



Valtioneuvosto

Virheellisyydet eri ministeriöissä valmistelluissa ruotsinkielisissä lakiehdotuksissa

ASIA

Perustuslain 79 §:n 4 momentin mukaan lait säädetään ja julkaistaan suomen ja ruotsin kielellä. Perustuslain 51 §:n 2 momentin mukaan hallituksen ja muiden viranomaisten on toimitettava asian vireille panemiseksi eduskunnassa tarvittavat asiakirjat suomen ja ruotsin kielellä. Suomen- ja ruotsinkieliset lakitekstit ovat yhdenvertaiset, kuten perustuslakia koskevassa hallituksen esityksessä ([HE 1/1998 vp](#)) todetaan.

Tietooni on tullut, että eduskunnalle toimitettavissa hallituksen esitysten lakiehdotuksissa, niiden perusteluissa ja joissakin tapauksissa myös voimaan tulleissa laeissa on eroavaisuuksia suomen- ja ruotsinkielisten lakitekstien välillä.

Tämän johdosta olen päättänyt tutkia asiaa omana aloitteena tarkemmin. Olen tässä tarkoituksessa tarkastellut esimerkinomaisesti joitakin eri ministeriöistä valtioneuvostolle esiteltyjä hallituksen esityksiä siten, että olen verrannut niihin sisältyviä suomen- ja ruotsinkielisiä lakiehdotuksia. Olen havainnut niissä eroavaisuuksia.

Eroavuuden on havaittu siten, että oikeuskanslerinvirastossa on verrattu hallituksen antaman lakiehdotuksen ruotsinkielistä tekstiä siltä osin kuin se on eduskunnassa hyväksytty asiasisältöltään muuttamattomana, vahvistettuun ruotsinkieliseen lakiin. Mikäli nämä ovat eronneet toisistaan, on alkuperäistä ruotsinkielistä lakiehdotusta verrattu suomenkieliseen lakiehdotukseen sen selvittämiseksi, onko eduskunnassa muutettu lakiteksti eronnut merkitykseltään tai muutoin

olennaisesti suomenkielisestä hallituksen esitystä annettaessa. Tarkasteluun on otettu lakiehdotuksia, jotka eivät ole olleet laintarkastuksessa joko lainkaan tai ainakaan ei ole tarkastettu ruotsinkielistä lakiehdotusta. Lakiehdotuksia ei ole käyty läpi kokonaisuudessaan, vaan siltä osin kuin on katsottu tarkoituksenmukaiseksi asian selvittämisen kannalta. Kustakin laista havaitut virheet tai muut puutteet ovat tämän ratkaisun liitteenä.

Pyysin sosiaali- ja terveysministeriön kansliapäällikköä hankkimaan selvityksen siitä, minkä vuoksi hallituksen esitykseen ([HE 345/2014 vp](#)) sisältyvä ehdotus laiksi sosiaalihuollon asiakasasiakirjoista sisälsi ainakin selvityspyynnön liitteen 1 mukaiset suomen- ja ruotsinkielisten tekstien eroavaisuudet ja/tai epätarkkuudet. Pyysin myös selvitystä myös siitä, minkä vuoksi selvityspyynnön liitteessä 2 esitettyjä eroavaisuuksia on hallituksen esitykseen ([HE 164/2014 vp](#)) sisältyvässä ehdotuksessa sosiaalihuoltolaiksi ja vahvistetussa sosiaalihuoltolaissa sekä liitteessä 3 esitettyjä eroavaisuuksia hallituksen esitykseen ([HE 96/2015 vp](#)) sisältyvässä ehdotuksessa laiksi kehitysvammaisten erityishuollosta ja vahvistetussa laissa. Pyysin selvitystä myös siitä, mihin toimenpiteisiin on ryhdytty, jotta vastaavaa ei tapahtuisi uudelleen. Pyysin kansliapäällikköä myös antamaan lausuntonsa selvityksen johdosta (dnro OKV/954/70/2020).

Pyysin vastaavaa selvitystä ja lausuntoa

- valtiovarainministeriön valtiosihteeriltä kansliapäällikkönä hallituksen esitykseen ([HE 308/2018 vp](#)) sisältyvästä ehdotuksesta laiksi kansainvälisten veroriitojen ratkaisumenettelystä, johon sisältyi selvityspyynnön liitteessä kuvatut suomen- ja ruotsinkielisten tekstien eroavaisuudet ja käännöksen laatuun liittyvät puutteet (dnro OKV/1133/70/2020),
- sisäministeriön kansliapäälliköltä hallituksen esitykseen [HE 21/2018 vp](#) sisältyvästä ehdotuksesta laiksi kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella, johon sisältyi ainakin selvityspyynnön liitteen mukaiset suomen- ja ruotsinkielisten tekstien eroavaisuudet (dnro OKV/1151/70/2020),
- liikenne- ja viestintäministeriön kansliapäälliköltä hallituksen esitykseen [HE 145/2017 vp](#) sisältyvästä lakiehdotuksesta liikennepalveluista annetun lain muuttamisesta, johon sisältyi ainakin selvityspyynnön liitteen mukaiset suomen- ja ruotsinkielisten tekstien eroavaisuudet (dnro OKV/1637/70/2020),
- opetus- ja kulttuuriministeriön kansliapäälliköltä hallituksen esitykseen [HE 40/2018 vp](#) sisältyvästä ehdotuksesta varhaiskasvatuslaiksi, johon sisältyi ainakin selvityspyynnön liitteen mukaiset suomen- ja ruotsinkielisten tekstien eroavaisuudet ja/tai epätarkkuudet sekä käännöksen laatuun liittyvät puutteet (dnro OKV/1682/70/2020) ja

- työ- ja elinkeinoministeriön kansliapäälliköltä hallituksen esitykseen [HE 91/2020 vp](#) sisältyvästä ehdotuksesta laiksi yritysten määräaikaisesta kustannustuesta sekä vahvistetusta laista, joka sisälsi ainakin selvityspyynnön liitteen mukaiset suomen- ja ruotsinkielisten tekstien eroavaisuudet, kiinnittäen tässä tapauksessa huomiota myös siihen, ettei suomenkielinenkään lakiteksti vaikuta täysin yksiselitteiseltä (dnro OKV/2179/70/2020).

Ministeriöt antoivat niiltä pyydetty selvitykset ja lausunnot.

Varasin lisäksi eduskunnalle, laintarkastuksesta vastaavalle oikeusministeriölle sekä käännöspalveluista vastaavalle valtioneuvoston kanslialle tilaisuuden lausua saaduista selvityksistä ja lausunnoista. Kaikki mainitut toimittivat lausunnon.

SELVITYKSET JA LAUSUNNOT

STM:n selvitys ja lausunto

Sosiaalihuollon asiakasasiakirjoista annettua lakia (254/2015, jäljempänä asiakasasiakirjalaki) koskeneen hallituksen esityksen ruotsinkielisessä tekstissä oli lukuisia käännösvirheitä.

Virheet olivat pykälissä 4, 7, 8, 11, 21, 24 ja 25. Asiakasasiakirjalakia koskeva hallituksen esitys annettiin eduskunnalle 18.12.2014 ja se tuli voimaan 1.4.2015. Lakia valmisteltiin loppuvuonna 2014, kun silloisen hallituksen kausi oli päättymässä. Useiden lakiesitysten valmistelulla oli siis kiire, ja esimerkiksi tämän esityksen kohdalla käännökseen oli tehty viimeisiä korjauksia vielä valtioneuvoston istuntopäivää edeltäneenä päivänä. Ei ole tietoa, käyttikö valtioneuvoston käännöstoimisto ulkopuolista apua, mutta näin ehkä tehtiin, koska käännöstoimistossa oli tuohon aikaan ruuhkaa. Käännöksen taso ei ollut kovin hyvä, ja sitä jouduttiin korjaamaan melko paljon. Kaikkia virheitä ei kuitenkaan ehditty huomata ennen lakiesityksen esittelyä.

Hallituksen esityksen lakitekstissä olleet käännösvirheet korjattiin eduskuntakäsittelyn aikana.

Sosiaalihuoltolain 28 §:n ruotsinkielisessä versiossa säädetään seuraavaa: ”Referensgrupps-verksamhet samt en stödperson eller stödfamilj kan ordnas för ett barn eller en ung person som behöver särskilt stöd eller för hans eller hennes familj för att trygga barnets eller den unga personens hälsa eller utveckling.”

Suomenkielisessä versiossa ei puhuta tässä lainkohdassa lapsesta ja nuoresta, vaan ainoastaan lapsesta.

Ajatuksena sosiaalihuoltolakia säädettäessä oli turvata lastensuojelun asiakkaina aikaisemmin olleille lapsille vastaavat palvelut kuin mitä aiemmin oli turvattu lastensuojelulain kautta. Valmisteluvaiheessa käytiin keskustelua siitä, pitäisikö sosiaalihuoltolain 28 §:ssä mainita lasten (alle 18-vuotiaat) lisäksi myös nuoret. Lopulta päädyttiin siihen, että kohderyhmänä todetaan tässä vain lapset ja lapsiperheet.

Käännösvirhe syntyi sen vuoksi, että käännettävänä oli sellainen suomenkielinen versio, jossa nuoret oli vielä mainittu. Kun tekstiä muutettiin tältä osin käännöksen jo valmistuttua, muutos jäi epähuomiossa tekemättä.

Kun virhe huomattiin, sosiaali- ja terveysministeriö keskusteli tapahtuneesta eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnan silloisen valiokuntaneuvoksen, oikeusministeriön laintarkastusyksikön johtajan, eduskunnan ruotsin kielen toimiston istuntoasiainneuvoksen sekä Edita Publishing Oy:n kustannuspäällikön kanssa. Keskustelujen perusteella päädyttiin siihen, että ruotsinkieliseen tekstiin tullut virhe voitiin korjata oikaisuna Suomen säädöskokoelmaan.

Vammaisyleissopimuksen edellyttämät muutokset *kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lakiin* (jäljempänä *kehitysvammalaki*) valmisteltiin kiireellisesti virkatyönä sosiaali- ja terveysministeriössä yhteistyössä oikeusministeriön, ulkoministeriön ja eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian kanssa. Hallituksen esitys kehitysvammalain muuttamisesta (HE 96/2015 vp) annettiin eduskunnalle 22.10.2015. Eduskunta hyväksyi lain 10.5.2016, ja se tuli voimaan 10.6.2016 lailla 381/2016.

Henkilöntarkastusta koskevan kehitysvammalain 42 h §:n 2 momentin sanamuoto oli erilainen suomenkielisessä ja ruotsinkielisessä laissa. Lainkohdan viimeisen virkkeen viimeinen tai-sana oli erehdyksessä käännetty sanaksi och. Virhettä ei huomattu käännöstä ministeriössä tarkistettaessa.

Lisäksi rajoittavien välineiden tai asusteiden käyttöä vakavissa vaaratilanteissa koskevan 42 l §:n 1 momentin sanamuoto oli erilainen suomenkielisessä ja ruotsinkielisessä laissa. Suomenkielisen lain 42 l §:n 1 momentin viimeiseen virkkeeseen sisältyy sana vähintään, jota vastaavaa termiä ei ollut ruotsinkielisessä säännöksessä.

