ”alaspäin suuntautuvaa” kielellistä vaikutusarviointia. Mitä tulee ”alaspäin suuntautuvaan”, täsmällisempään vaikutusarviointiin, ajoittuu se vielä tulevaisuuteen. Yksityiskohtaisemmat vaikutusarvioinnit kuntaliitoksiin johtavien esitysten ja päätösten yhteydessä ajankohtaistuvat vasta silloin, kun kuntarakennelakia (tai kuntajakolakia) sovelletaan yksittäisessä tapauksessa. Koska tarkoitus on välttää pakkokuntaliitoksia, on viime kädessä valtioneuvoston asia päättää kuntajaon muutoksista kuntajakolain määräämällä tavalla kuntien esitysten pohjalta. Kuntajaon muuttamista koskeva valtioneuvoston päätös voidaan itse asiassa ymmärtää hallintopäätökseksi, jonka valtioneuvosto tekee, minkä vuoksi päätöksen valmisteluun tulisi soveltaa hallintolain säännöstä selvitysvelvollisuudesta.

Kunnilla ei tällä hetkellä ole erillistä lakiin kirjattua velvollisuutta tehdä kielellisiä vaikutusarvioita esimerkiksi kuntaliitosten tai sisäisten organisaatiomuutosten yhteydessä.<sup>23</sup> Voidaan kuitenkin katsoa, että kunnilla olisi kuntaliitosten yhteydessä sellainen epäsuora velvollisuus arvioida kielellisiä vaikutuksia, joka voitaisiin johtaa kuntajakolain 4 § 4 momentista. Lainkohta edellyttää, että kuntajakoa muutettaessa on huolehdittava suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuuksista saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan. Kuntajakoa muutettaessa tulee myös ottaa huomioon saamelaisten kielelliset oikeudet sekä saamelaisten oikeus alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan sekä saamelaisten kieltä ja kulttuuria koskeva itsehallinto saamelaisten kotiseutualueella. Tämän lisäksi kuntia velvoittaa perustuslain 22 §, jonka mukaan julkisen vallan, mm. kuntien, on turvattava perusoikeuksien toteutuminen, ja kielilain 35 §, jonka mukaan viranomaisilla, mm. kunnilla, on velvollisuus edistää kansalliskielten käyttämistä.

---

<sup>23</sup> Ks. kuitenkin Kuntarakennelaki – lausuntoluonnos perusteluineen 15.11.2012, [http://www.vm.fi/vm/fi/04\\_julkaisut\\_ja\\_asiakirjat/03\\_muut\\_asiakirjat/20121122Kuntar/Liite\\_1\\_KUNTA\\_RAKENNELAKI\\_lakiluonnos\\_perusteluineen.pdf](http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/03_muut_asiakirjat/20121122Kuntar/Liite_1_KUNTA_RAKENNELAKI_lakiluonnos_perusteluineen.pdf) (noudettu 26.11.2012), s. 12, jossa ehdotetaan lain 4 b §:n 4 momenttiin velvollisuutta kielellisen vaikutusarvioinnin laatimiseksi kuntaliitoksen yhteydessä.

Kuntajakolaki sisältää myös erityisiä määräyksiä kunnanosan siirtämisestä kunnasta toiseen. Kunnanosan siirtämistä koskevan päätöksen valmistelua varten edellyttää useampi kuntajakolain kohta (6 § 3 mom., 12 § 2 mom., 14 § 2 mom.) maistraatin lausunnon hankkimista asukasmäärästä ja kielisuhteista. Näissä tapauksissa voidaan sanoa, että kuntajakolaki oikeastaan luo mekanismin, joka edellyttää kunnanosan siirtämisestä vastuullista lopullisen päätöksen tekijää, valtiovarainministeriötä, ottamaan huomioon ne kielelliset vaikutukset, jotka ehdotettu kunnan osan siirtäminen aiheuttaa.

Vaikka kunnilla ei olekaan erillistä velvollisuutta arvioida päätöstensä kielellisiä vaikutuksia, voidaan sellaisen velvoitteen olemassaolo kunnallisten päätösten valmisteluvaiheessa kuitenkin rakentaa viittaamalla hallintolain (434/2003) määräyksiin. On nimittäin ajateltavissa, että hallintolain 31 § 1 momentti selvitysvelvollisuudesta sisältää kielellisen ulottuvuuden sellaisissa tilanteissa, joissa se on relevantti, ja että lainkohta luo perustan kielelliselle vaikutusarvioinnille kuntien toiminnassa samalla tavoin kuin valtion viranomaisten kohdalla (ks. yllä). Lainkohdan mukaan viranomaisen on huolehdittava siitä, että asia selvitetään riittävästi ja asianmukaisella tavalla. Viranomaisen on tässä tarkoituksessa hankittava sellaista tietoa ja selvitystä jota tarvitaan asian ratkaisemista varten. Silloin kun kunnallinen päätös voi vaikuttaa kunnan asukkaisiin kielellisestä perspektiivistä, sisältyisi kielellinen vaikutusarviointi velvollisuuteen selvittää asia riittäväällä ja asianmukaisella tavalla. Kielellisen vaikutusarvioinnin kautta hankittaisiin sellaisissa tapauksissa asian ratkaisemisen edellyttämä tieto ja selvitys. Tätä johtopäätöstä tukee hallintolain 41 §:ään sisältyvä vaikutusmahdollisuuksien varaaminen: jos asian ratkaisulla voi olla huomattava vaikutus muiden kuin asianosaisten elinympäristöön, työntekoon tai muihin oloihin, viranomaisen tulee varata näille henkilöille mahdollisuus saada tietoa asian käsittelyn lähtökohdista ja tavoitteista sekä lausua mielipiteensä asiasta.

Kunnat ovat eri tavoin ja jo jossain määrin toimineet kielellisen vaikutusarvioinnin lisäämisen suuntaan. Suomen Kuntaliitto julkaisi vuonna 2007 käsikirjan ruotsinkielisen palvelutuotannon arvioimiseksi.<sup>24</sup> Käsikirja tähtää asiakkaille tarjottavien ruotsinkielisten palveluiden kehittämiseen kaksikielisissä kunnissa ja sisältää tekstiosiossa sarjan kysymyksiä kielen huomioimisesta kunnallisen toiminnan eri alueilla, kuten asiakaspalvelussa, henkilöstöhallinnossa, palveluiden julkisissa hankinnoissa, sisäisessä ja ulkoisessa tiedotuksessa ja hallintomenettelyssä. Näiden lisäksi käsikirja sisältää kunnallisten palveluiden arvioimista varten laaditun kaavakkeen, joka täsmentää edelleen sitä informaatiota, jota kunnallisten palveluiden käyttäjien halutaan välittävän kunnalle. Koska käytännön tilanteissa tarjottavien palveluiden kehittäminen voi johtaa siihen, että kunnalliset elimet tekevät hallintopäätöksiä ruotsinkielisistä kunnallisista palveluista esimerkiksi muuttamalla hallintosääntöä tai järjestämällä hallintokuntia tai palveluja uudella tavalla, voidaan käsikirjan käyttäminen palveluiden muuttamiseksi ymmärtää jonkinlaiseksi kielellisten vaikutusten arvioimiseksi.

---

<sup>24</sup> *Manual för utvärdering av servicen på svenska – utvecklingen av verksamheten*. Helsingfors: Finlands Kommunförbund, 2007.

Samalla tavoin kuin valtionhallinnossa on koostettu ohjeita vaikutusten arvioinnista ja kielellisten vaikutusten arvioinnista on Suomen Kuntaliitto vuonna 2011 valmistanut suosituksen kunnallisten päätösten ennakoarvioinnista<sup>25</sup> ja siihen kuuluvan kunnallisten päätösten ennakoarviointia koskevan oppaan.<sup>26</sup> Suositus korostaa, että valmistelussa ja päätöksenteossa on otettava huomioon päätösten vaikutukset mm. kunnan asukkaisiin sekä lyhyellä että pitkällä tähtäimellä. Oppaassa kysytään esimerkiksi sitä, kohdistuuko valmisteltava päätös johonkin (erityisen herkkään) väestöryhmään, ja opas tarkoittaa kuntalaisiin kohdistuvilla vaikutuksilla sellaisia päätösehdotukseen sisältyviä vaikutuksia, jotka saattavat koskea kunnallisia palveluita käyttäviä henkilöitä, esimerkiksi kaksikielisen kunnan eri kieliryhmien edustajia.<sup>27</sup> Opas ottaa huomioon kielelliset vaikutukset kokonaisvaltaisella tavalla niissä eri tilanteissa, joissa kyseisten vaikutusten arviointi voi olla tärkeää kunnan asukkaiden kielellisten oikeuksien tai kunnan kielellisten velvollisuuksien takia.<sup>28</sup> Lisäksi oppaan lopussa on jakso, johon sisältyy kielelliseen vaikutusarviointiin liittyviä kysymyksiä ja useita viittauksia vaikutusarviointiesimerkkeihin.<sup>29</sup>

Kieli oli yksi neljästä aspektista Vaasan seudun kunta- ja palvelurakennetta koskevassa selvityksessä, joka laadittiin vuonna 2009,<sup>30</sup> ja selvitys hyödyntää erillisraporttia uusien kuntarakenteiden kielellisistä vaikutuksista.<sup>31</sup> Selvitys käsittelee seitsemää eri kuntaliitosmallia, jotka ottavat huomioon molemmat kieliryhmät, ja pohtii demokratia-, talous- ja toiminnallisuusulottuvuuksien lisäksi kielellistä ulottuvuutta. On mahdollista todeta, että selvitys on kielellisestä perspektiivistä tarkasteltuna aito kielellinen vaikutusarvio, koska siinä on jo hyvissä ajoin ennen mahdollisia kuntaliitoksia määritelty eri vaihtoehtoja ja vertailtu vaihtoehtoja toistensa kanssa. Selvityksen jälkeen on toteutettu kaksi kuntaliitosta, nimittäin Vaasa – Vähäkyrö ja Vöyri-Maksamaa – Oravainen. Kielellisten vaikutusten arvioinnilla on selvityksessä vahva asema, erityisesti sen käsitteistön luomaa taustaa vasten, joka sisältyy kielilakiin ja PARAS-hanketta koskevaan hallituksen esitykseen HE 155/2006 vp.

Kuntajaon muuttamista koskevat päätökset vaikuttavat myös kirkkolain (1054/1993) nojalla järjestyneisiin seurakuntiin. Kuntarakennemuutostusta koskevat kaavailut vuosien 2011–2012 aikana aiheuttivat tarpeen arvioida kielellisestä perspektiivistä kolmea vaihtoehtoista mallia seurakuntien organisoimiseksi. Vaihtoehdot oli kehitetty evankelis-luterilaisen kirkkohallituksen valmistelutyössä vuoden 2012 kirkolliskokousta varten,

<sup>25</sup> Suositus vaikutusten ennakoarvioinnista kunnallisessa päätöksenteossa. Suomen kuntaliiton yleiskirje 8.6.2011, nro 8/80/2011.

<sup>26</sup> Salme Sundquist & Leena Oulasvirta (toim.), *Vaikutusten ennakoarviointi kunnallisessa päätöksenteossa*. Helsinki: Suomen kuntaliitto, 2011.

<sup>27</sup> Sundquist & Oulasvirta 2011, ss. 19, 28.

<sup>28</sup> Sundquist & Oulasvirta 2011, ss. 28, 29, 33, 34, 37, 38, 40, 45, 46, 48, 50, 57, 59.

<sup>29</sup> Sundquist & Oulasvirta 2011, ss. 66–67.

<sup>30</sup> Anita Niemi-Iilahti – Siv Strandberg, *Vaasanseudun kunta- ja palvelurakenne 2025*, loppuraportti, osoitteessa [http://www.vaasa.fi/Suomeksi/Etusivu/Kaupunkikehitys/Vaasanseudun\\_Paras-hanke\\_2008-2010/Materiaalia](http://www.vaasa.fi/Suomeksi/Etusivu/Kaupunkikehitys/Vaasanseudun_Paras-hanke_2008-2010/Materiaalia) (noudettu 14.11.2012), ss. 25–27, 51 f., 62–68, 72–88, 94, 95.

<sup>31</sup> Kjell Herberths, *Uusien kuntarakenteiden kielelliset vaikutukset – Vaasan seudun PARAS-hanke*, osoitteessa [http://www.vaasa.fi/Suomeksi/Etusivu/Kaupunkikehitys/Vaasanseudun\\_Paras-hanke\\_2008-2010/Materiaalia](http://www.vaasa.fi/Suomeksi/Etusivu/Kaupunkikehitys/Vaasanseudun_Paras-hanke_2008-2010/Materiaalia) (noudettu 14.11.2012).



mutta kirkkohallituksen valmistelu ei lainkaan sisältänyt eri vaihtoehtojen kielellisten vaikutusten arviointia. Porvoon hiippakunta teetti yhdessä ajatushautomo Magma kanssa erillisen kielellisen vaikutusarvioinnin kolmen vaihtoehdon suhteen, jotka olivat rovastikuntamalli, hiippakuntamalli ja seurakuntayhtymämalli. Arvioinnissa päädyttiin siihen lopputulokseen, että selvityshetkelläkin käytössä ollut seurakuntayhtymämalli on kielellisestä perspektiivistä paras kolmesta vaihtoehdosta ja että kahdesta muusta vaihtoehdosta seuraisi huomattavia ongelmia.<sup>32</sup> Kirkolliskokouksen tehtävänä on tämän jälkeen tehdä päätös seurakuntien organisoitumisesta.

## 4 Yhteenveto

Kielellisten vaikutusten arviointi on monitahoinen ilmiö, joka perustuslain 17 §:ään sisältyvän kielellisten oikeuksien ja 122 §:ään sisältyvän aluejakosäännöksen pohjalta sisältää sekä ylöspäin suuntautuvan että alaspäin suuntautuvan ulottuvuuden. Kielellisiä vaikutuksia tulee arvioida ennakkollisesti lainsäädäntöhankkeita valmisteltaessa mutta myös lakia sovellettaessa. Kielellisellä vaikutusarvioinnilla tarkoitetaan siten niiden kielellisten vaikutusten ennakkollista arviointia, joita lainsäädäntöhankkeella tai päätösehdotuksella voidaan ajatella olevan siinä vaiheessa, kun laki tai päätös on tullut voimaan. Kielellinen vaikutusarviointi tulisi tehdä niin aikaisessa valmisteluvaiheessa kuin mahdollista, jotta olisi mahdollista pohtia vaihtoehtoisia ratkaisumalleja.

Mitä tulee lainsäädäntöhankkeisiin liittyvään kielelliseen vaikutusarviointiin, perustuu toiminta valtioneuvoston säädösvalmistelua koskeviin, vuonna 2007 annettuihin ohjeisiin, joita täydentää oikeusministeriön vuonna 2008 antama erityinen kielellistä vaikutusarviointia koskeva ohje. Ne linjaukset, joita eduskunnan perustuslakivaliokunta ja valtioneuvoston oikeuskansleri ovat tehneet, vaikuttavat myös lainsäädäntöhankkeiden kielelliseen vaikutusarviointiin. Perustuslakivaliokunnan ja oikeuskanslerin kannanotot korostavat kielellisen vaikutusarvioinnin merkitystä myös toimeenpanevan vallan alalla. Suomen kuntaliiton antama suositus kunnallisten päätösten ennakkollisesta vaikutusarvioinnista ja siihen liittyvä opas ovat tärkeitä lähtökohtia kunnallisella tasolla tapahtuvalle kielellisten vaikutusten arvioinnille. Lisäksi voidaan lakiin sisältyvä peruste kielelliselle vaikutusarvioinnille hahmotella muun muassa hallintolain 31 § 1 momenttiin sisältyvän selvittämismääräyksen kautta.

---

<sup>32</sup> Gustav Björkstrand, *Samanlaisten perusteiden mukaan – ehdotettujen hallintomallien kielivaikutusten arviointi Suomen evankelis-luterilaisessa kirkossa*. Magma-studie 4/2012. Helsinki: Magma, 2012 (suomenkielinen versio alkaa ruotsinkielisen version jälkeen sivulta 77).



68/2012

Förhandsbedömning av språkliga konsekvenser  
vid beredning av förändringar i lagstiftning och  
administration



19.12.2012

<b>Publikationens titel</b>	Förhandsbedömning av språkliga konsekvenser vid beredning av förändringar i lagstiftning och administration
<b>Författare</b>	Markku Suksi
<b>Justitieministeriets publikation</b>	68/2012 Utredningar och anvisningar
<b>OSKARI nummer</b>	11/58/2012
<b>ISSN-L</b>	1798-7067
<b>ISSN (PDF)</b>	1798-7067
<b>ISBN (PDF)</b>	978-952-259-257-6
<b>URN</b>	URN:ISBN:978-952-259-257-6
<b>Permanent adress</b>	<a href="http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-257-6">http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-257-6</a>
<b>Sak- och nyckelord</b>	Språkliga rättigheter, lagberedning, beredning av beslut, utredningsskyldighet, regionförvaltning, administrativ indelning, kommunalförvaltning, laglighetsprövning, ändamålsenlighetsprövning, grundläggande rättigheter
<b>Referat</b>	<p>Språkkonsekvensbedömning är ett mångfacetterat fenomen som inom ramen för grundlagens 17 § om rätten till eget språk, i kombination med grundlagens 122 § om ämbetsindelning, innehåller både en uppåtgående och en nedåtgående dimension. Språkliga konsekvenser bör bli föremål för förhandsbedömning vid beredning av lagförslag men även vid tillämpning av lag. Med språkkonsekvensbedömning avses således förhandsbedömning av de konsekvenser som ett lagförslag eller ett beslutsförslag kan tänkas ha efter att lagen eller beslutet trätt ikraft. Språkkonsekvensbedömning borde företas i ett så tidigt skede som möjligt under beredningsskedet så att val mellan olika alternativa lösningsmodeller ännu kan övervägas.</p> <p>Vad gäller språkkonsekvensbedömning i anslutning till lagförslag baseras verksamheten på statsrådets anvisningar om konsekvensbedömning av lagförslag av år 2007, kompletterade av justitieministeriets särskilda anvisningar om språkkonsekvensbedömning av år 2008. De linjedragningar som riksdagens grundlagsutskott och statsrådets justitiekansler framfört påverkar även språkkonsekvensbedömning av lagförslag. Grundlagsutskottets och justitiekanslers ställningstaganden understryker betydelsen av språkkonsekvensbedömning inom den verkställande maktens område. För kommunernas del är rekommendationen om förhandsbedömning av effekterna hos kommunala beslut, given av Finlands Kommunförbund, jämte därtill hörande handbok en viktig utgångspunkt för språkkonsekvensbedömning på kommunal nivå. Därtill kan en grund i lag etableras genom hänvisning till myndighetens utredningsskyldighet enligt förvaltningslagens 31 § 1 mom.</p>



---

# INNEHÅLL

1	Inledning	32
2	Behovet av språkkonsekvensbedömningar i ett normativt perspektiv	33
3	Definition av språkkonsekvensbedömning	35
3.1	Konsekvensbedömning inom den offentliga förvaltningen	35
3.2	Uppåtgående språkkonsekvensbedömning	37
3.3	Nedåtgående språkkonsekvensbedömning	42
4	Avslutning	47



# FÖRHANDBEDÖMNING AV SPRÅKLIGA KONSEKVENSER VID BEREDNING AV FÖRÄNDRINGAR I LAGSTIFTNING OCH ADMINISTRATION

## 1 Inledning

Med språkkonsekvensbedömning avses förhandsbedömning av de konsekvenser på produktionen av offentliga tjänster på språk nämnda i grundlagens 17 §, framför allt nationalspråken finska och svenska, som ett lagförslag eller ett beslutsförslag kan tänkas ha efter att lagen eller beslutet trätt ikraft.<sup>1</sup> Typiska tillfällen vid vilka språkkonsekvensbedömningar blir aktuella är lagberedning, tillämpning av lag genom förordning och beslut om administrativ indelning genom myndighetens egna åtgärder. Språkkonsekvensbedömning borde företas i ett så tidigt skede som möjligt under beredningsskedet för att val mellan olika alternativa lösningsmodeller ännu kan övervägas.