Näistäkin virheistä keskusteltiin eduskunnan, oikeusministeriön laintarkastusyksikön sekä Editan kanssa.

Yhteinen näkemys oli, että kehitysvammalain 42 h §:n 2 momentissa oleva eroavuus suomenkielisessä ja ruotsinkielisessä säännöksessä oli luonteeltaan sellainen, että se voitiin korjata

kirjoitusvirheeseen verrattavana virheenä vaihtamalla ruotsinkielisen lakitekstin sana och saksiksi eller. Sosiaali- ja terveysministeriö lähetti asiaa koskevan oikaisukirjelmän Editalle ja kirjoitusvirhe korjattiin.

Lain 42 I § lisättiin lakiin eduskuntakäsittelyn aikana. Pykälän 1 momentin viimeisen virkkeen suomenkielinen teksti kuuluu: ”Sidottuna voidaan pitää vain välttämättömän ajan, kuitenkin yhtäjaksoisesti tai toistuvasti yhteensä enintään kahdeksan tunnin ajan, jona aikana henkilöä hoitavan lääkärin on arvioitava sitomisen edellytykset uudelleen vähintään kahden tunnin välein”.

Tekstiä eduskunnassa käännettäessä ruotsinkieliseen versioon jäi epähuomiossa teksti, jonka mukaan uudelleenarviointi tehdään joka toinen tunti, mikä ei vastannut suomenkielisen version ilmaisua. Virhettä ei valitettavasti huomattu, kun eduskunnan vastausta käsiteltiin sosiaali- ja terveysministeriössä.

Käännösvirheistä on ministeriössä keskusteltu ja painotettu erityisesti sitä, että asiaan on suhtauduttava erityisellä vakavuudella, koska suomen- ja ruotsinkieliset lakitekstit ovat yhdenvertaiset, ja lait ovat kummallakin kielellä yhtä lailla noudatettavia ja sitovia. Esittelijöitä on myös kehoitettu tarkistamaan eduskunnan valiokuntien mietinnöissä ja eduskunnan vastauksissa olevat lakitekstit niissä mahdollisesti olevien käännösvirheiden varalta.

Kiire on keskeinen lainvalmistelun ongelma, joka aiheuttaa virheitä ja puutteita lainvalmistelussa, ja vaarantaa lainvalmistelun hyvän laadun. Ministeriöissä on virkamiestasolla usein vaikeaa vaikuttaa asiaan.

Kiire vaikuttaa valtioneuvoston käännöstoimiston työskentelyyn, ja kiireessä virheitä voi syntyä helpommin kuin jos kääntäjällä on aikaa rauhassa paneutua käännettävänä olevaan tekstiin. Suomenruotsin lakikielen hyviä osaajia on myös rajallinen määrä. Kun käännöstoimisto joutuu käyttämään kiiretilanteissa ulkopuolisia kääntäjiä, joilla ei ole riittävästi kokemusta oikeudellisten tekstien kääntämisestä, muun muassa termistövirheiden riski kasvaa. Ruotsinkielinen lain tarkastus on keskeinen laadun varmistuksessa, mutta se joudutaan tekemään niin ikään usein kiireellä, tai voi jäädä aikataulusyistä kokonaan tekemättä.

Esittelijä vastaa viime kädessä hallituksen esityksen ja myös sen ruotsinkielisen tekstin virheettömyydestä. Vaatii kuitenkin erittäin hyvää kielen osaamista, että tuntee esimerkiksi lakikieleen sopivat ilmaisut ja käsitteet. Tärkeää olisi huolehtia siitä, että on riittävästi ruotsia hyvin osaavia virkamiehiä, jotka voivat tarvittaessa auttaa myös muita käännösten tarkistamisessa. Tähän tul- laan ministeriössä kiinnittämään huomiota esimerkiksi henkilöstöä rekrytoitaessa. Toisaalta hyväkään kielitaito ei ratkaise liiasta kiireestä aiheutuvia ongelmia. Etenkin laajojen esitysten käännösten tarkastaminen on aikaa vievää työtä.

Sosiaali- ja terveysministeriössä on meneillään säädösvalmistelun johtamisen ja prosessien kehittämishanke, jonka tavoitteena on yhtenäistää toimintatapoja, parantaa säädöshankkeiden suunnittelua ja aikataulutusta, sekä kiinnittää huomiota säädösvalmisteluresurssien riittävyyteen ja säädösvalmistelijoiden työn parempaan tukemiseen. Tällä työllä on toivottavasti myös vaikutusta siihen, että nyt kyseessä olevia virheitä voidaan välttää paremmin tulevaisuudessa.

VM:n selvitys ja lausunto

Selvityspyynnön kohteena olevan hallituksen esityksen ruotsinkielisissä teksteissä on kohtia, joissa samaa asiaa koskeviin käännöksiin liittyy epäjohtonmukaisuutta, käännöksestä puuttuu yksittäisiä sanoja tai käännökseen liittyy jokin muu puutteellisuus. Näiden ongelmakohtien taustaa kuvataan tarkemmin vero-osaston selvityksessä. Ongelmakohtissa on huolimattomuuteen viittaavia syitä, joilta olisi todennäköisesti välttytty, jos käännösprosessista olisi vastannut yksi vastuullinen kääntäjä tai taho. Tämän tyyppiset ongelmakohdat olisivat todennäköisesti tulleet ilmi ja korjatuiksi viimeistään oikeusministeriön laintarkastuksessa, jos hallituksen esityksen luonnos olisi ehditty käydä tässä tarkastuksessa läpi.

Edellä kuvattujen ongelmakohtien taustalla on suurelta osin liiallinen kiire hallituksen esityksen valmisteluprosessin keskeisissä vaiheissa. Käännöstöistä on vastannut useampi henkilö tai taho ilman riittävää koordinoitua ja lopputuloksen tarkistamista. Kiireellinen valmistelu-aika ja valmistelun yhteydessä tehdyt ratkaisut ministeriössä ovat perustuneet erityisesti direktiivin kansalliseen voimaansaattamiseen ja sen tiukasti säänneltyyn aikatauluun liittyviin näkökohtiin. Direktiivien kansalliseen voimaansaattamiseen sekä aikataulun noudattamatta jättämiseen liittyvään mahdolliseen sanktion uhkaan liittyviä tulkintoja kiristettiin komission puolelta osaltaan vuonna 2017.

Ongelmakohtien taustalla ovat osittain myös valtioneuvoston käännöspalvelujen sekä oikeusministeriön laintarkastuksen riittämättömät voimavarat erityisesti sellaisissa tilanteissa, joissa säädösehdotusten valmistelu kasaantuu. Hallituksen esityksen käännösprosessiin liittyviä erityispiirteitä kuvataan tältä osin tarkemmin vero-osaston selvityksessä. Lisäksi voidaan todeta, että säädösvalmisteluprosessin aikana vero-osasto otti yhteyttä oikeusministeriön laintarkastukseen, mutta tuolloin käydyn keskustelun perusteella laintarkastusta ei olisi ehditty suorittaa sellaisessa aikataulussa, jota edellytettiin ottaen huomioon direktiivin voimaansaattamisen määräajat.

Laki kansainvälisten veroriitojen ratkaisumenettelystä perustuu niin sanottuun veroriitadirektiiviin. Direktiiviehdotuksen valmistelu eteni Euroopan unionissa poikkeuksellisen nopeasti. Lisäksi direktiivi oli ehdotuksen hyväksymisen jälkeen voimaansaattettava kansallisesti varsin nopeassa aikataulussa. Nämä molemmat seikat asettivat omalta osaltaan haasteen direktiivin

kansalliselle voimaansaattamisprosessille. Hallituksen esityksen valmisteluun liittyi myös tavanomaista valmistelua enemmän vuoropuhelua muun muassa oikeusministeriön ja ulkoministeriön kanssa. Vastaavasti lausuntokierroksella saatu palaute edellytti poikkeuksellisen paljon muutoksia alkuperäiseen esitystekstiin. On myös hyvä huomata, että direktiivin voimaansaattaminen Suomessa edellytti hallituksen esitykseen liittyvän lain lisäksi asetuksen sekä hyväksytyn lain mukaisten delegoitujen säännösten antamista. Myös niiden osalta oli noudatettava direktiivin voimaansaattamista koskevaa aikataulua.

Ruotsinkielisen tekstin kääntämiseen liittyi näin ollen tavanomaista enemmän aikataulullisia paineita.

Hallituksen esityksen valmistelun yhteydessä valtiovarainministeriön vero-osasto toimitti hallituksen esitysluonnoksen käännöstoimistolle käännettäväksi. Käännöstoimisto toimitti käännösversion, jossa oli vero-osaston alustavan läpikäynnin perusteella havaittavissa lukuisia (yli 50 kpl) epäselvyyksiä ja puutteita.

Käännöstoimiston kanssa käydystä keskustelusta on pääteltävissä, että 50 sivun tekstikokonaisuutta oli kääntänyt useampi henkilö.

Hallituksen esitysluonnosta oli tuolloin tarpeen muokata sekä suomen- että ruotsinkielisen version osalta. Tässä tilanteessa valmistelusta vastuussa olleessa yksikössä punnittiin eri vaihtoehtoja, jotta käännös voitaisiin aikaansaada suunnitellussa aikataulussa valmiiksi esittelypäiväksi. Punninnassa oli otettava huomioon, että kyse oli direktiivin voimaansaattamisesta ja että voimaansaattamista koskevasta määräajasta myöhästyminen on sanktioitu EU:ssa. Punninnassa jouduttiin lisäksi ottamaan huomioon käännöstoimiston tuottamassa käännöksessä siihen mennessä havaitut ongelmat. Yksikössä tehdyn harkinnan perusteella päädyttiin poikkeukselliseen ratkaisuun, jossa käännöstyö siirrettiin osastolla toimineelle virkamiehelle. Hänellä valantehneenä kielenkääntäjänä (ruotsi-suomi) oli pitkäaikainen kokemus osaston erilaisten ruotsinkielisten tekstien tarkistamisesta ja laaja kokemus myös käännöstoista. Käännökseen liittyttä työtä jatkettiin siten osastolla, mutta valmisteluprosessiin liittynyt huomattava kiireellisyys ei mahdollistanut sitä, että ruotsinkielistä tekstiä olisi pystytty tarkistamaan riittävässä määrin ennen valtioneuvoston esittelyä.

Direktiivin täytäntöönpanon viivästyminen saattaa johtaa huomattaviin taloudellisiin seurauksiin.

Valtiovarainministeriön vero-osasto noudattaa käännöspalveluiden osalta valtioneuvoston kanslian ministeriöille antamia virallisohteja. Valtioneuvoston käännöspalveluiden kysyntä on kasvanut viimeisten vuosien aikana tasaisesti. Kysynnän kasvuun ovat vaikuttaneet muun muassa käännettävien säädösten ja viestinnän tekstien tuntuva lisääntyminen. Valtioneuvostossa

tarvittavat käännökset ovat suurelta osin erityisen vaativia käännöksiä, kuten säädösvalmisteluun liittyviä tekstejä. Ministeriöiden käännöspalveluiden tuottamiseen liittyvä toinen keskeinen haaste on valtioneuvoston kanslian mukaan palvelutarpeen ennakkoinnin vaikeus. Valtioneuvoston kanslia on pitänyt ulkoisilta palveluntuottajilta tilattavien käännösten laadun parantamista yhtenä keskeisimmistä käännöspalveluiden kehittämisen painopistealueista.