Vad gäller språkkonsekvensbedömning i anslutning till lagförslag baseras verksamheten på statsrådets anvisningar om konsekvensbedömning av lagförslag av år 2007, kompletterade av justitieministeriets särskilda anvisningar om språkkonsekvensbedömning av år 2008. Grundlagsutskottets och justitiekanslers ställningstaganden understryker betydelsen av språkkonsekvensbedömning inom den verkställande maktens område. För kommunernas och samkommuners del är rekommendationen om förhandsbedömning av effekterna hos kommunala beslut, given av Finlands Kommunförbund år 2011, jämte därtill hörande handbok en viktig utgångspunkt för språkkonsekvensbedömning. För den egentliga förvaltningsverksamheten kan en viss grund i lag för språkkonsekvensbedömningar etableras genom hänvisning till myndighetens utredningsskyldighet enligt förvaltningslagens 31 § 1 mom., men även genom hänvisning till några andra bestämmelser.

---

<sup>1</sup> Utredningen reflekterar situationen i slutet av oktober 2012.



De frågeställningar som en språkkonsekvensbedömning bör innehålla är inte helt givna, utan kan variera från fall till fall. Justitieministeriets anvisning av år 2008 innehåller emellertid en allmän förteckning frågor som kan modifieras för varje särskild situation samtidigt som den kan kompletteras med nya frågor för den specifika situationen, om det behövs. Språkkonsekvensutredningarna kan till sitt innehåll variera väldigt mycket, från att konstatera, att förslaget inte har några språkliga konsekvenser till detaljerade sammanställningar av administrativa och personalresurser, allt efter de behov som situationen föranleder. Ett givet utgångsmaterial vid språkkonsekvensbedömningar utgörs av den registrering av modersmål och kontaktspråk som befolkningsdatalagstiftningen förutsätter och som upprättas kommunvis av Befolkningsregistercentralen. Denna statistik tillhandahålls av Statistikcentralen och utifrån den kan man möjligtvis också göra prognoser in i framtiden. Därtill kan materialet som myndigheten sammanställer med tanke på språkkonsekvensbedömning omfatta t.ex. kartläggning av formella språkkunskaper och praktiska språkliga färdigheter hos personalen. Det är möjligt att höra de berörda befolkningsgruppernas representativa organ i anslutning till en språkkonsekvensbedömning för att inhämta befolkningsgruppens åsikt om de språkliga konsekvenserna.

## 2 Behovet av språkkonsekvensbedömningar i ett normativt perspektiv

När lagen om regionförvaltningsverken (896/2009) behandlades i riksdagen, tog grundlagsutskottet i sitt utlåtande GrUU 21/2009 rd fram ett kraftigare ställningstagande beträffande ämbetsindelning än vad det etablerat vid tidigare ändringar av ämbetsdistrikt. Profilhöjningen fokuserades långt på frågan om Karleby: skulle ämbetsdistriktens gränser dras så att Uleåborg blir huvudorten för regionförvaltningsverkets ämbetsområde, eller skulle Karleby ingå i ett sådant ämbetsdistrikt vars huvudort blir Vasa? Grundlagsutskottet ansåg att ämbetsdistriktens gränser skulle i detta fall avgöras utifrån de språkliga bestämmelserna i grundlagen och efter att en språkkonsekvensbedömning om gränsdragningen genomförts med tanke på vilken av de potentiella huvudorterna var bättre skickad att betjäna den svenskspråkiga befolkningen i Karlebyområdet på sitt språk.<sup>2</sup>

Tolkningen i anslutning till regionförvaltningslagstiftningen gällde egentligen grundlagens 122 § 1 mom. om ämbetsindelning, men den beaktade också grundlagens 17 § om språkliga rättigheter i den helhet som ämbetsindelning påverkar. När det gäller

---

<sup>2</sup> Delegationen för språkärenden, som verkar i anslutning till justitieministeriet, behandlade reformeringen av regionförvaltningen på sina möten den 3 december 2008 och den 13 februari 2009 och beslöt att lämna ett utlåtande om reformplanerna, vilket ägde rum den 20 februari 2009 (OM 11/021/2007), vilket avrapporterades på mötet den 2 mars 2009.

grundlagens 17 § konstaterade utskottet att lagrummet förutsätter ”att den faktiska jämlikheten mellan finskspråkiga och svenskspråkiga garanteras bland annat när samhälls-  
lig service organiseras” och ”att det måste ses till att de språkliga rättigheterna enligt grundlagens 17 § fullföljs när de statliga region- och lokalmyndigheternas verksamhets-  
områden organiseras genom bestämmelser och beslut på lägre nivå än lag”. Utskottet har ansett detta betyda ”bland annat att om en administrativt fungerande områdesindelning kan definieras på flera alternativa sätt, förutsätter skyldigheten att tillgodose de grundläggande rättigheterna att man väljer det alternativ som bäst tillgodoser de grundläggande språkliga rättigheterna”. Man skall alltså vid ämbetsindelningar ta fram olika alternativ och välja det alternativ som bäst tillgodoser de språkliga rättigheterna.

I grundlagsutskottets utlåtande om regionförvaltningsverken fokuseras främst på statliga organisationsformer. Där påpekas emellertid på ett även för t.ex. kommunsammanslagningar relevant sätt, att det ”finns risk för att möjligheterna för dem som hör till en språklig minoritet att få tillgång till tjänster på sitt eget språk [...] ställs på spel inte minst om den språkliga minoriteten blir en mycket liten grupp i periferin”.

Det som här framträder som en mycket viktig omständighet är betoningen av val mellan olika alternativ, ett val som bör träffas så att de grundläggande språkliga rättigheterna tillgodoses på bästa möjliga sätt. Grundlagsutskottet understryker nämligen att ”de grundläggande språkliga rättigheterna måste vägas in redan när en områdesindelning och ändringar i den bereds”, något som utskottet anser leda till ett behov att genomföra språkkonsekvensbedömningar. Det är också att märka, att grundlagens 17 § i detta sammanhang inte endast påverkar organisering av förvaltning genom bestämmelser, dvs. olika normer på lägre nivå än lag, utan påverkar organisering av förvaltning också genom enskilda beslut i förvaltningsverksamhet.

För ett beslut om områdesindelning skulle en sådan språkkonsekvensbedömning som grundlagsutskottet förutsätter gälla utredning av ”hur olika tänkbara områdesindelningar tillgodoser den finskspråkiga och den svenskspråkiga befolkningens faktiska möjligheter att få tjänster på sitt eget språk i enlighet med grundlagens krav”. En bedömning bör med stöd av utskottets tankegångar genomföras redan innan beslutstidpunkten eller senast när beslutet fattas. Detta betyder att en sådan bedömning kan – rentav bör - t.ex. för kommunsammanslagningars del genomföras på kommunal nivå som en del av beredningen, men skall genomföras senast i anslutning till statsrådsbehandlingen. Statsrådets beslut om områdesindelning utgör enligt utskottet ”laglighetsprövning som grundar sig på kraven i 122 § och 17 § i grundlagen. I ett administrativt perspektiv måste man då välja den områdesindelning som bäst tillgodoser de grundläggande språkliga rättigheterna.”

I utlåtandet om regionförvaltning ansåg grundlagsutskottet att grundlagens 122 § innehåller rättsregler som binder även den verkställande maktens organ när beslut om ämbetsindelning fattas så, att beslutsfattaren har en skyldighet att på förhand bedöma de språkliga konsekvenserna av beslutet och välja utifrån laglighetsprövning det beslutsalternativ som bäst tryggar de språkliga rättigheterna.

I Justitiekanslers avgörande om regionförvaltningslagstiftningen (den 30 oktober 2009; OKV/1370/1/2009)<sup>3</sup> bekräftades tillämpligheten av grundlagsutskottets ställningstagande inom den verkställande maktens område, i varje fall vid avgivande av förordning. Samtidigt klargjordes att administrativa ändamålsenlighetssynpunkter och ekonomiska synpunkter är, i förhållande till grundläggande språkliga rättigheter, sekundära i beslutsfattandet om ämbetsindelning. Efter 2009 kan det således inte mera vara oklart för den verkställande maktens organ att språkkonsekvensbedömningar bör genomföras vid administrativa reformer och att grundrättigheterna bör ges utslagsgivande roll vid val mellan olika alternativ.

Grundlagsutskottet följde upp denna tematik i sitt betänkande GrUB 1/2010 rd med anledning av statsrådets språkberättelse år 2009 och underströk ”att hänsyn måste tas till de språkliga rättigheterna när administrativa reformer förbereds. En övergripande bedömning av de språkliga konsekvenserna är ett måste, särskilt när de administrativa omläggningarna påverkar språkgruppernas faktiska möjligheter att få tjänster på sitt eget språk.”

## 3 Definition av språkkonsekvensbedömning

### 3.1 Konsekvensbedömning inom den offentliga förvaltningen

Samtidigt som nödvändigheten att genomföra språkkonsekvensbedömningar som ett led av administrativa reformer klarlagts, är det inte helt klart vad man skall förstå med språkkonsekvensbedömningar. Begreppet konsekvensbedömning kom först i användning inom området för miljöförvaltning, för vilken en särskild lag om förfarandet vid miljökonsekvensbedömning (468/1994) stiftades. Enligt lagen förväntas den som i egenskap av projektansvarig anhåller om ett miljötillstånd att som en del av den dokumentering som hör till ansökningen lämna även en bedömning av de konsekvenser som den planerade verksamheten kan ha på miljön. Denna miljökonsekvensbedömning, som utgör en del av tillståndsärendets beredning, utförs oftast av någon annan än den som anhåller om miljötillståndet, t.ex. av ett privat konsultföretag med tillräcklig expertis inom det ifrågavarande ämnesområdet. I konsekvensbedömningen tas fram alla de alternativ som föreligger och deras konsekvenser för miljön (alternativen 1, 2, 3, etc.), men därtill inkluderas enligt 9 §, 2 punkten, statsrådets förordning om förfarandet vid miljökonsekvensbedömning (713/2006) som alternativ det att ingen verksamhet påbörjas eller att man avstår från projektet (det s.k. nollalternativet).

---

<sup>3</sup> [http://www.justitiekanslern.fi/43/1370\\_1\\_2009.pdf](http://www.justitiekanslern.fi/43/1370_1_2009.pdf) (besökt den 14 november 2012).

En likadan tanke om bedömning ingår i lagen om bedömning av miljökonsekvenserna av myndigheternas planer och program (200/2005). Lagens 3 § 1 mom. inför en allmän skyldighet för myndigheten som ansvarar för en plan eller ett program att se till att miljökonsekvenserna av planen eller programmet utreds och bedöms i tillräcklig utsträckning under beredningen, om genomförandet av planen eller programmet kan ha betydande miljökonsekvenser.<sup>4</sup>

Vid miljökonsekvensbedömning är det fråga om ”nedåtgående”, till lagtillämpning hörande konsekvensbedömning som blir en del av det administrativa beslutsfattandet redan i ärendets beredningsskede, men man har i Finland i ett relativt tidigt skede börjat med på förhand verkande bedömning av konsekvenser hos lagstiftning som statsrådet planerar att föreslå för riksdagen. Sedan länge har statsrådet och riksdagen förutsatt som ett led av den lagberedningsprocess som syftar till avgivandet av regeringens propositioner till riksdagen att statsrådet redovisar för de ekonomiska konsekvenserna av det föreslagna lagstiftningsbeslutet, men i början av 2000-talet har bedömningen av lagförslags konsekvenser blivit mera utstuderat och omfattar även andra områden än ekonomiska konsekvenser. Samtidigt blev bedömning av språkliga konsekvenser uppmärksammat i den mera akademiska diskussionen om språkliga rättigheter.<sup>5</sup>

Genom sitt beslut den 1 november 2007 godkände statsrådet anvisningar om konsekvensbedömning av lagförslag.<sup>6</sup> Anvisningen identifierar som syftet för konsekvensbedömning av lagförslag att samla kunskap om följderna av olika alternativa lösningar. ”Konsekvensbedömningen gör det möjligt för beslutsfattarna att få tillräckligt tillförlitlig kunskap om olika alternativa beslut och följderna av dem. Konsekvensbedömningen av lagar och andra författningar är ett nödvändigt underlag för det politiska beslutsfattandet och förbättrar möjligheterna att genomföra de samhälleliga mål som eftersträvas. En god konsekvensbedömning förbättrar lagstiftningens kvalitet.”<sup>7</sup> Konsekvensbedömningen av lagförslag ska täcka olika kategorier av konsekvenser, främst de ekonomiska konsekvenserna, konsekvenserna för myndigheternas verksamhet, miljökonsekvenserna och andra samhälleliga konsekvenser, vilka alla kan innehålla olika slags konsekvenser, däribland konsekvenser för medborgarnas grundläggande rättigheter (se nedan).<sup>8</sup> Därtill

---

<sup>4</sup> Även 36 § statsunderstödslag (688/2001) laborerar med bedömning av verkningarna, men främst som efterhandsbedömning. Lagrummet förutsätter att statsbidragsmyndigheten skall på lämpligt sätt följa resultaten och ändamålsenligheten i fråga om användningen av statsunderstöd som den beviljat samt deras verkningar på konkurrensen och olika befolkningsgruppers ställning liksom deras miljökonsekvenser och andra verkningar. Med befolkningsgrupper kan här avses även den finsk- och svenskspråkiga befolkningen.

<sup>5</sup> Idén om att språkkonsekvensbedömningar borde genomföras på statligt och kommunalt plan när olika åtgärder planeras framfördes veterligen första gången i en insändare i tidningen Syd-Österbotten den 14 september 2002 (Hans-Göran Rosenlund). Se även Markku Suksi, 'Språkets inverkan på den administrativa indelningen – En bedömning av förhållandet mellan grundlagens 122.1 § och ändringar i statliga jurisdiktioner på regional och lokal nivå', JFT 3/2006, s. 279, där det föreslås en uppsättning alternativ, konstruerad utifrån språkrättsliga utgångspunkter, genom vilken man kan göra språkrättsligt korrekta val framom förvaltnings-ekonomiska ändamålsenlighetshänsyn vid ändring av statliga ämbetsdistrikt.

<sup>6</sup> Konsekvensbedömning av lagförslag. Anvisningar. Justitieministeriets publikation 2008:3. Justitieministeriet: Helsingfors, 2008.

<sup>7</sup> Konsekvensbedömning av lagförslag 2008, s. 7.

<sup>8</sup> Konsekvensbedömning av lagförslag 2008, s. 8.

gav justitieministeriet år 2008 anvisningar för konsekvensbedömning av lagförslag som också är relevanta med tanke på språk. Även om anvisningarna fokuserar på den ”uppåtgående” konsekvensbedömningen (se nedan), ska de i tillämpliga delar också gälla beredningen av författningar på lägre normativa nivåer, dvs. förordningar och andra rättsnormer som avses i 80 § grundlagen.<sup>9</sup>

Det är viktigt att notera, att man med språkkonsekvensbedömning avser förhandsbedömning av konsekvenser hos lagförslag och hos tillämpningsbeslut som förbereds. Dylig förhandsbedömning av språkliga konsekvenser bör inte förväxlas med utvärdering i efterhand av lagstiftningens och tillämpningsbeslutens konsekvenser, dvs. med utvärdering av utfallet hos lagstiftning som stiftats och beslut som fattats. Med språkkonsekvensbedömning avses här således förhandsbedömning av planerade lagstiftnings- och förvaltningsåtgärders förväntade konsekvenser,<sup>10</sup> medan utvärdering i efterhand av dessa åtgärders faktiska verkningar inte hör till språkkonsekvensbedömning i den betydelse som denna utredning avser.<sup>11</sup>

När det gäller egentlig språkkonsekvensbedömning kan man åtminstone inom grundrättighetsområdet med utgångspunkt i grundlagens 80 § skilja mellan två olika situationer för språkkonsekvensbedömning, nämligen ”uppåtgående” och ”nedåtgående”, där den ”uppåtgående” konsekvensbedömningen avser beredning av lagförslag och den ”nedåtgående” konsekvensbedömningen beredning av de beslut som tillämpar den av riksdagen stiftade lagen.

## 3.2 Uppåtgående språkkonsekvensbedömning

En ”uppåtgående” bedömning av språkliga konsekvenser äger rum vid beredning av normer, i synnerhet lagar, innan de antas. Det är här fråga om abstrakt språkkonsekvensbedömning. Här är frågeställningen den hur den föreslagna lagändringen påverkar nationalspråken och möjligen även andra språk. Statsrådets anvisningar av år 2007 för konsekvensbedömning av lagförslag innehåller emellertid endast få direkta hänvisningar till språkkonsekvensbedömning, även om den av statsrådet anvisade allmänna metoden för konsekvensbedömning också lämpar sig för språkkonsekvensbedömning genom fokusering på de grundläggande fri- och rättigheterna. Inom ramen för bedömning av samhällseliga konsekvenser omfattar anvisningarna för konsekvensbedömning av lagförslag bl.a. konsekvenser för medborgarnas ställning och för medborgarsamhällets

<sup>9</sup> Konsekvensbedömning av lagförslag 2008, s. 9.

<sup>10</sup> Inom ramen för ”Paremman sääntelyn toimintaohjelma – Åtgärdsprogram för en bättre reglering” ordnades den 17 september 2009 ett seminarium för utbildning inom området för konsekvensbedömning av lagförslag. Bland inläggen ingick ett anförande om språkkonsekvensbedömning.