Säädösvalmisteluun liittyy samanaikaisesti useita haasteita. Eräs yleisimmistä niiden osalta on prosessin eri vaiheita koskeva kiire. Valtiovarainministeriön vero-osastolla on varsin tyypillistä, että lakien valmistelua joudutaan tekemään tilanteessa, jossa aikataulu on liian tiukka. Käytännössä tämä tarkoittaa muun muassa sitä, että säädöskäännös valmistuu niin loppuvaiheessa prosessia, että kielen oikeellisuuden tarkastamiselle ei jää riittävää aikaa. Lisäksi poliittista päätöksentekoa edellyttävät ratkaisut on saatettu saada niin viime vaiheessa, ettei käännöstoimistolle ole jäänyt riittävästi aikaa työskennellä esittelypäivään nähden.

Vero-osasto pyrkii kiinnittämään jatkossa erityistä huomiota käännösten aikatauluun, jotta varmistetaan käännöksen parempi laatu ja estetään edellä kuvatun tilanteen toistuminen. Vero-osasto huomauttaa kuitenkin, että sillä on rajalliset mahdollisuudet vaikuttaa lainsäädännön valmistelun aikataulullisiin tekijöihin. Esimerkiksi direktiiveihin sisältyvät, voimaansaattamista koskevat aikataulut ovat usein äärimmäisen tiukat, vaikka direktiivien valmistelun yhteydessä tähän pyritäänkin vaikuttamaan.

Jotta tulevaisuudessa ei kohdattaisi puheena olevan tapauksen kaltaisia tilanteita käännöstoimiston tuottamien palveluiden osalta, tulisi myös käännöstoimiston resurssien olla riittävät ja laatuvaatimukset täyttävät. Resurssien riittävyys tulisi varmistaa siitäkin huolimatta, että käännöstyöt ovat valtioneuvostotasolla monesti kausiluonteisia.

SM:n selvitys ja lausunto

Tarkastelemalla selvityspyynnössä yksilöityjä hallituksen esityksen ruotsinkielisen lakiehdotuksen esimerkkejä ja direktiivin (2016/801/EU) ruotsinkielistä versiota voidaan tehdä yleinen havainto siitä, että lakiehdotus on hyvin pitkälti direktiivin mukainen. Ruotsinkielisessä lakiehdotuksessa on käytetty ruotsinkielisen direktiivin mukaista sanastoa ja terminologiaa.

Esimerkinomaisesti voidaan mainita direktiivissä *maahanpääsystä* käytetty termi *inresa och vistelse*. Jälkikäteen voidaan todeta, ettei käännös ole ulkomaalaislainsäädännön terminologian kannalta yhtenevä tai onnistunut. Ulkomaalaislaissa *inresa* tarkoittaa *maahantuloa* ja *vistelse* taas *oleskelua*.

Enemmän yleiskielellisinä esimerkkeinä voidaan mainita ylempi korkeakoulututkinto, joka direktiivissä on *ett bevis på högre utbildning* sekä työpaikka, joka direktiivissä on käännetty *tjänst*. Mainittuja ruotsinkielisen direktiivin käännöksiä ei voida pitää yhdenmukaisina suhteessa Suomessa käytettyyn kirja- ja yleiskieleen.

Osa selvityspyynnössä yksilöidyistä esimerkeistä on sellaisia, joissa ruotsinkielisestä lakiehdotuksesta puuttuu kokonaan jokin suomenkielisen lakiehdotuksen sana (6 §: tieteellisen) tai ruotsinkielisessä ehdotuksessa on vastaavasti sellainen, jota suomenkielisestä ei löydy (5 §: att sträva efter). Havaittavissa on myös epätarkkuutta esimerkiksi verbien osalta (10 §: saa oleskella – ska tillåtas att vistas). Joiltain osin tässäkin kohtaa on havaittavissa, että ruotsinkielinen lakiehdotus on täysin ruotsinkielisen direktiivin mukainen, vaikka suomenkielinen lakiehdotus ei olisikaan täysin direktiivin sanamuodon mukainen. Voidaan tehdä sellainen johtopäätös selvityspyynnön esimerkkien osalta, että direktiivin sanaston ja terminologian lisäksi ruotsinkielisessä lakiehdotuksessa on käytetty täysin direktiivin mukaista sanamuotoa silloinkin, kun suomenkielinen lakiehdotus ei täysin vastaa sanamuodoiltaan direktiiviä.

Esimerkeissä on myös sellaisia selkeitä käännösvirheitä, jotka eivät ole jälkikäteen tarkasteltuna johdettavissa direktiivin sanamuodon käyttöön. Esimerkkinä voidaan mainita sanan *myönnetään* kääntäminen *kan beviljas* (vrt. *beviljas* – voidaan myöntää). Tämä toistuu useammassa esille nostetussa kohdassa.

Yleisenä kaikkia esimerkkejä koskevana huomiona voidaan todeta, että ruotsinkielellä julkaistu laki eroaa hallituksen esityksen ruotsinkielisestä lakiehdotuksesta. Syynä tähän vaikuttaisi olevan se, että hallintovaliokunnan mietinnön (HaVM 7/2018 vp, FvUB 7/2018 rd) jälkeen eduskunnassa on tehty käännöstyötä eduskunnan vastauksen laatimista varten (RSv 72/2018 rd). Tämän johdosta puutteelliset ja virheelliset käännökset on muutettu.

Maahanmuutto-osasto tuo esille, väheksymättä omaa vastuutaan asiassa, että lopputuloksena säädöskokoelmassa julkaistut suomen- ja ruotsinkieliset säädökset vastaavat toisiaan.

Maahanmuutto-osaston näkemyksen mukaan on yksilöitävissä joitain seikkoja, joilla on käytävissä olevasta materiaalista tehtävien havaintojen perusteella saattanut olla vaikutusta hallituksen esityksen suomen- ja ruotsinkielisten tekstien eroavaisuuksiin. On mahdotonta arvioida, mikä painoarvo kullekin esitetylle seikalle voidaan antaa. Osittain niillä on yhteyttä toisiinsa, jolloin yhdellä on ollut vaikutusta toiseen. Muun ohella on hyvä yleisesti tiedostaa, että lainvalmistelu on vaativaa asiantuntijatyötä, jossa esittelijällä on suuri vastuu. Inhimillisten erheiden mahdollisuus on kuitenkin aina olemassa.

Käytettävissä olevan materiaalin perusteella esityksen käännöstilaus on hankittu ulkoiselta palveluntuottajalta. Yleisenä huomiona maahanmuutto-osasto toteaa, ettei se voi vaikuttaa siihen,

miten valtioneuvoston kanslian käännös- ja kielipalveluille osoitettu toimeksianto toteutetaan ja mikä ulkopuolisen palveluntarjoajan kokemus tai osaaminen on erityisesti säädöskääntämisestä ja maahanmuutosta aihealueena. Osastolla ei ole myöskään tietoa siitä, miten tällaisessa tilanteessa työn laadunvalvonnan prosessi toteutetaan.

Esityksen käännöstilaukseen on ohjeistuksen mukaisesti hyödylliseksi tausta-aineistoksi liitetty muun muassa direktiivin suomen- ja ruotsinkieliset versiot. Kuten aiemmin on tuotu esille, useat selvityspyynnössä yksilöidyt kohdat ovat johdettavissa ruotsinkielisestä direktiivistä ja sen sanamuodoista. Tästä voidaan päätellä, että käännöstyö on pitkälti pohjautunut direktiiviin sanamuotoihin ja terminologiaan niin yleiskielen kuin maahanmuuttosanan osalta. Direktiivin muotoilua sellaisenaan on käytetty myös, vaikka suomenkielinen lakiehdotus ei täysin vastaaakaan direktiivin sanamuotoa.

Käännöstä ei tulisi kuitenkaan perustaa yksinomaan siihen, miten direktiivi on ruotsinkielelle käännetty, kuten selvityspyynnössä yksilöidyt esimerkit osoittavat. Voidaan olettaa, että nimenomaan säädöskääntämiseen perehtynyt ja harjaantunut kääntäjä tiedostaa tämän ja tunnistaa sen seikan, että Ruotsissa käytetty säädöskieli ei sellaisenaan täysin vastaa Suomessa käytettyä ruotsinkielistä säädöskieltä. Kuten selvityspyynnön esimerkit osoittavat, myöskään direktiivissä käytetty yleiskielellisempi sanasto ei välttämättä suoraan sovi ruotsinkielisen lakiehdotuksen käännökseen. On mahdotonta arvioida, mistä direktiivin sanamuodon suora käyttö johtuu, etenkin sellaisten käännösten kohdalla, joissa käännettävä suomenkielinen lakiehdotus ei suoraan vastaa direktiivin muotoilua. On mahdollista, että kääntäjä ei ole ollut tietoinen edellä esille tuoduista seikoista direktiivin käyttämiseen kääntämisen tausta-aineistona. Maahanmuutto-osaston käytettävissä olevasta materiaalista ei myöskään ilmene, onko kääntäjän ja valmistelutiimin kesken käyty vuoropuhelua kääntämiseen liittyvistä huomioista, kuten direktiivin sanamuodoista tai termeistä.

Maahanmuutto-osaston näkemyksen mukaan käännöstyö ei muutoinkaan näin jälkikäteen tarkasteltuna vaikuta olevan täysin virheetön.

Maahanmuutto-osasto toteaa selvyiden vuoksi, ettei sen tarkoituksena ole esittää vastuun tai syyn olevan yksinomaan käännöksessä, siinä olevissa puutteissa tai sen tekijässä. On myös mahdotonta arvioida, mikä merkitys käännöstilauksen ulkoistamisella on saattanut olla esitettyihin huomioihin.

Voidaan kuitenkin esittää, että kyseisessä esityksessä käännöstyöstä ja sen puutteista esitetyt seikat ovat osaltaan vaikuttaneet kokonaisuuteen.

Käytettävissä olevan aineiston perusteella suomenkielisen laintarkastuksen huomioid sisältävä esitys ja käännöstoimistosta tullut lakiehdotus on toimitettu normaalin lainvalmisteluprosessin

mukaisesti ruotsinkieliseen laintarkastukseen. Jo suomenkielisen laintarkastuksen yhteydessä käydystä viestinvaihdosta ilmenee, että ruotsinkielisen laintarkastuksen onnistuminen saattaa olla haastavaa suhteessa käännöksen valmistumiseen ja esityksen esittelyajankohtaan.