<sup>11</sup> Se dock Salme Sundquist & Leena Oulasvirta (red.), *Förhandsbedömning av effekterna av kommunala beslut*. Helsingfors: Finlands Kommunförbund, 2011, s. 12, där man indelar bedömningar i förhandsbedömning, bedömning under genomförandet och utvärdering efter genomförandet och menar att de olika tidsmässigt avgränsade kategorierna i bästa fall bildar en helhet.

verksamhet, sociala konsekvenser och konsekvenser för jämlikhet. I detta sammanhang betonas att flera av de samhällseliga konsekvenserna har samband med grundlagens bestämmelser om grundläggande rättigheter, varvid anvisningen om konsekvensbedömning av lagförslag uttryckligen hänvisar till rätten till eget språk och egen kultur i 17 § grundlagen som en omständighet om vilken en bedömning bör göras.<sup>12</sup> Statsrådet har således använt ett normativt förpliktande grepp för att sätta i system konsekvensbedömning av lagförslag och inkluderat i sammanhanget även de språkliga grundrättigheterna.

Den allmänna checklista som anvisningarna anslår som en utgångspunkt för bedömning av konsekvenserna hos olika lagförslag innehåller inga uttryckliga hänvisningar till de språkliga grundrättigheterna, utan utgår ifrån de grundläggande rättigheterna i allmänhet.<sup>13</sup> Justitieministeriets anvisning av år 2008 om språkkonsekvensbedömning av lagförslag finns på ministeriets Internetsida och innehåller en checklista som rekommenderar ett språkrättsligt anpassat innehåll för två ärendekategorier, nämligen konsekvenser för myndigheternas verksamhet och andra samhällseliga konsekvenser.<sup>14</sup> Den senare kategorin innehåller fyra olika grupper frågor, nämligen förverkligande av de grundläggande rättigheterna och rättsskyddet, jämlikhet och icke-diskriminering, regional tillgång på tjänster och informationssamhällets tjänster.

Den förteckning frågor som justitieministeriets anvisning för språkkonsekvensbedömning utgör syftar till att hjälpa beredaren att observera och bedöma de språkliga konsekvenserna hos lagberedningsprojektet. Det framhålls att listan inte är uttömmande utan enbart ett hjälpmedel när konsekvenserna identifieras, bedöms och följs upp, eftersom förslaget kan ha andra konsekvenser på de språkliga rättigheterna än de som förteckningen antyder. Tanken är den att beredaren bedömer vilka konsekvenser förslaget har för förverkligandet av de språkliga rättigheterna såväl inom den närmaste framtiden som på längre sikt, dvs. flera decennier framåt i tiden. Med stöd av dessa anvisningar ska resultaten av bedömningen beskrivas i en sammanfattad form i regeringens proposition under rubrikerna ”Konsekvenser för myndigheternas verksamhet” och ”Andra samhällseliga konsekvenser”. Begreppet språkkonsekvensbedömning är således inte alltid närvarande i det sammanhang där språkliga konsekvenser bedöms, utan verksamheten kan också ske inom ramen för sådana rubriker som nämnts ovan eller andra rubriker, såsom ”konsekvenser för befolkningsgrupper” eller ”konsekvenser för medborgargrupper”.

”Verkningar för medborgarna” användes som rubrik redan i regeringens proposition RP 103/2003 rd till Riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om utnämning av domare och till komplettering av vissa andra lagar med bestämmelser om domstolspersonalens språkkunskaper. Avsnittet ingick i propositionens kapitel för dess verkningar och har samband med propositionen till språklag genom dess strävan att förverkliga

<sup>12</sup> Konsekvensbedömning av lagförslag 2008, s. 32.

<sup>13</sup> Konsekvensbedömning av lagförslag 2008, s. 50. De frågor som ligger till grund för bedömning av konsekvenser är följande: ”Har förslaget konsekvenser för hur de grundläggande rättigheterna och rättsskyddet förverkligas?” och ”Påverkar förslaget t.ex. hur enskilda individers rättigheter enligt 2 kap. i grundlagen tillgodoses?”

<sup>14</sup> Bedömning av språkliga konsekvenser.

[www.om.fi/sv/Etusivu/Perussaannoksia/Kielilaki/Kielisaannoksetsaadostelmisteluissa/Kielellistenvaikutustenarviointi](http://www.om.fi/sv/Etusivu/Perussaannoksia/Kielilaki/Kielisaannoksetsaadostelmisteluissa/Kielellistenvaikutustenarviointi).

domstolarnas möjligheter att arbeta på finska och svenska i enlighet med den nya språklag som trädde i kraft den 1 januari 2004. Avsnittet förefaller inte att innehålla någon egentlig bedömning av språkliga konsekvenser, utan en sådan ingår i själva verket i propositionens 2 kapitel om beskrivning av nuläget. I regeringens proposition RP 230/2004 rd till Riksdagen med förslag om ändringar till tingsrättslagen finns ett särskilt avsnitt rubricerat ”verkningar för olika medborgargrupper” i anslutning till propositionens verkningar i vilket det konstateras att inrättandet av avdelningar som erbjuder rättstjänster på finsk- och svenskspråkiga kunders eget språk enligt lika grunder främjar ”både den finsk- och den svenskspråkiga befolkningens rättigheter och därmed tryggas också språkgruppernas jämställdhet”. ”Särskilt i fråga om sådana ämbetsdistrikt där det finns ett mindre antal invånare som har det andra språket som modersmål, skulle inrättandet av en avdelning som erbjuder tjänster på detta språk vara en förbättring, eftersom det i dagens läge kan vara svårt att få tillgång till tjänster på detta språk.” I RP 45/2009 rd om ändringar till tingsrättslagen och 12 § lagen om utnämning av domare ingick en kort skrivning under rubriken ”Propositionens konsekvenser” enligt vilken målet för ändringen är att förbättra medborgarnas möjligheter att få service i tvåspråkiga tingsrätter på både finska och svenska.

I anslutning till ändringar i kommunindelningsslagen år 2006 användes i RP 155/2006 rd begreppet ”nationalspråken finska och svenska” som en underrubrik för ”konsekvenser för medborgarna”, medan begreppet ”språkliga konsekvenser” inte ingick i propositionen som en uttrycklig hänvisning. Regeringens proposition till lag om ändring av 4 § lagen om tolkningstjänst för handikappade (RP 220/2009 rd) använde uttrycket konsekvenser för klienternas ställning och andra samhällsliga konsekvenser i anslutning till teckenspråk.

Begreppet ”språkliga konsekvenser” användes förmodligen för första gången i regeringens proposition till Riksdagen med förslag om revidering av regionförvaltningslagstiftningen (RP 59/2009 rd), där det ingår ett särskilt avsnitt rubricerat med detta begrepp. Avsnittet begynner rentav med orden ”[d]enna regeringsproposition har inga direkta språkliga konsekvenser”, trots att propositionen innehöll tämligen mycket material inom området för de språkliga rättigheterna. Slutsatsen kunde uppenbarligen inte godkännas av riksdagens grundlagsutskott i sitt utlåtande GrUU 21/2009 rd om det ifrågavarande lagpaketet, utan utskottet kände sig nödgat att etablera principer för språkkonsekvensbedömning för tillämpning i beredningsskedet. Begreppet ”språkliga konsekvenser” användes också i regeringens proposition till lag om Finlands skogscentral (RP 260/2010 rd), som i kapitel 4 om propositionens konsekvenser har underavsnitt nr 4 med rubriken språkliga konsekvenser. Efter allmänna hänvisningar till språklagen och grundlagen konstateras kort att i lagförslaget 3 § 3 mom. föreskrivs om ställningen av de svensk- och tvåspråkiga områdena, när regionenheterna ska uppgöras. Någon egentlig språkkonsekvensbedömning ingår här inte. Regeringens proposition till lag om Institutet för de inhemska språken (RP 97/2011 rd) innehåller i kapitel 3 ”Konsekvenser” underavsnittet 2: Konsekvenser för myndigheternas verksamhet och samhällsliga konsekvenser, där det konstateras att ”[e]n koncentration av resurserna för samiska, romani och teckenspråk i enlighet med förslaget kan, jämfört med nuvarande modell där de knappa resurserna splittrats upp på olika organisationer, betraktas som en metod i syfte att stärka forskningen i och utvecklingen av dessa språk”.

När det gäller ”uppåtgående” konsekvensbedömning av allmänt slag som verkar inom området för lagberedning kan man också hänvisa till kommunreformarbetsgruppens rapport från februari 2012.<sup>15</sup> I denna rapport beaktas nationalspråken på ett omfattande sätt. Dessutom prövas de språkliga frågorna både utifrån en statsförfattningsrättslig och utifrån en folkrättslig synpunkt. I en del fall framställde rapporten sådana förslag till utredningsområden som klart baserade sig på överväganden om eventuella framtida kommunsammanslagningars språkliga konsekvenser, vilket betyder att ett visst mått av språkkonsekvensbedömning företagits. Redan i ett tidigt skede av processen fick kommunerna uttala sig om de planerade utredningsområdena och om behovet av kommunsammanslagningar med tanke på beredning av ny lagstiftning inom området. Ett problem i anslutning till begärandet av kommentarer från kommunerna med anledning av reformeringen av kommunstrukturen var att finansministeriets till alla kommuner riktade frågeformulär inte till någon del var fokuserat på språk så, att den språkliga dimensionen skulle ha kommit fram uttryckligen genom de olika frågorna. Det här är förståeligt mot den bakgrunden att formuläret måste vara allmängiltigt för alla kommuner i landet (de åländska kommunerna borträknade), av vilka de allra flesta är enspråkigt finskspråkiga. Trots detta kunde svaren från framför allt de tvåspråkiga kommunerna reflektera språkaspekten när det var relevant att ta fram den aspekten genom att använda de öppna frågorna för detta ändamål.<sup>16</sup>

Den beredning av ny lagstiftning inom det kommunala området som inleddes under 2012 beaktar språkliga konsekvenser. Detta gäller allra först den s.k. kommunstrukturlagen och aktualiseras vid sammanslagning av kommuner med olika språklig bestämning. Därtill har beredningen av en ny kommunallag vidtagit. Den borde framhäva språkets betydelse framför allt i kommunens interna processer, t.ex. nämnder, verk och servicekedjor. Även statsandelslagstiftningen har en språklig dimension genom ett tillägg för tvåspråkiga kommuner. Inom reformen av social- och hälsovårdslagstiftningen är det nödvändigt att definiera både tjänsteproducentens språkliga skyldigheter och patientens språkliga rättigheter på ett sätt som understöder skapandet av språkligt definierade vårdkedjor. I alla dessa separata projekt bör de språkliga frågorna beaktas genomgående, och de olika planernas språkliga konsekvenser bör analyseras i ett tillräckligt

---

<sup>15</sup> *En livskraftig kommun- och servicestruktur – Utredning av strukturgruppen för kommunförvaltningen*. Del I: Utredningsdel; Del II: Regional genomgång. Finansministeriets publikationer 5b/2012. Helsingfors: Finansministeriet, 2012.