Esityksen valtioneuvoston yleisistunnon listakannesta ilmenee, että ruotsinkielistä esitysehdotusta ei asian kiireellisyyden vuoksi ole laintarkastettu. Maahanmuutto-osaston mukaan tämän voidaan katsoa osaltaan vaikuttaneen merkittävästi selvityspyynnössä yksilöityihin lakiehdotusten eroavaisuuksiin. On erittäin todennäköistä, että huomattava osa selvityspyynnössä esille tuoduista eroavaisuuksista olisi huomattu ruotsinkielisessä laintarkastuksessa. Maahanmuutto-osaston säädösvalmistelijoiden kokemuksen mukaan ruotsinkielisellä laintarkastuksella on erittäin merkittävä rooli suomen- ja ruotsinkielisen säädöstekstin vastaavuuden tarkastelussa.

Esityksessä on ollut kyse direktiivin täytäntöönpanosta, jossa kansalliselle täytäntöönpanolle asetetussa määräajassa pysyminen on aiheuttanut aikataulupainetta. Maahanmuutto-osasto ei koe mahdolliseksi eikä myöskään tarkoituksenmukaiseksi antaa yksityiskohtaista selvitystä kyseisen esityksen valmistelun vaiheista tai yksiselitteistä syytä kiireelle. Ei ole tarkoituksenmukaista myöskään käsitellä yleisellä tasolla niitä valmistelun aikatauluun liittyviä haasteita, joita voi aiheuttaa muun muassa lainvalmisteluun kohdistuvien laadullisten vaatimusten kasvun, aikatauluun kohdistuvien odotusten ja lainvalmisteluun käytettävissä olevien resurssien yhteensovittaminen. Yksittäisessä esityksessä kiirettä voi lisätä myös sellaiset tietyssä määrin esitteli- jistä riippumattomat seikat, joihin ei hyvästä hankesuunnittelustakaan huolimatta ole mahdollista täysin varautua, ja joilla on merkitystä muutoinkin tiukassa aikataulussa pysymisessä. Selvityksen kohteena olevan esityksen kiireeseen on käytettävissä olevan tiedon perusteella ainakin osaltaan saattanut tällaisina seikkoina vaikuttaa muun muassa viivästymiset lausuntokierroksella sekä laintarkastuksen ja käännöstoimiston työtilanne.

Yllä esitetty huomioiden ja yksittäisiä syitä sen tarkemmin erittelemättä on ilmeistä, että esityksen valmistelun loppuvaiheeseen on kohdistunut painetta, jotta direktiivin täytäntöönpanon määräajassa pysyttäisiin tai ylitys ei olisi ainakaan merkittävä. Valmistelutiimin on tullut yhtäältä tasapainoilla esityksen lausuntomenettelyn jälkeisten toimien huolellisen valmistelutyön ja toisaalta sen varmistamisen välillä, ettei kansallisen täytäntöönpanon merkittävä viivästyminen käynnistä rikkomusmenettelyä.

Aiemmin esitetyn mukaisesti ruotsinkielistä laintarkastusta ei ole ehditty tehdä esityksen kiireellisyyden vuoksi. Oletettavasti kiire on heijastunut myös käännösvaiheeseen ja vaikuttanut käännöksen tarkastamiseen.

Maahanmuutto-osastolla ei ole käytettävissä tarkkaa tietoa siitä, minkä verran kaiken muun loppuvaiheeseen liittyvän valmistelun ohella juuri käännöksen tarkastamiselle on ollut tai varattu

lopulta aikaa. On myös mahdollista, että jossain määrin on odotettu ruotsinkielisen laintarkastuksen huomioita, joita ei lopulta saatu. On luonnollista, että lainvalmistelussakin ilmenevien sinänsä inhimillisten virheiden mahdollisuus lisääntyy, kun valmistelulla on kiire.

Ideaalilanteessakaan, jossa käännöksen tarkastamiselle on runsaasti aikaa, siihen osallistuu esittelijän ohella muukin valmistelutiimi ja käydään vuoropuhelua kääntäjän kanssa, ei voida täysin sulkea pois inhimillisen virheen mahdollisuutta.

On tunnustettava myös yleisesti se tosiseikka, että säädösvalmistelijoiden ruotsin kielen osaamisessa ja edellytyksissä tarkastella ruotsinkielistä säädöstekstiä on esittelijän yksilöllisestä kielitaidosta, taustasta ja kokemuksesta johtuvia eroavaisuuksia. Oletettavasti myös käännöstyötä tekevien osaamisessa ja kokemuksessa on eroja. Esittelijän on, viimesijaisesta tarkastusvastuusta huolimatta, tietyssä määrin voitava luottaa ammatikseen käännöstyötä tekevien ruotsin kielen osaamisen tasoon. Aiemmin esitetyn mukaisesti kyseessä olevan hallituksen esityksen osalta käännöstyötä voidaan pitää osittain puutteellisena, jonka taas voidaan katsoa korostaneen esityksen kohdalla tarkastamisen merkitystä, kun korjattavia kohtia on ollut useita.

Tämä yhdistettynä aikataulupaineisiin on varmasti omalta osaltaan vaikuttanut lopputulokseen, kun vielä huomioidaan aiemmin yksittäisen esittelijän ruotsin kielen taidosta esitetty. Osa selvityspyynnössä esille tuoduista puutteista tai eroavaisuuksista on kuitenkin sellaisia, joiden osalta voidaan kohtuudella olettaa, että myös yleisellä tasolla esittelijältä edellytetyllä ruotsin kielen osaamisella ne tulisi havaita, etenkin jos käännöksen tarkastamiselle on varattu riittävä aika.

Maahanmuutto-osasto pitää valitettavana, että sen valmisteluvastuulla olevassa esityksessä on ilmennyt kieliversioiden eroavaisuuksia. Osasto tiedostaa suomen- ja ruotsinkielisten lakitekstien yhdenvertaisuuden ja yksittäisen esittelijän ja valmistelutiimin vastuun esitysten yhdenmukaisuuden varmistamisessa sekä pyrkii jatkossa siihen, ettei vastaavaa tapahdu uudelleen.

Maahanmuutto-osasto osallistuu sisäministeriössä tehtävään säädösvalmistelun kehittämistyöhön. Työn puitteissa on käsitelty myös säädöskääntämistä, siihen liittyviä haasteita ja laadun kehittämistä.

LVM:n selvitys ja lausunto

Liikenne- ja viestintäministeriössä käynnistettiin marraskuussa 2015 liikenteen palveluita koskevan sääntelyn uudistus (silloiselta nimeltään Liikennekaari), joka päätettiin toteuttaa kolmessa vaiheessa (I-III) uudistuksen sisällöllisen laaja-alaisuuden vuoksi.

Kyseessä oli ministeriön suurin säädöshanke. Se oli myös historiallinen hanke siinä mielessä, että hankkeessa pääasiallisesti koottiin yhteen kaikkia liikennemuotoja koskeva lainsäädäntö markkinoiden ja palveluiden osalta. Sädöshanke tiedettiin jo alussa haasteelliseksi aikataulutuksen, sisällöltään ja resursseiltaan. Lisäksi pyrittiin varautumaan poliittiseen aikataulutukseen, johon kuului se, että säädöskokonaisuus tulisi saada eduskunnan käsittelyyn ja voimaan silloisella hallituskaudella (v. 2015-2019).

Hallituksen esityksen puutteet ja eroavaisuudet kieliversioissa ovat valitettavia, eikä niitä juuri-kaan voida puolustella. Eduskunnan ei tulisi joutua tilanteeseen, jossa sen on huolehdittava niistä tehtävistä, jotka kuuluvat valtioneuvostolle säädösvalmistelussa.

Suurin haaste hallituksen esityksen valmistelussa oli kiireellinen aikataulutus sekä se, että valmistelijat olivat osaksi kiinni myös I-vaiheen eduskuntakäsittelyssä. Esityksen lakiehdotusten sisältöjä muutettiin viime hetkeen saakka. Tämä on toistunut kaikkien I-III-vaiheiden valmistelussa, koska kyseessä on ollut laaja säädösten konsolidointi ja samalla ajattelutavan uudistaminen (liikenne palveluna -käsitteen tuominen käytäntöön). Lisäksi kaikkiin vaiheisiin on liittynyt hyvin läheinen ja tarkka poliittinen ohjaus; osittain viimehetken muutokset johtuivat juuri poliittisen yhteisymmärryksen kirjaamisesta tai muokkaamisesta säädösluonnoksiin.

Jälkikäteen todettuna voidaan sanoa, että selkeästi valmistelijoilla ei ollut riittävästi aikaa hallituksen esityksen viimeistelyyn ja tekniseen tarkastukseen, vaikka pyrimmekin siihen, että hankkeessa olisi ollut riittävästi valmistelijoita ja osaamista. Erityisesti tarkastuksen puutteellisuus näkyi siinä, että lakiehdotuksissa oli kieliversioissa sellaisia eroavaisuuksia, jotka olisivat mahdollisesti olleet vältettävissä, jos kielitarkastus olisi ehditty tehdä huolellisesti. Yksi merkittävä tekijä tilanteessa oli se, että myöskään käännökset eivät olleet riittävän tarkkoja, vaikka valmistelijat toimittivat muutostekstejä käännettäviksi siten, että muutosmerkinnät näkyivät. Inhimillisen tekijän vaikutusta käännöstesteissä ei voida poissulkea. Kun käännöspalvelut on ulkoistettu kauemmas käytännön tekemisestä, myös selvitystä koskevia valitettavia tilanteita voi syntyä.

Hallituksen esityksissä ja muissa säädöksiä koskevissa käännöksissä korostuvat kääntäjän vastuu käännöksen laadusta ja oikeellisuudesta, toisaalta ymmärrys asiakysymyksestä ja ammatillisista käsitteistä eli substanssista. Valtioneuvoston organisaatiouudistuksessa vuonna 2015 ministeriöiden omista kääntäjistä luovuttiin ja tämä on osaksi näkynyt myös käännösten laadussa ja tarkkuudessa. Ministeriön omilla kääntäjillä oli sanastot liikenteen ja viestinnän toimialoilta useilla kielillä, eikä vastaavia ongelmia ollut. Lisäksi entisellä liikennepoliittikan osastolla oli vielä pitkälle 2010-luvulle saakka suunnittelijan tehtävä, jota hoiti kaksikielinen virkamies ja hän tarkasti osaston ruotsinkieliset tekstit virkamiesten tukena. Eläköitymisen jälkeen osastolla ei enää ollut tällaista tukihenkilöä, osaksi silloisten rekrytointikieltojen vuoksi.

Hallituksen esitys (145/2017 vp) on käännösongelmineen poikkeustapaus. Vastaavanlaisia eduskuntaan asti edenneitä ongelmia käännöstekstien eroavaisuuksista ei muiden esitysten kanssa juurikaan ole ollut, ei tuossa laajuudessa.

Ministeriön säädösvalmistelussa on korostettu lainvalmistelun laadusta huolehtimista ja osana sitä myös ruotsinkielisestä esityksestä huolehtimista. Ministeriössä on käytössä säädöshanke-päätös-prosessi. Jokaisesta säädöshankkeesta laaditaan säädöshankepäätös, joka pitää sisäl-lään muun muassa hankkeen aikataulutuksen, sisältökuvauksen, mahdollisen liittymisen halli-tusohjelmaan ja budjettivalmisteluihin sekä vastuuyksikön ja valmistelijat.

Säädöshankepäätös viedään ministeriön sisäisen käsittelyn jälkeen ministerin hyväksyttäväksi. Tarkoituksena on, että tähän säädöshankepäätösmallin aikataulutusosaan irrotetaan omaksi kokonaisuudekseen käännökset ja niiden tarkastaminen (lisätään 1 viikko), vastaavalla tavalla kuin olemme sisällyttäneet malliin laintarkastuksen aikatauluttamisen.

Ministeriö on saanut hyviä kokemuksia vuosien 2019-2020 aikana siitä, että valtioneuvoston käännösyksikön ruotsin kielen kääntäjä ja oikeusministeriön laintarkastuksen ruotsin kielen tar-kastaja tekevät hyvää yhteistyötä, jolloin on voitu uudistaa ruotsinkielisiä säädöstekstejä vas-taamaan nykykäsitteitä. Viimeisin tällainen toiminta kohdistui liikenteen palveluista annetun lain muuttamiseen syksyllä 2020 (HE 202/2020 vp).

Virkamiesten ruotsin kielen taidot ovat nykyaikana heikommat kuin aikaisemmillä sukupolvilla. Tämä on tiedostettu tilanne koko valtioneuvostossa, jossa hyviä lainvalmistelijoita on hankala saada ja ministeriöiden välillä heistä käydään toisinaan kovaakin kilpailua.

Rekrytointitilanteessa joudutaan harkitsemaan sitä, painotetaanko valinnassa henkilön asia-osaamista, lainvalmisteluosaamista vai kielitaitoa. Sellaisia henkilöitä, jotka täyttäisivät kaikki nämä vaatimukset, on hyvin vähän työmarkkinoilla saatavissa. Lisäksi on todettava, että tilanne tulee sen osalta todennäköisesti heikentymään entisestään lähivuosina. Nuorten kyky kirjoittaa selkeää virkakieltä on viime vuosina heikentynyt myös suomea äidinkielenään puhuvilta.

Etätyön ja monipaikkaisen työn lisääntyessä rekrytointimahdollisuudet saattavat kuitenkin levitä pääkaupunkiseudun ulkopuolelle ruotsinkielisille alueille, mikä saattaa helpottaa tällaisten hen-kilöiden löytämistä. Käytännössä sujuva ruotsin kielen taito jää viimeiselle sijalle, koska valtio-neuvostossa on kattavat käännöspalvelut.

Kielikoulutusten järjestäminen on siirretty ministeriöistä valtioneuvoston kanslian järjestettä-väksi VNHY:n perustamisen yhteydessä vuonna 2015. Tarjolla oleva kielikoulutus on pääasi-assa ministeriöiden yhteisissä keskusteluryhmissä tapahtuvaa peruskielitaidon ylläpitoa. Koska

osallistujaryhmät ovat heterogeenisiä on selvää, että tiettyyn toimialaan liittyvään erityissanas-toon ei näistä kursseista ole juurikaan tukea. Kielitaitoon liittyvää osaamista on myös koulutuk-sella vaikea saada sille tasolle, jossa valmistelija havaitsisi sellaiset käsite-eroavaisuudet, jotka esimerkiksi kääntäjältä jäivät havaitsematta. Jotta kielikoulutus tukisi ministeriöiden säädösval-mistelua, pitäisi olla myös kohdennettuja, ammatillisia kielikoulutuksia. Aikaisemmassa tilan-teessa ministeriössä järjestettiin ministeriön virkamiesten tarpeisiin räätälöityä kielikoulutusta mm. ruotsin, ranskan ja venäjän kielissä.

Kaikissa tilanteissa kielikoulutukseen ei auta, vaan tarvittaisiin kaksi- tai useampikielisiä virka-miehiä, jotka osaavat tai haluavat oppia riittävän kielitaidon. Heillä täytyisi myös olla riittävä aikaresurssi tähän asiaan. Kyse on hyvin pitkäjänteisestä työstä, joka ei saisi häiriintyä myös-kään sellaisessa tilanteessa, jossa henkilöstöresursseja muutoin pyrittäisiin vähentämään.

Ministeriössä ollaan tietoisia tilanteesta ja on keskusteltu mahdollisuudesta rekrytoida säädös-valmistelun tukihenkilöksi kaksikielinen virkamies, erityisesti säädösvalmistelun tukitehtäviin. Tavoite on hankala, sillä osaamista ei välttämättä ole, ja tilanne edellyttäisi laaja-alaista, pitkä-aikaista perehdyttämistä ja kouluttautumista. Tärkeänä pidetään, että tällainen henkilö tai ide-aalitapauksessa useamman henkilön tiimi jossakin vaiheessa voitaisiin saada tukemaan sää-dösvalmistelijoita. Ministeriössä on yksi PTJ-käyttäjä, jota jo nyt voidaan käyttää tällaisessa tu-kitehtävässä, mutta säädösten määrä on sellainen, että yksi ihminen ei voi kaikkea tehdä.

Kansliapäällikkö haluaa viitata vielä uudelleen eduskunnan käsiteltävänä olleeseen hallituksen esitykseen liikenteen palveluista annetun lain muuttamisesta (HE 202/2020vp; LiVM 18/2020 vp), jonka valmistelun yhteydessä kiinnitettiin erityisesti huomiota ruotsinkielisen lakitekstin si-sältöön. Esitykseen tehtiin laajemmin kuin muutettujen pykälien osalta teknisiä ruotsin kieltä koskevia korjauksia liikennepalvelulakiin. Asiassa auttoi hyvin paljon se, että laintarkastaja ja kääntäjä tekivät läheistä yhteistyötä. Valitettavasti tämä ei ole ollut kaikissa hankkeissa mah-dollista.

Johtopäätöksenä liikenne- ja viestintäministeriön kokemuksista kansliapäällikkö toteaa, että ruotsin kielen haasteet ovat sellaisia, että niitä koskeva ratkaisu edellyttää valtioneuvostotason toimenpiteitä.

OKM:n selvitys ja lausunto

Ministeriön tekemän selvityksen perusteella suomen- ja ruotsinkielisen lakiehdotuksen sekä hy-väksytyyn lain kieliversioiden väliset eroavaisuudet ja epätarkkuudet ovat pääosin johtuneet hal-lituksen esityksen ruotsinkielisestä käännöksestä. Ruotsinkielisen esityksen sisältämät virheet

on ministeriön näkemyksen mukaan korjattu asianmukaisesti ruotsinkieliseen eduskunnan vastaukseen (67/2018 vp).

Esityksen esittelijä aloitti vastuuvastuun valmistelun, mikä oli omiaan vaikeuttamaan valmisteluajataulussa pysymistä. Poliittisen johdon antama lainvalmistelun aikataulu oli esityksen osalta haasteellinen. Laki haluttiin voimaan varhaiskasvatuksen syyskauden alkaessa. Siksi se tuli saattaa eduskunnan käsiteltäväksi ennen kesätaukoa 2018.

Valmistelun loppuvaiheessa viivästystä aiheutti eräiden keskeisten lausunnonantajien myöhästyminen annetusta lausuntoajataulusta. Nämä myöhässä tulleet lausunnot olivat laajoja ja sisälsivät sellaisia huomioita, että ne oli otettava esityksessä huomioon.

Valtioneuvoston käännöstoimistolla ei ollut riittävästi resursseja kääntää koko esitystä omin voimin ja se joutuikin jakamaan käännöstyön useaan osaan, joista joitain osia ministeriön saamien tietojen mukaan osoitettiin ulkopuolisille sopimustoimittajille. Osa käännöstyön osista ei valmistunut sovitussa ajataulussa.

Erään käännöstyön ulkoisen toimittajan osalta myöhässä olevaa käännöstä ei ministeriön saamien tietojen mukaan saatu edes keskeneräisenä valtioneuvoston piirissä jatkotyöstettäväksi, vaan kyseinen toimittaja ei suostunut luovuttamaan myöhässä olevaa keskeneräistä käännöstyötä edes sitä useaan kertaan vaadittaessa.

Edellä mainituista syistä johtuen, käännöksen viime päivien kokoaminen useista osista ja niiden tarkastaminen on suoritettu liian hätäisesti. Myöskään oikeusministeriön laintarkastus ei ennätänyt tarkistamaan esitysluonnosta. Laintarkastuksen rooli on oleellinen lainvalmistelussa ja sillä olisi saatettu välttää osa epätarkkuuksista.

Perimmäisenä syynä kieliversioiden eroille lienee liian ehdottomaksi ja joustamattomaksi suunniteltu valmisteluajataulu. Lainsäädännöllisten, teknisten tai poliittisten haasteiden ilmestyessä ennalta suunniteltu lainvalmisteluajataulu ei yleensä joustaa. Esimerkiksi oikeusministeriön kansliapäällikkö on lehtihaastattelussa (HS 21.1.2020) todennut, että lainvalmistuksen vaatimukset ovat kasvaneet, vaikka samanaikaisesti resursseja on vähennetty. Tämän huomion voi laajentaa koskemaan myös käännöstoimintaa.

Opetus- ja kulttuuriministeriö pitää tärkeänä, että sekä suomen että ruotsin kielellä annettavat hallituksen esitykset ovat kieliasultaan selkeät ja yhdenmukaiset. Tätä tavoitetta säädöshankkeissa edistävät oikeusministeriön laintarkastus ja valtioneuvoston käännöspalvelut. Näissä toiminnoissa työskentelevien asiantuntemusta arvostetaan ministeriössä, mutta huolta on aika-ajoin aiheuttanut tarkastus- ja käännöspalveluiden resurssien riittävyys.

TEM:n selvitys ja lausunto

Kustannustukilakia koskevan hallituksen esityksen 91/2020 perusteluiden mukaan valtioneuvosto linjasi neuvotellussa 13.5.2020, että yrityksille tulee toimialasta riippumaton kustannus-tuki. Tuki on tarkoitettu yrityksille, joiden liikevaihto on pudonnut merkittävästi koronaviruksen vuoksi ja joilla on vaikeasti sopeutettavia kustannuksia. Kriisin johdosta yrityksen liikevaihto oli voinut laskea jopa yli 50 prosenttia, mikä uhkasi vakavasti yritysten maksukykyä. Rajoitustoimenpiteiden aiheuttaman myynnin laskun aikanakin yritysten on jatkuvasti huolehdittava kiinteistä kustannuksistaan, kuten tilavuokrista ja lvi- ja sähkömaksuista, sekä henkilöstöön liittyvistä kustannuksista. Nämä eivät jouta myynnin vähentymisen suhteessa. Siten myynnin romahtaminen COVID19 –pandemian seurauksena oli omiaan lisäämään nopeasti merkittävällä tavalla riskiä yritysten joutumisesta konkurssiin.

Perusteluissa käydään myös läpi mm. työttömyyskehitystä, joka vahvisti valmistelussa esillä olleita käsityksiä tilanteen vakavuudesta ja välittömän tukitoiminnan tarpeesta äkillisessä kriisitilanteessa. (HE 91/2020, kohta 2.1., COVID-19 -pandemian vaikutus yritystoiminnalle ja työllisyyteen).