<sup>16</sup> Språket hör ihop med de frågor som hänvisar till demografi, såsom fråga nr 2.1. och nr 2.2. om den demografiska strukturen och utvecklingen. Därtill finns flera öppna frågor som kommunerna förväntas svara på och som gör det möjligt att framföra språkligt relevanta observationer och kommentarer. Till dessa hör bl.a. fråga nr 4 i del 2 (”Vilka av de ovan nämnda och eventuella andra aspekter och kriterier borde man enligt er uppfattning tillämpa för er kommuns och ert områdes del vid bedömningen av behovet av kommunsammanslagningar?”) och frågan om ytterligare aspekter i del 6. Sammandraget av kommunernas svar angående den språkliga dimensionen kan anses utgöra ett led i den språkkonsekvensbedömning som ingår i den planerade lagen om kommunstruktur. Se PM:et angående Kuntarakenneuudistusraportin pohjalta kuntien ja eräiden muiden lausunnonantajien lausunnoissa esitettyjä kunnan kieltä koskevia huomioita/DKY/27.6.2012/Markku Suksi, vilket PM intogs i materialet för den arbetsgrupp som tillsatts för att förbereda en lag om kommunstruktur.



tidigt skede. Det är det ”uppåtgående” skedet av språkkonsekvensbedömning som kommunstrukturreformen befinner sig i under år 2012.<sup>17</sup>

I en utredning som justitieministeriet gjorde hos ministerierna om bedömning av språkliga konsekvenser i anslutning till reformprojekt inledda mellan den 15 april 2007 och den 30 september 2009 framkom, att ministerierna uteslutande förknippade språkkonsekvensbedömning med lagberedning, inte med andra projekt.<sup>18</sup> Med utgångspunkt i 159 lagstiftningsprojekt startade under den drygt två år långa tidsperioden framgick att en språkkonsekvensbedömning uppgjorts i anslutning till sju lagstiftningsprojekt, men de intentioner som svaren antyder visar att nivån på språkkonsekvensbedömningar är något högre än drygt fyra procent. Svaren ger dock vid handen att ministerierna känner till justitieministeriets anvisning om språkkonsekvensbedömning och att de anser att anvisningen är nyttig.

I en annan utredning om bedömning av konsekvenser i de propositioner som regeringen avlämnat under år 2009 konstaterades att språkliga konsekvenser bedömts i sex procent (17 stycken) av 289 propositioner, främst med avseende på tryggheten av det svenska språkets ställning vid service som myndigheter erbjuder, men att bedömningarna ofta var av allmän natur och ytliga.<sup>19</sup> Samiskan beaktades i tre propositioner och teckenspråket i en proposition. Sammantaget kan med stöd av utredningarna konstateras, att en medvetenhet om språkkonsekvensbedömningar finns inom ministerierna, men att andelen genomförda språkkonsekvensbedömningar ligger på en låg nivå. Att andelen språkkonsekvensbedömningar under ett år ligger på sex procent betyder emellertid inte automatiskt att andelen borde ha varit större, eftersom det kan hända att det var endast 17 propositioner som tangerade språk och språkliga rättigheter på ett sådant sätt att en språkkonsekvensbedömning blev nödvändig.

Språkkonsekvensbedömning är således inte relevant med avseende på varje enskild proposition, och andelen språkligt relevanta propositioner kan variera mycket mellan olika år. Redan ett konstaterande i beredningsskedet inom ett ministerium om att propositionen inte är relevant utifrån ett språkligt perspektiv och därmed inte har språkliga konsekvenser kan betraktas som en språkkonsekvensbedömning. Det förefaller dock som om de språkliga konsekvenserna borde synliggöras i propositionerna i en större utsträckning än vad som hittills varit fallet.

---

<sup>17</sup> Se Kommunstrukturlag – lagförslag inklusive motivering 15.11.2012, [http://www.vm.fi/vm/sv/04\\_publicationer\\_och\\_dokument/03\\_ovriga\\_dokument/20121122Finans/Bilaga\\_1\\_KOMMUNSTRUKTURLAG\\_lagfoerslag\\_med\\_motivering.pdf](http://www.vm.fi/vm/sv/04_publicationer_och_dokument/03_ovriga_dokument/20121122Finans/Bilaga_1_KOMMUNSTRUKTURLAG_lagfoerslag_med_motivering.pdf) (besökt den 26.11.2012).

<sup>18</sup> Yhteenveto ministeriöiden vastauksista ministeriöiden kielellisten vaikutusten arvioinnista. Oikeusministeriön kysely ministeriöille hallituksen politiikkariihen kannanoton seurantaan varten.

<sup>19</sup> Auri Pakarinen, Jyrki Tala & Laura Hämynen, *Vaikutusten arviointi vuoden 2009 hallituksen esityksissä*. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tiedonantoja 104. Helsinki: Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos, 2010.

### 3.3 Nedåtgående språkkonsekvensbedömning

En ”nedåtgående” bedömning av språkliga konsekvenser äger rum vid beredning av beslut som tillämpar de lagar som antagits. Här kan man kanske tala om specifik eller situationsbunden språkkonsekvensbedömning: man känner till det faktaunderlag, t.ex. antalet personer som talar språken, som man försöker reglera genom ett beslut med vilket lagen tillämpas. Även om justitieministeriets anvisning från 2008 om bedömning av språkliga konsekvenser hos lagförslag i första hand är avsedd att tillämpas i den ”uppåtgående” dimensionen, innehåller den frågeställningar som är relevanta och tillämpliga även inom ramen för den ”nedåtgående” språkkonsekvensbedömningen. Om tillämpligheten av justitieministeriets anvisningar inom förvaltningsverksamheten har konstaterats i avgörandet av Riksdagens justitieombudsman den 22 mars 2012 (Dnr 1962/4/09), att checklistan också med fördel kan användas då anvisningar eller andra administrativa styrinstrument utarbetas.

Det egentliga Karleby-beslutet som statsrådet fattade i form av förordningen om regionförvaltningsverken (906/2009) gavs den 20 november 2009. Denna förordning kan anses som ett exempel på beslut som innefattade en partiell ”nedåtgående” bedömning. Finansministeriet tillsatte en arbetsgrupp för att under en månads tid (6.10.–6.11.2009) utreda språkkunskaperna vid länsstyrelsen och TE-centraler i Uleåborg och Karleby.<sup>20</sup> Själva språkkonsekvensbedömningen baserade sig emellertid på ett problematiskt och begränsat mandat, då den endast omfattade ämbetsdistrikt som man dittills ansett skulle sammanslås så att de skulle omfatta landskapen Norra Österbotten med ca 650 svenskspråkiga individer och Mellersta Österbotten med en svenskspråkig befolkning om ca 6500 personer. De olika alternativa ämbetsområdenas förmåga att erbjuda tjänsterna på det språkrättsligt korrekta sättet utreddes inte av arbetsgruppen. Däremot företogs en omfattande bedömning av den tilltänkta personalens formella och faktiska språkliga kompetens. Även om slutresultatet för många myndighetsfunktioners del var att det inte hade funnits förmåga att erbjuda tjänster både på finska och svenska vid de tidigare enspråkigt finskspråkiga myndighetsstrukturerna, demonstrerades ändå en viss formell språklig kompetens i svenska framför allt bland tjänsteinnehavare i ledande ställning och i föredragande ställning. Samtidigt framgick att en beredvillighet att erbjuda tjänster på svenska fanns och att en viss språkutbildning pågått inför den eventuella förändringen från enspråkigt finskspråkigt ämbetsdistrikt till tvåspråkigt ämbetsdistrikt.

---

<sup>20</sup>*Kaksikieliset palvelut yksikielisistä kaksikielisiksi muuttuvissa virastoissa* -työryhmän raportti 6.11.2009. ALKU – aluehallinto kehittyä ja uudistuu. Aluehallinnon uudistamishanke. [http://www.vm.fi/vm/fi/04\\_julkaisut\\_ja\\_asiakirjat/03\\_muut\\_asiakirjat/20091113Kaksik/kaksikieliset\\_palvelut\\_raportti\\_061109.pdf](http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/03_muut_asiakirjat/20091113Kaksik/kaksikieliset_palvelut_raportti_061109.pdf) (besökt den 2 april 2012). Det bör märkas att regionförvaltningslagen (896/2009) behandlades i riksdagens grundlagsutskott den 25 september 2009 och i förvaltningsutskottet den 22 oktober 2009 och godkändes av riksdagen i andra behandlingen den 11 november 2009 och stadfästes den 20 november 2009. Detta betyder att den av grundlagsutskottet efterlysta språkkonsekvensbedömningen gjordes mer eller mindre genast efter att utskottet påpekat denna brist i lagberedningen.

Det egentliga valet vad gäller landskapets Mellersta Österbotten placering i regionförvaltningsverkens olika ämbetsdistrikt föll slutligen på Vasa (Västra och Inre Finlands Regionförvaltningsverk) på grund av att man där kunde trygga de språkliga rättigheterna på en bättre nivå än i Uleåborg (Norra Finlands Regionförvaltningsverk). Valet registrerades i statsrådets förordning om regionförvaltningsverken (906/2009), men också i statsrådets förordning om närings-, trafik- och miljöcentralerna (910/2009).<sup>21</sup> I en skild utredning efter ikraftträdandet av de två förordningarna bekräftades den sydliga orienteringen av landskapet Mellersta Österbotten på språkrättsliga grunder både när det gäller regionförvaltningsverkets och närings-, trafik- och miljöcentralens funktioner. Utredningen inbegrep bl.a. systematisk utvärdering av personalens språkkunskaper i olika alternativa scenarier. Kvalitativa, mot bakgrunden av språkkunskapslagens (424/2003) tre nivåer av språklig kompetens konstruerade omständigheter kombinerades med årsarbetsverken vid de olika existerande och projekterade myndigheterna samt deras interna enheter och funktioner på ett sätt som tog fram den språkliga profilen hos de olika organiseringsalternativen. Denna språkliga profil hos de olika organiseringsalternativen användes sedan som underlag för att bedöma, vilket av de olika organiseringsalternativen som var bäst. Av denna orsak är utredningen en viktig metodologisk modell för hur språkliga konsekvenser kan bedömas, även om den kan anses utgöra en efterhandsbedömning av språkliga konsekvenser.<sup>22</sup> De indikatorer som utgörs av kombinationen av språkkunskapsnivå och årsarbetsverken för de olika myndighetsfunktionernas del vid de olika alternativen är ett klart framsteg i hantering av de språkliga konsekvenserna genom att man på detta sätt tagit fram ett tämligen konkret redskap för bedömning av språkliga konsekvenser. Det är sannolikt den i denna utredning visade graden av exakthet som kunde ingå redan i den uppåtgående språkkonsekvensbedömningen, även om det kan vara nödvändigt att genomföra dylika utvärderingar inom ramen för nedåtgående bedömning.

Statsrådet har således en skyldighet att genomföra språkkonsekvensbedömningar vid ändringar i den administrativa indelningen. Denna skyldighet kan grundas bl.a. i grundlagens 22 § om det allmännas skyldighet att se till, att de grundläggande rättigheterna, däribland de språkliga grundrättigheterna, tillgodoses och bestämmelsen i språklagens 35 § om främjandet av användningen av de två nationalspråken. Denna skyldighet för statsrådet att genomföra språkkonsekvensbedömningar konkretiserades i det ovan nämnda Karleby-fallet genom grundlagsutskottets utlåtande och justitiekanslers avgörande.

En skyldighet för staten att genomföra språkkonsekvensbedömningar vid beredning av tillämpande normer och framför allt förvaltningsbeslut kunde också konstrueras genom hänvisning till 31 § 1 mom. förvaltningslagen (434/2003). Lagrummet innehåller en

---

<sup>21</sup> Se Perustelumuistio: valtioneuvoston asetus aluehallintovirastoiksi. Valtiovarainministeriö/hallinnon kehittämissosasto/Muistio 18.11.2009, där finansministeriet hänvisar till språkkonsekvensbedömningen och ger den betydelse för den sydliga orienteringen av Mellersta Österbotten i stället för nordlig orientering i enlighet med grundlagsutskottets uttalande. Detsamma framgår av arbets- och näringsministeriets PM beträffande ämbetsindelningen av närings-, trafik- och miljöcentralerna. Se Valtioneuvoston asetus elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista, Työ- ja elinkeinoministeriö/Muistio 19.11.2009.

<sup>22</sup> Se *Keski-Pohjanmaan sijoittumisen selvitysryhmä*. Selvitysryhmän raportti 18.6.2010. Helsinki: Valtiovarainministeriö, 2010.

utredningsskyldighet för myndigheten som kan få en språklig dimension där en sådan är relevant. Enligt lagrummet skall en myndighet se till att ett ärende utreds tillräckligt och på behörigt sätt. Myndigheten skall i detta syfte skaffa den information och den utredning som behövs för att ärendet skall kunna avgöras. En språkkonsekvensbedömning skulle då kunna utgöra ett sätt att skaffa den information och den utredning som behövs för att ärendet skall kunna avgöras. Också här gäller att språkkonsekvensbedömningar borde genomföras i ett så tidigt skede som möjligt så att man ännu kan överväga alternativ.

Det nämndes ovan att den pågående kommunstrukturreformen innehåller språkkonsekvensbedömning av båda slag, alltså både ”uppåtgående” och ”nedåtgående”. När det gäller ”nedåtgående” språkkonsekvensbedömning av mera specifikt slag så ligger denna fas av reformen ännu i framtiden. Specifik konsekvensbedömning i anslutning till framställningar och beslut om kommunsammanslagningar blir aktuella först vid konkret tillämpning av kommunstrukturlagen och kommunindelningenslagen. Eftersom avsikten är att så långt som möjligt undvika tvångssammanslagningar, är det i sista hand statsrådet som med stöd av framställningar efter kommunutredningar beslutar om sammanslagningar på det sätt som kommunindelningenslagen anger. I själva verket bör ett beslut om kommunsammanslagning uppfattas som ett förvaltningsbeslut som statsrådet fattar, vilket därför föranleder den observationen att vid beredningen av ett sådant beslut bör förvaltningslagens bestämmelser om utredningsskyldighet tillämpas.

Kommunerna har för tillfället ingen uttrycklig, i lag föreskriven skyldighet att genomföra språkkonsekvensbedömningar vare sig när det gäller kommunsammanslagningar eller beslut som kommunerna fattar inom sig.<sup>23</sup> Däremot kan man bygga ut en implicit plikt att reda ut de språkliga konsekvenserna vid kommunsammanslagningar. Denna plikt kan grundas i kommunindelningenslagens 4 § 4 mom., som förutsätter att den finskspråkiga och den svenskspråkiga befolkningens möjligheter att erhålla tjänster på det egna språket tillgodoses enligt lika grunder när kommunindelningsbeslut fattas. Därtill gäller givetvis grundlagens krav på att de språkliga grundrättigheterna tillgodoses av det allmänna, dvs. också av kommunerna, och språklagens bestämmelser om myndigheternas, däribland kommunernas, skyldighet att främja användningen av nationalspråken.

Kommunindelningenslagen innehåller emellertid särskilda bestämmelser om överföring av kommundel från en kommun till en annan. För beredning av överföringsbeslut av detta slag förutsätter flera lagrum (6 § 3 mom., 12 § 2 mom., 14 § 2 mom.) i lagen om kommunindelning att magistratens utlåtande inhämtas om befolkningsstrukturen i den kommundel som överföringsförslaget gäller. I dessa fall kan man säga att lagen om kommunindelning egentligen upprättar en mekanism som tvingar den slutliga beslutsfattaren vid överföring av kommundel, finansministeriet, att beakta de språkliga konsekvenserna som överföringen av en kommundel föranleder.

---

<sup>23</sup> Se dock Kommunstrukturlag – lagförslag inklusive motivering 15.11.2012, [http://www.vm.fi/vm/sv/04\\_publicationer\\_och\\_dokument/03\\_ovriga\\_dokument/20121122Finans/Bilaga\\_1\\_KOMMUNSTRUKTURLAG\\_lagfoerslag\\_med\\_motivering.pdf](http://www.vm.fi/vm/sv/04_publicationer_och_dokument/03_ovriga_dokument/20121122Finans/Bilaga_1_KOMMUNSTRUKTURLAG_lagfoerslag_med_motivering.pdf) (besökt den 26.11.2012), s. 12 f., där det föreslås att i lagens 4 b § 4 moment skulle ingå en skyldighet att uppgöra en språkkonsekvensbedömning i anslutning till kommunsammanslagning.

Trots att kommunerna inte har någon uttrycklig skyldighet att bedöma de språkliga konsekvenserna av sina beslut, kan man dock konstruera en sådan plikt för beredning av tillämpande normer och framför allt förvaltningsbeslut genom hänvisning till bestämmelser i förvaltningslagen (434/2003). Det kan nämligen tänkas att 31 § 1 mom. förvaltningslagen om utredningsskyldighet innehåller en språklig dimension där en sådan är relevant och skapar en plattform för språkkonsekvensbedömning inte endast för kommuner men även för statliga och andra myndigheter vid vilka förvaltningslagen tillämpas. Enligt lagrummet skall en myndighet se till att ett ärende utreds tillräckligt och på behörigt sätt. Myndigheten skall i detta syfte skaffa den information och den utredning som behövs för att ärendet skall kunna avgöras. Där ett kommunalt beslut kan tänkas påverka kommuninvånarna i ett språkligt avseende skulle en språkkonsekvensbedömning ingå i skyldigheten att se till att ett ärende utreds tillräckligt och på behörigt sätt. En språkkonsekvensbedömning skulle då utgöra ett sätt att skaffa den information och den utredning som behövs för att ärendet skall kunna avgöras. Denna slutsats stöds av 41 § förvaltningslagen om möjligheter till inflytande, enligt vilket lagrum myndigheten skall ge andra än parter i förvaltningsärendet möjlighet att få uppgifter om utgångspunkterna och målen för behandlingen av ärendet samt att uttala sin åsikt om ärendet om avgörandet i ett ärende kan ha en betydande inverkan på andras än parternas livsmiljö. Information om att ärendet är anhängigt och om möjligheten till inflytande skall ges på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till ärendets betydelse och omfattning.