Suunnitelma käynnistettiin siten nopeasti organisoimalla HE:n yhteinen valmistelu TEM:n ja VM:n kesken. Ensimmäinen esittelyn tavoiteaika oli 28.5. mutta tästä jouduttiin luopumaan valmistelun ollessa tuona ajankohtana vielä kesken, jolloin esittely tapahtui 5.6.2020. HE:n mukaan (kohta 1.2. valmistelu) esityksen kiireellisyyden vuoksi asiassa oli tarpeen poiketa kuulemista säädösvalmistelussa koskevista ohjeista eikä esityksestä järjestetty virallista lausunkierrosta. Valmistelun aikana kuitenkin kuultiin oikeusministeriötä, valtiokonttoria ja verohallintoa.

Esitys käännettiin pikaisella aikataululla VN:n käännöspalvelussa. Käännökselle tehtiin ruotsinkielinen laintarkastus (s-posti 1.6.2020). Valmistelun aikana kolme virkamiestä TEM:ssä luki ruotsinkielisen tekstin. Kiireestä huolimatta ruotsinkielisen version läpikäymiselle pyrittiin järjestämään aikaa.

Päävalmistelija on ruotsinkielentaitoinen ja työskennellyt ruotsinkielellä mm. Pohjoismaiden ministerineuvostossa.

Katsomme että ruotsinkielisen tekstin tarkistamiseen oli sinänsä käytössä asianmukaiset resurssit ja prosessi eteni periaatteessa normaalin lainvalmistelun mukaisesti. Ottaen kuitenkin huomioon hankkeen pikavauhtia edenneen valmistelun (kolme viikkoa valtioneuvoston linjauksesta VN esittelyyn), on ilmeistä, että normaalia huolelliseen valmisteluun käytettävissä olevaa aikaa ei ole ollut käytettävissä. Tämä on ollut omiaan lisäämään inhimillisen virheen riskiä.

Uuden kustannustukilain säätämisen yhteydessä on toimittu lainsäädäntöprosessin ohjeiden mukaan. Käännös on tuotettu valtioneuvoston käännöspalvelussa ja asian valmistelussa teksti on luettu kaikkiaan kolmen virkamiehen toimesta. Ruotsinkielistä laintarkastusta ei kiireellisen aikataulun vuoksi ehditty tehdä, mutta käännöksen tarkastukseen on osallistunut äidinkieleltään ruotsinkielinen lainvalmistelija. Lakiehdotuksesta pyydettiin lisäksi lausunto Ahvenanmaan maakuntahallitukselta.

Eduskunnan kanslian lausunto saaduista selvityksistä ja lausunnoista

Ministeriöiden lausunnoissa mainitaan yleisesti virheitä aiheuttavina ongelmina kiire, etenkin lainvalmisteluprosessin loppuvaiheessa, sekä lakikieltä hallitsevien kääntäjien ja ruotsinkielentaitoisten esittelijöiden puute.

Ministeriöissä on tiedostettu ongelmat ruotsinkielisten säädöstekstien laadussa ja etsitty niihin ratkaisuja. Liikenne- ja viestintäministeriön säädöshankepääätösprosessin ja valtiovarainministeriön lakiryhmän tyypiset hankkeet ovat yksi keino puuttua ongelmiin. Eri ministeriökohtaisten hankkeiden lisäksi on hyvä, että toteutetaan myös valtioneuvoston tasoisia toimenpiteitä säädösten laadun parantamiseksi, kuten esimerkiksi valtiovarainministeriön lausunnossa mainittu paremman sääntelyn toimintaohjelma.

Lainsäädäntöprosessin paremmalla suunnittelulla ministeriöiden lausunnoissa mainituista kiiretilanteista välttyttäisiin ainakin jossain määrin. Kiireessä virheiden riski kasvaa. On tärkeää varata säädösvalmisteluun ja myös käännöstyöhön ja laintarkastukseen riittävästi aikaa.

Ruotsinkielisten säädösten ajoittain heikko laatu on huomattu myös eduskunnassa. Nykyisellään suhteettoman suuri osa eduskunnan ruotsinkielisen tarkastajan työajasta kuluu ruotsinkielisten lakien virheiden korjaamiseen. Kyse voi olla kokonaisten tekstiosioiden puuttumisesta ruotsinkielisestä lakitekstistä, termivirheistä ja lakiteknisistä virheistä sekä muista virheistä. Kun säädös on edennyt eduskuntaan asti, virheiden korjaaminen on hankalaa. Kuten liikenne- ja viestintäministeriökin lausunnossaan toteaa, eduskunnan ei tulisi joutua tilanteeseen, jossa sen on huolehdittava niistä tehtävistä, jotka kuuluvat valtioneuvostolle säädösvalmistelussa.

Lopuksi haluamme vielä tuoda esiin sen tosiasian, että suomen- ja ruotsinkieliset lakitekstit ovat yhdenvertaisia ja yhtä lailla sovellettavia. Tämän vuoksi pidämme tärkeänä, että suomen- ja ruotsinkielisten lakitekstien vastaavuusongelmiin kiinnitetään nyt huomiota.

OM:n lausunto saaduista selvityksistä ja lausunnoista

Yhtäkään kyseessä olevista ruotsinkielisistä esitysluonnoksista ei ole tarkastettu oikeusministeriön laintarkastuksessa. Kaikista ei edes suomenkielistä versiota ole tarkastettu. Tämä johtuu sekä laintarkastuksen rajallisista resursseista että erityisesti siitä, että esitysehdotukset toimitetaan laintarkastukseen niin myöhään, ettei niitä ehditä aina tarkastaa edes suomeksi. Vaikka suomenkielinen versio tarkastettaisiinkin, saattaa käydä niin, ettei ruotsinkielisen version tarkastukseen jää riittävästi aikaa. Se tehdään aina vasta suomenkielisen tarkastuksen jälkeen ja käännökset valmistuvat usein niin lähellä suunniteltua esittelypäivää, ettei niiden tarkastaminen ole mahdollista. Kaikkia esitysluonnoksia tai niiden muutoksia ei myöskään ylipäättään toimiteta laintarkastukseen.

Laintarkastus ruuhkautuu erityisesti hallituskausien loppupuolella, mutta myös budjettilait ja syksyn kiireiset esitykset ruuhkauttavat laintarkastusta lähes vuosittain. Tämä on kaikissa ministeriöissä tiedossa ja laintarkastukseen pitäisi erityisesti näinä aikoina varata enemmän aikaa kuin nyt usein tehdään.

Ruotsinkielinen lakikieli Suomessa eroaa sekä Euroopan unionissa käytetystä säädösrufsista että Ruotsissa käytetystä lakikielestä. Kokeneet, ammattitaitoiset säädöskääntäjät tietävät tämän ja tekevät, jos aikaa siihen on, hyvää yhteistyötä oikeusministeriön ruotsinkielisen laintarkastuksen kanssa.

Jos käännöstyö joudutaan ulkoistamaan VNK:n käännöstoiminnon ruuhkan vuoksi eikä lakiehdotuksia ehditä myöskään tarkastaa, on suuri riski, että suomenkielinen ja ruotsinkielinen lakiehdotus eivät ole sisällöltään yhteneväisiä. Säädösvalmistelijoiden ruotsinkielisen lakikielen osaaminen ei useinkaan ole sellaista, että he pystyisivät kaikki eroavaisuudet huomaamaan.

Oikeusministeriö korostaa, että lainvalmisteluhankkeiden suunnittelun ja aikataulutuksen kehittäminen ovat keskeisiä keinoja vähentää selvityksessä havaittujen kaltaisia virheitä. Näin voitaisiin sekä järjestelmätasolla vähentää valtioneuvoston lainvalmistelun kausittaista ruuhkautumista että yksittäisen hankkeen kohdalla varata käännöstoiminnolle ja laintarkastukselle riittävä aika. Sekä käännöstoimintoon että laintarkastukseen tarvittaisiin myös ruuhka-aikoina lisäresursseja.

Lisäksi oikeusministeriö toteaa, että toisistaan poikkeavat säädösten kieliversiot voivat johtaa vakaviin oikeusturvaongelmiin. Oikeusministeriön tiedossa ei ole, miten käytännön soveltamistilanteessa on mahdollisesti ratkaistu lain soveltaminen, mikäli vahvistetun lain kieliversiot poikkeaisivat toisistaan. Molemmat lakien kieliversiot ovat yhdenvertaiset. Virheet ruotsinkielisissä säädösteksteissä vaikuttavat kuitenkin erityisesti ruotsinkielisiin henkilöihin ja henkilöihin, joiden

asioita käsitellään viranomaisissa ruotsin kielellä, minkä vuoksi kyse on myös yhdenvertaisuuden kannalta ongelmallisesta tilanteesta. Tilanne on samoin erityisen ongelmallinen ruotsinkielisen Ahvenanmaan maakunnan kannalta. Oikeusministeriö pitää tärkeänä, että mikäli eroja säädösten kieliversioissa havaitaan, ne korjataan mahdollisimman pikaisesti.

VNK:n lausunto saaduista selvityksistä ja lausunnoista

Yleisesti voidaan todeta, kuten myös ministeriöt ovat selvityksissään todenneet, että liian kireä valmisteluaikataulu ja sen myötä liian kireä käännoisaikataulu on keskeinen riskitekijä laatupoikkeamille ruotsinkielisissä hallituksen esityksissä. Valtioneuvoston kanslia on määräyksellään hallituksen esitysten sekä muiden valtioneuvoston ja ministeriöiden asiakirjojen kääntämisestä ruotsiksi (VN/14763/2022), kuten myös sitä edeltävillä määräyksillä, antanut ohjeita ministeriöille siitä, miten hallituksen esityksen käännoisaikataulu tulisi laskea.

Säädöskääntämiselle, eli käytännössä säädösvalmistelulle toisella kansalliskielellä, on varattava vähintään määräyksestä ilmenevä aika esityksen laajuudesta riippuen. Määräaikaesimerkien noudattaminen on erityisen tärkeää hallituskauden loppupuolella, jolloin säädöskääntäminen yleensä aina ruuhkautuu.

Valtioneuvoston kanslian ruotsin kielen yksikön tehtävä on huolehtia ministeriöiden käännoksista kansalliskielille. Yksikön mahdollisuudet kieltäytyä tai neuvotella liian kireällä aikataululla saapuvista säädöskäännoistehtävistä ovat kuitenkin rajalliset, sillä ministeriöt perustelevat usein tiukkaa määräaika hallituksen lainsäädäntösuunnitelman toteutumisen tärkeydellä, direktiivien täytäntöönpanosanktioiden uhalla ym. Omien kääntäjien ollessa varattuja ratkaisuksi jää tällöin kilpailutettujen sopimustoimittajien käyttäminen ja/tai käännoistehtävän pilkkominen useammalle kääntäjälle. Käännoistyön ulkoistaminen tai jakaminen ei sinänsä lisää laaturiskiä, jos termien koordinoinnille ja käännosten tekemiselle ja tarkastamiselle varataan riittävästi aikaa. Käytännössä ulkoistamiseen päädytään niissä tilanteissa, joissa oma kapasiteetti ei riitä kaikkien käännoistehtävien hoitamiseen ja käännosten määräajat eivät mahdollista vapautuvan kääntäjän odottamista. Tällöin ei pääsääntöisesti myöskään ole aikaa eikä omia resursseja huolehti ulkoistettujen käännosten laadunvarmistuksesta, vaan käännoistyölle varattu aika tarvitaan kokonaisuudessaan esityksen ja sen muutosversioiden kääntämiseen määräajan puitteissa.

Näissä tilanteissa olisi erityisen tärkeää, että ruotsinkielinen esitys laintarkastettaisiin, mutta usein ruotsinkielinen laintarkastuskin jää kiireen takia tekemättä.

Toinen selkeä säädöskäännoksen laadun riskitekijä muodostuu useista muutosversiosta ja ennen esittelyä tehtävistä viime hetken muutoksista. Lukuisista muutosversioista on tullut pikem-

min sääntö kuin poikkeus kahden viimeisen hallituskauden aikana. Ruotsin kielen yksikkö käyttää vuosittain noin 7-9 henkilötyövuotta pelkästään hallituksen esitysten muutossivujen kääntämiseen.

Lukuisat muutosversiot vaikeuttavat myös versioiden hallintaa. Versioiden hallinta on säädösvalmistelijan tehtävä. Niistä hallituksen esityksistä, joista oikeuskansleri on pyytänyt selvitystä ministeriöiltä, joissakin tapauksissa viimeinen käännettävänä ollut suomenkielinen versio ei ollut sama kuin eduskunnalle annettu versio. Käännettäväksi ei ole lähetetty ajantasaista versiota, jolloin ruotsinkielinen esitys on vastannut aikaisempaa suomenkielistä versiota. Päivityksiä ja korjauksia ruotsinkieliseen versioon on saatettu myös tehdä käännöksen toimittamisen jälkeen ministeriössä ja joidenkin esitysten osalta myös eduskunnassa eduskuntakäsittelyn aikana.

Ministeriöiden selvityksistä ilmenee myös, että poliittinen ohjaus saattaa tulla hyvinkin myöhään, käytännössä juuri ennen esittelypäivää, jolloin valmistelija itse tai hänen ruotsinkielentaitoinen kollegansa korjaa ruotsinkielistä esitystä ministeriössä. Valtioneuvoston kanslia on todennut edellä mainitussa määräyksessään, että säädösvalmistelijan ei tulisi itse tehdä korjauksia ruotsinkieliseen esitykseen konsultoimatta ruotsin kielen yksikköä tai laintarkastajia. Virheitä syntyy helposti muun muassa suomen ja ruotsin kielen kielioppisääntöjen eroavaisuuksien takia, eivätkä valmistelijat aina tunne Svenskt lagspråk i Finland -ohjetta, jota tulee noudattaa ruotsinkielisen säädöskielen osalta.

Edellä mainittujen hallituksen esitysten laatuongelmien lisäksi ministeriöiden lausunnoissa ja selvityksissä on muutamia tapauksia, joissa käännöstyössä selkeästi on tapahtunut virheitä ja/tai kääntäjän ja toimeksiantajan välinen vuoropuhelu ei ole ollut riittävää virheiden välttämiseksi (esim. HE 21/2018 vp). Määräaikaista kustannustukea koskevan hallituksen esityksen (HE 91/2020 vp.) osalta VNK katsoo, ettei kyse ole niinkään käännösvirheestä, vaan ennemminkin tarkkuustasosta, jossa muotoilun kuitenkin voidaan katsoa vastaavan lakikielessä hyväksyttävää ilmaisutapaa.

Edellä mainittujen ruotsinkielisten hallituksen esitysten laaturiskien hallitsemiseksi ja käännösten laadun varmistamiseksi valtioneuvoston kanslia on tämän hallituskauden aikana ryhtynyt seuraaviin toimenpiteisiin:

- Valtioneuvoston kanslia on palkannut 2 vakinaista säädöskääntäjää ajoittain pahasti ruuhkautuneen säädöskääntämisen toimintavarmuuden parantamiseksi sekä 4 määräaikaista säädöskääntäjää hallituskauden kahden viimeisen vuoden käännösruuhkan tasaamiseksi.
- Säädöskääntämisen sujuvoittamiseksi ja tuottavuuden lisäämiseksi toimintaa on myös merkittävästi kehitetty. Syksyllä 2022 on osana käännösprosessia otettu käyttöön kääntäjän ja

toimeksiantajan aloituskokoukset, joiden tavoitteena on madaltaa kynnystä molemminpuoliseen yhteydenottoon ja tiedonvaihtoon käännösprosessin aikana sekä yhdessä sopia käännöstoimeksiantoon liittyvistä asioista, kuten muutosversioiden määrästä ja aikatauluista. Lisäksi hallituksen esitysten kääntämistä koskevaa valtioneuvoston kanslian määräystä on tarkennettu mm. ohjeistuksella siitä, missä vaiheessa säädösvalmistelua muutosversioita otetaan käännettäväksi sekä ohjeistuksella käännettäväksi otettavien muutosversioiden määrästä.

- Kun aikataulusyistä päädytään ulkoisten kääntäjien käyttämiseen, pääsääntönä on, että hallituksen esityksen lakitekstin kääntävät omat sisäiset kääntäjät ja perusteluosa annetaan käännettäväksi ulkoisille kääntäjille. Tästä voidaan kuitenkin joutua joustamaan esimerkiksi hallituskauden lopun ruuhkatilanteessa.
- Valtioneuvoston kanslian ulkoisille käännöspalveluiden tuottajille järjestetyissä kilpailutuksissa käännösten laatu on pyritty varmistamaan painottamalla laatua (70%) hintaa edellä (30%). Uuden sopimuskauden alussa ulkoisille toimittajille järjestetään perehdytystä ja koulutusta. Sopimuskauden aikana toimittajia ohjeistetaan ja heitä informoidaan 2–3 kertaa vuodessa ilmestyvällä uutiskirjeellä. Sopimustoimittajille on myös perustettu oma Tiimerityötila, johon kootaan tieto- ja tausta-aineistoja käännöstehtävien tueksi.
- Ulkoisten toimittajien säädöskäännöksiä on vuoden 2022 alusta lähtien jälkikäteistarkastettu systemaattisesti kääntäjäkohtaisin pistokokein. Tarkastetuista käännöksistä kääntäjille annetaan henkilökohtaista palautetta ja ohjeistusta.
- Toimeksiantajien opastamista ja tiedottamista on systematisoitu. Toimeksiantajille tarjotaan säännöllisesti säädöskääntämistä koskevia Skype-klinikoita ja vierailuja ministeriöiden säädösvalmistelijoiden tilaisuuksissa. Lisäksi säädösvalmistelijoita informoidaan ajankohtaisista asioista 2–4 kertaa vuodessa ilmestyvällä uutiskirjeellä. Myös ministeriöiden poliittiselle johdolle tullaan lisäämään säädöskääntämiseen liittyvää perehdytystä ja viestintää.
- Säädöskääntäjien rekrytointipohjan varmistamiseksi valtioneuvoston kanslia on tehnyt tiivistä yhteistyötä Helsingin yliopiston kanssa. Vuosina 2019–2020 järjestettiin jo toinen säädöskääntämisen erikoistumiskoulutusohjelma (20 op.), jonka opettajina toimivat valtioneuvoston kanslian säädöskääntämisen asiantuntijat ja oikeusministeriön laintarkastajat. Koulutuksen suorittaneista kahdestakymmenestä kääntäjästä merkittävä osa on rekrytoitu valtioneuvoston kansliaan vakinaisiin ja määräaikaisiin virkoihin tai toimiin valtioneuvoston kanslian sopimustoimittajina.

RATKAISU

Arviointi

Perustuslain 17 §:n mukaan Suomen kansalliskielet ovat suomi ja ruotsi (1 momentti).

Jokaisen oikeus käyttää tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa asiassaan omaa kieltään, joko suomea tai ruotsia, sekä saada toimituskirjansa tällä kielellä turvataan lailla. Julkisen vallan on huolehdittava maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan (2 momentti).

Perustuslain 39 §:n 1 momentin mukaan asia tulee eduskunnassa vireille valtioneuvoston antamalla hallituksen esityksellä tai kansanedustajan aloitteella taikka muulla tässä perustuslaissa tai eduskunnan työjärjestyksessä säädetyllä tavalla.

Perustuslain 51 §:n mukaan eduskuntatyössä käytetään suomen tai ruotsin kieltä (1 momentti).

Hallituksen ja muiden viranomaisten on toimitettava asian vireille panemiseksi eduskunnassa tarvittavat asiakirjat suomen ja ruotsin kielellä. Eduskunnan vastaukset ja kirjelmät, valiokuntien mietinnöt ja lausunnot sekä puhemiesneuvoston kirjalliset ehdotukset laaditaan niin ikään suomen ja ruotsin kielellä (2 momentti).

Perustuslain 67 §:n mukaan valtioneuvostolle kuuluvat asiat ratkaistaan valtioneuvoston yleisistunnossa tai asianomaisessa ministeriössä. Yleisistunnossa ratkaistaan laajakantoiset ja periaatteellisesti tärkeät asiat sekä ne muut asiat, joiden merkitys sitä vaatii. Valtioneuvoston ratkaisuvallan järjestämisen perusteista säädetään tarkemmin lailla (1 momentti).

Valtioneuvostossa käsiteltävät asiat on valmisteltava asianomaisessa ministeriössä. Valtioneuvostossa voi olla ministerivaliokuntia asioiden valmistelua varten (2 momentti).

Perustuslain 68 §:n mukaan valtioneuvostossa on tarvittava määrä ministeriöitä. Kukin ministeriö vastaa toimialallaan valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta ja hallinnon asianmukaisesta toiminnasta.

Kielilain 30 §:n 1 momentin mukaan lait säädetään ja julkaistaan suomen ja ruotsin kielellä. Myös asetukset ja viranomaisten oikeussäännöt annetaan molemmilla kansalliskielillä.

Valtioneuvoston ohjesäännön 11 §:n 1 momentin mukaan ministeriö käsittelee oman toimialansa toiminta- ja taloussuunnitteluasiat, tulosoajausasiat, lainvalmisteluasiat, tietoyhteiskunta-asiat, hallintoasiat, viestintäasiat, tietohallintoasiat, tutkimusta, kehittämistä ja seurantaan koskevat asiat, kansainväliset asiat sekä toimialansa hallinnassa olevan valtion varallisuuden omistaja-asiat samoin kuin muut sellaiset asiat, joiden on katsottava kuuluvan toimialan tehtävien hoitamiseen. Valtioneuvoston kanslian toimialaan kuuluvat kuitenkin valtioneuvoston ja sen ministeriöiden yhteiset hallinto- ja palvelutehtävät, joista säädetään 12 §:ssä.

Lainvalmistelu lukeutuu ministeriöiden keskeisiin tehtäviin, kuten yllä olevat säännökset osoittavat (ks. myös esim. [PeVL 11/2016 vp](#), s. 8). Lainvalmisteluun kuuluu muun ohella se, että hallituksen esitykset laaditaan ja toimitetaan eduskunnalle sekä suomen että ruotsin kielellä. Kieliversioiden tulee olla muun ohella toisiaan vastaavia. Valmistelevalle ministeriön ja viime kädessä asian esittelijän vastuulla on se, että molemmat kieliversiot tulevat valmistelluiksi asianmukaisesti, vaikka hallituksen esityksen antamisesta päättääkin valtioneuvoston yleisistunto.