Kommunerna har på olika sätt i viss mån redan arbetat i riktning mot ökade inslag av språkkonsekvensbedömning i den kommunala verksamheten. Finlands Kommunförbund offentliggjorde år 2007 en manual för utvärdering av servicen på svenska.<sup>24</sup> Manualen tar sikte på att utveckla servicen till kunderna på svenska i tvåspråkiga kommuner och innehåller i textdelen en räkka frågor om beaktandet av språket i olika delar av den kommunala verksamheten, såsom kundbetjäning, personalförvaltning, upphandling av service, intern och extern information och förvaltningsförfarandet. Därtill innehåller manualen en blankett för utvärdering av den kommunala servicen som ytterligare fördelar den information som man önskar inhämta av användarna av kommunal service. I och med att utveckling av servicen i konkreta situationer kan leda till att förvaltningsbeslut fattas av kommunala organ om service på svenska t.ex. i förvaltningsstadgan eller inom de olika kommunala verken eller funktionerna, kan användningen av manualen i förhållande till åtgärder i kommunerna som förbättrar servicen på svenska uppfattas som språkkonsekvensbedömning av något slag.

På samma sätt som man på statligt håll om utarbetat anvisningar om konsekvensbedömning och språkkonsekvensbedömning av lagförslag har Finlands Kommunförbund år 2011 på kommunalt håll utarbetat en rekommendation om förhandsbedömning av effekterna av kommunala beslut<sup>25</sup> och en därtill hörande handbok om förhandsbedömning av

---

<sup>24</sup> *Manual för utvärdering av servicen på svenska – utvecklingen av verksamheten*. Helsingfors: Finlands Kommunförbund, 2007.

<sup>25</sup> Rekommendation om förhandsbedömning av effekterna av kommunala beslut. Finlands kommunförbunds cirkulär av den 8.6.2011, nr 8/80/2011.

effekterna av kommunala beslut.<sup>26</sup> Rekommendationen framhåller att man vid beredningen och beslutsfattandet bör beakta effekterna av besluten för bl.a. kommuninvånarna både på kort och på lång sikt. Handboken ställer t.ex. frågan om beslutet som bereds gäller någon (särskilt känslig) befolkningsgrupp, och avser med effekterna på kommuninvånarna sådana effekter hos beslutsförslaget som kan gälla personer som använder kommunens tjänster, bl.a. representanter för de olika språkgrupperna i tvåspråkiga kommuner.<sup>27</sup> Handboken beaktar språkliga konsekvenser på ett genomgående sätt i de olika situationer där bedömning av dylika konsekvenser kan vara väsentligt med utgångspunkt i kommuninvånarens språkliga rättigheter eller kommunens språkliga skyldigheter.<sup>28</sup> Därtill ingår i slutet av handboken ett avsnitt med frågor som ansluter sig till språkkonsekvensbedömning och ett antal hänvisningar till konkreta exempel om språkkonsekvensbedömning.<sup>29</sup>

Språket var en av fyra aspekter i den utredning om kommun- och servicestrukturen i Vasaregionen som sammanställdes år 2009,<sup>30</sup> och utredningen begagnar sig av en särskild rapport om språkliga konsekvenser av nya kommunstrukturer.<sup>31</sup> Utredningen tar fram sju olika modeller för kommunsammanslagning som genomgående beaktar de två befolkningsgrupperna och prövar den språkliga aspekten i tillägg till demokrati-, ekonomi- och funktionalitetsaspekten. Det är möjligt att konstatera att utredningen är, med tanke på den språkliga aspekten, en genuin konsekvensbedömning i och med att den i god tid före beslutsfattandet om kommunsammanslagningar tagit fram olika alternativ som jämförs med varandra. Efter utredningen har två kommunsammanslagningar genomförts, nämligen Vasa – Lillkyro och Vörå-Maxmo – Oravais. Språkkonsekvensbedömning utgör ett starkt inslag i utredningen, främst mot bakgrunden av den begreppsapparat som ingår i språklagen och regeringens proposition RP 155/2006 rd om KSSR-projektet.

Beslut om kommunindelning påverkar även församlingar organiserade enligt kyrkolagen (1054/1993). Planer på kommunstrukturreform åren 2011-2012 föranledde en språkkonsekvensbedömning av tre alternativ för organisering av församlingarna. Alternativen hade tagits fram genom ett beredningsarbete som kyrkostyrelsen för den evangelisk-lutherska kyrkan initierat inför kyrkomötet 2012, men beredningen inbegrep ingen bedömning av de språkliga konsekvenserna hos de olika alternativen. Borgå stift initierade tillsammans med tankesmedjan Magma en separat språkkonsekvensbedömning av de tre alternativen, prosterimodellen, stiftsmodellen och modellen med kyrkliga

---

<sup>26</sup> Salme Sundquist & Leena Oulasvirta (red.), *Förhandsbedömning av effekterna av kommunala beslut*. Helsingfors: Finlands Kommunförbund, 2011.

<sup>27</sup> Sundquist & Oulasvirta 2011, ss. 19, 28.

<sup>28</sup> Sundquist & Oulasvirta 2011, ss. 28, 29, 33, 34, 37, 38, 40, 45, 46, 48, 50, 57, 59.

<sup>29</sup> Sundquist & Oulasvirta 2011, ss. 66–67.

<sup>30</sup> Anita Niemi-Lilahti – Siv Strandberg, *Kommun- och servicestrukturen i Vasaregionen 2025*, slutrapport, vid [www.vaasa.fi/Pa\\_svenska/Forsta\\_sidan/Stadsutveckling/KSSR\\_i\\_Vasaregionen\\_2008-2010/KSSR\\_material](http://www.vaasa.fi/Pa_svenska/Forsta_sidan/Stadsutveckling/KSSR_i_Vasaregionen_2008-2010/KSSR_material) (besökt den 13 augusti 2012), ss. 25–27, 51 f., 62–68, 72–88, 94, 95.

<sup>31</sup> Kjell Herberths, *Språkliga konsekvenser av nya kommunstrukturer – KSSR i Vasaregionen*, vid [www.vaasa.fi/Pa\\_svenska/Forsta\\_sidan/Stadsutveckling/KSSR\\_i\\_Vasaregionen\\_2008-2010/KSSR\\_material](http://www.vaasa.fi/Pa_svenska/Forsta_sidan/Stadsutveckling/KSSR_i_Vasaregionen_2008-2010/KSSR_material) (besökt den 13 augusti 2012).

— — — — —

samfälligheter, i vilken man kom till den slutsatsen att den gällande modellen med kyrkliga samfälligheter är den bästa av de tre alternativen utifrån ett språkligt perspektiv och att de två övriga modellerna skulle medföra betydande problem.<sup>32</sup> Kyrkomötet har där- efter till uppgift att fatta beslut om organiseringen av församlingarna.

## 4 Avslutning

Språkkonsekvensbedömning är ett mångfacetterat fenomen som inom ramen för grundlagens 17 § om rätten till eget språk, i kombination med grundlagens 122 § om ämbetsindelning, innehåller både en uppåtgående och en nedåtgående dimension. Språkliga konsekvenser bör bli föremål för förhandsbedömning vid beredning av lagförslag men även vid tillämpning av lag. Med språkkonsekvensbedömning avses således förhandsbedömning av de konsekvenser som ett lagförslag eller ett beslutsförslag kan tänkas ha efter att lagen eller beslutet trätt ikraft. Språkkonsekvensbedömning borde företas i ett så tidigt skede som möjligt under beredningsskedet så att val mellan olika alternativa lösningsmodeller ännu kan övervägas.

Vad gäller språkkonsekvensbedömning i anslutning till lagförslag baseras verksamheten på statsrådets anvisningar om konsekvensbedömning av lagförslag av år 2007, kompletterade av justitieministeriets särskilda anvisningar om språkkonsekvensbedömning av år 2008. De linjedragningar som riksdagens grundlagsutskott och statsrådets justitiekansler framfört påverkar även språkkonsekvensbedömning av lagförslag. För den egentliga förvaltningsverksamheten understryker grundlagsutskottets och justitiekanslers ställningstaganden betydelsen av språkkonsekvensbedömning inom den verkställande maktens område. För kommunernas del är rekommendationen om förhandsbedömning av effekterna hos kommunala beslut, given av Finlands Kommunförbund, jämte därtill hörande handbok en viktig utgångspunkt för språkkonsekvensbedömning på kommunal nivå. Därtill kan en grund i lag etableras genom hänvisning till myndighetens utredningsskyldighet enligt förvaltningslagens 31 § 1 mom.

---

<sup>32</sup> Gustav Björkstrand, *Enligt lika grunder – språkkonsekvensbedömning av de föreslagna strukturmodellerna för den evangelisk-lutherska kyrkan i Finland*. Magma-studie 4/ 2012. Helsingfors: Magma, 2012.









OIKEUSMINISTERIÖ  
JUSTITIEMINISTERIET

ISSN-L 1798-7067  
ISBN 978-952-259-257-6 (PDF)

Oikeusministeriö  
PL 25  
00023 VALTIONEUSVOSTO  
[www.om.fi](http://www.om.fi)

Justitieministeriet  
PB 25  
00023 STATSRÅDET  
[www.jm.fi](http://www.jm.fi)