Käytettävissä olevasta aineistosta ilmenee, että vastaavuuden saavuttamisessa on ollut ainakin ajoittain merkittäviä ongelmia. Selvityksissään ja lausunnoissaan kunkin lakiehdotuksen valmistelusta vastannut ministeriö myöntää havaitut eroavaisuudet ja puutteet ruotsinkielisissä lakiehdotuksissa, joskin VNK:n lausunnon mukaan työ- ja elinkeinoministeriön lakiehdotuksen kohdalla kysymys ei ole niinkään käännösvirheestä, vaan ennemminkin tarkkuustasosta, jossa muotoilun kuitenkin voidaan katsoa vastaavan lakikielessä hyväksyttävää ilmaisutapaa.

Keskeiset ongelmat näyttävät olevan yleisesti liiallinen kiire, varsinkin viime vaiheessa juuri ennen hallituksen esityksen esittelyä tapahtuvat muutokset esimerkiksi tuolloin tapahtuvan poliittisen ohjauksen johdosta, käännöspalvelujen rajallisuus, laintarkastusresurssien rajallisuus erityisesti kiiretilanteissa, hallituskauden loppupuolelle painottuva hallitusten esitysten ruuhka, ruotsia riittävästi taitavien esittelijöiden puute ja ylipäänsä riittävien lainvalmisteluresurssien puute. EU-lainsäädännön täytäntöönpanoon liittyy vielä erityispiirteitä, kuten direktiivien täytäntöönpanon määräajat sekä termistöön liittyvät haasteet, mikä ilmenee VM:n ja SM:n selvityksistä ja lausunnoista. Kysymys näyttää olevan monin osin rakenteellisista ongelmista, joihin yksittäisen esittelijän lienee mahdotonta vaikuttaa. Tällaisia ovat esimerkiksi käännöspalvelujen saatavuus ja laatu sekä laintarkastuksen resurssit.

Tarkastelun kohteena olleissa lakiehdotuksissa olleet puutteet ovat nähdäkseni eritasoisia. Esimerkiksi STM:n valmisteluvastuulla olevissa ruotsinkielisissä laeissa oli yksittäisiä virheitä, joilla on kuitenkin suuri merkitys niille henkilöille, joita kyseinen lainsäädäntö voi koskea. LVM:n valmisteluvastuulla ollut laki liikenteen palveluista annetun lain muuttamisesta taas vaikutti sisältävän useissa säännöksissä varsin merkittäviä puutteita ja virheitä, kuten esimerkiksi se, että suomenkielinen pykälä sisälsi eri määrän momentteja kuin ruotsinkielinen ja kokonaisia sivulauseita tai lauseenvastikkeita puuttui pykälästä.

Ongelman laajuutta ja yleisyyttä on vaikea arvioida. Ainakaan kyse ei näyttäisi olevan minkään tietyn ministeriön valmisteluun liittyvistä puutteista. On syytä pitää mielessä, että nyt tehty tarkastelu koskee pelkästään lakiehdotuksia, eikä vertailua ole tehty esimerkiksi asetusten kieliversioista tai hallitusten esitysten muiden osioiden suhteen. Oma kysymyksensä on sekin, millainen on kieliversioiden vastaavuus siinä vaiheessa, kun hallituksen esitysten luonnokset lähetetään lausuntokierrokselle. Mielestäni käytettävissä oleva aineisto antaa kuitenkin perusteltua aihetta epäillä, ettei tilanne ole ainakaan sen parempi näiltä osin, kun kerran kaikkein keskeisimmässäkin säädösvalmistelussa eli lakiehdotusten valmistelussa on nyt esillä olevan kaltaisia puutteita.

Käytettävissä olevan aineiston perusteella syntyy vaikutelma siitä, että ministeriöissä paine noudattaa aikatauluja eri syistä ajaa ohi siitä, että hallituksen esityksen valmistelu tehtäisiin huolellisesti loppuun siten, että myös ruotsinkielinen hallituksen esitys olisi asianmukainen ja vastaisi suomenkielistä edes lakiehdotuksen tekstin osalta. Tämä ei ole hyväksyttävää.

Oikeusministeriö on lausunnossaan kiinnittänyt huomiota niihin oikeusturvaongelmiin, joita toisistaan eroavista kieliversioista voi syntyä. Virheet ruotsinkielisissä säädösteksteissä vaikuttavat erityisesti ruotsinkielisiin henkilöihin ja henkilöihin, joiden asioita käsitellään viranomaisissa ruotsin kielellä, minkä vuoksi kyse on myös yhdenvertaisuuden kannalta ongelmallisesta tilanteesta. Tilanne on samoin erityisen ongelmallinen ruotsinkielisen Ahvenanmaan maakunnan kannalta. Yhdyn tähän arvioon.

Virheelliset käännökset ja laintarkastuksen jääminen tekemättä johtavat myös siihen, että suhteettoman suuri osa eduskunnan ruotsinkielisen tarkastajan työajasta kuluu ruotsinkielisten lakien virheiden korjaamiseen, kuten edellä eduskunnan kanslian lausuntoa koskevassa jaksossa on kuvattu. Muutoinkin valtioneuvostolle kuuluu vastuu siitä, että eduskunnalle annetut hallituksen esitykset ovat myös kieliversioiden keskinäisen vastaavuuden osalta asianmukaisia.

Vaikka pidän hyvänä niitä toimia, joita erityisesti VNK:n lausunnossa on kuvattu ja joita on tehty käännöspalvelujen parantamiseksi, yhdyn LVM:n lausunnossa esitettyyn näkemykseen siitä, että tilanne vaatii valtioneuvostotason toimia.

Valtioneuvoston ohjesäännön 30 §:n mukaan laki- ja asetusehdotukset on toimitettava oikeusministeriöön tarkastettaviksi, jollei asian kiireellisyydestä välttämättä muuta johdu. Tarkastettavaksi ei kuitenkaan tarvitse toimittaa asetusehdotusta, jos asia on yleiseltä merkitykseltään vähäinen.

Pidän erityisen huolestuttavana sitä, että yksityisten ihmisten arkeen vaikuttavia keskeisiä lakiehdotuksia, kuten esimerkiksi varhaiskasvatuslaki, annetaan eduskunnan käsiteltäviksi ilman laintarkastusta – joko kokonaisuudessaan tai siten, että ruotsinkielistä versiota ei ole tarkastettu.

Laintarkastus on – tai sen tulisi olla - eräänlainen viimeinen varmistus lakiehdotusten asianmukaisuuden, muun ohella kieliversioiden vastaavuuden, varmistamisessa. Nykyisellään edellä mainitun valtioneuvoston ohjesäännön säännös mahdollistaa kuitenkin kiireellisyydestä johtuvan poikkeuksen velvollisuuteen toimittaa säädösehdotus laintarkastukseen. Useat ministeriöt ovat todenneet, että laintarkastus olisi todennäköisesti estänyt tai vähentänyt virheitä ja puutteita ruotsinkielisissä lakiehdotuksissa.

Oikeusministeriö sisällytti lausuntoonsa tilastot laintarkastuksen saaduista toimeksiannoista. Vuonna 2018 saatuja toimeksiantoja oli 422, joista jäi tarkastamatta 33 molemmilla kielillä ja 33 vain ruotsin kielellä. Vuonna 2019 toimeksiantoja oli 342, tarkastamatta molemmilla kielillä jäi 15 ja vain ruotsin kielellä 7. Vuonna 2020 vastaavat luvut olivat 533, 20 ja 27 ja vuonna 2021 541, 1 ja 68. On mielestäni perusteltua arvioida, että mikäli tarkastamatta jääneiden säädösehdotusten määrää saadaan vähennettyä, myös nyt esillä olevan kaltaiset ongelmat vähenevät ainakin siltä osin kuin kysymys on lakiehdotuksista ja asetusehdotuksista.

Olisikin syytä pohtia, voitaisiinko valtioneuvoston ohjesäännön 30 §:n kiireellisyyspoikkeusta tiukentaa ainakin siten, että poliittisesta ohjauksesta aiheutuva kiireellisyys rajattaisiin tämän poikkeuksen ulkopuolelle. Myös muutoin on syytä selvittää, miten sekä käännöspalvelujen saatavuus, laintarkastuksen resurssit että ministeriöiden henkilöstön ruotsin kielen taito saataisiin riittävälle tasolle.

On selvää, kuten STM:n selvityksessä ja lausunnoissa on todettu, että täydellistä virheettömyyttä lienee mahdotonta saavuttaa. Yhtä selvää mielestäni on, että oikeuskanslerinvirastossa (äidinkieleltään suomenkielisen esittelijän) tekemässä kieliversioiden vertailussa löydetty virheet ja puutteet olisivat suurimmalta osaltaan estettävissä tai havaittavissa ja korjattavissa huolellisella käännöstyöllä, esittelijän tarkastustyöllä sekä viimeisessä vaiheessa laintarkastuksessa. Myös ministeriöiden toiminnalla on suuri merkitys. Lainvalmistelun tulee olla esimerkiksi sillä tavoin suunnitelmallista, ettei käännettäväksi (saati laintarkastukseen) toimiteta lukuisia eri versioita.

Johtopäätökset ja toimenpiteet

Kiinnitän valtioneuvoston ja sen ministeriöiden vakavaa huomiota edellä kuvatusta lainsäädännöstä, erityisesti perustuslain 51 §:stä johtuvaan velvollisuuteen huolehtia siitä, että eduskunnalle annettavat suomen- ja ruotsinkieliset lakiehdotukset vastaavat toisiaan ja että edellytykset tähän on turvattu ministeriöiden lainvalmistelussa.

Tässä tarkoituksessa lähetän ministeriöiden kansliapäälliköille päätökseni.

Kiinnitän huomiota myös siihen, että sekä valtioneuvoston käännöspalvelujen että oikeusministeriön laintarkastuksen resurssit on turvattava nykyistä paremmin.

Tässä tarkoituksessa lähetän päätökseni valtioneuvoston kanslian valtiosihteerille sekä oikeusministeriön kansliapäällikölle.

Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 7 §:ssä säädetyn aloiteoikeuden nojalla ehdotan asiasta vastaavalle valtioneuvoston kanslialle, että valtioneuvoston ohjesäännön 30 § kehitetään siten, että se ei enää jatkossa mahdollista ainakaan nykyisessä laajuudessa kiireellisyyden perusteella sitä, että laintarkastusta ei tehdä. Tässä tarkoituksessa lähetän päätökseni valtioneuvoston kanslian valtiosihteerille.

Pyydän edellä mainittuja ilmoittamaan 30.11.2023 mennessä, mihin toimenpiteisiin on tämän päätökseni johdosta ryhdytty.

Lähetän ratkaisuni tiedoksi myös eduskunnan kanslialle sekä Ahvenanmaan maakunnan hallitukselle.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Oikeuskansleri

Tuomas Pöysti

Vanhempi oikeuskanslerinsihteer

Laura Luikku