Käännös 21.1.2019

Eduskunnan hallintovaliokunta

Asia: **HE 233/2018 vp laeiksi Digi- ja väestötietovirastosta sekä aluehallintovirastoista annetun lain 4 §:n 2 momentin 2 kohdan kumoamisesta**

Viite: **Lausuntopyyntö hallintovaliokunnan kokoukseen 22.1.2019**

Svenska Finlands folkting kiittää mahdollisuudesta antaa lausunto hallintovaliokunnalle koskien Digi- ja väestötietovirastoa sekä aluehallintovirastoista annetun lain osittaista kumoamista. Lakisääteisen tehtävänsä mukaisesti Folktinget ottaa kantaa lakiesitykseen koskien kielellisiä oikeuksia.

Tausta

Esityksen tavoitteena on organisaatiouudistus, jossa Väestörekisterikeskus, maistraatit ja Itä-Suomen aluehallintovirastossa toimiva maistraattien ohjaus- ja kehittämisyksikkö yhdistetään uudeksi yksiköksi.

Maassa on yhdeksän maistraattia, joista neljä on kaksikielisiä suomi enemmistökielenä. Nämä ovat Uudenmaan, Lounais-Suomen, Kaakkois-Suomen ja Länsi-Suomen maistraatit. Koska Ahvenanmaan valtionviraston asema ja tehtävät säilyvät periaatteessa muuttumattomina, ei esityksellä ole vaikutuksia Ahvenanmaan itsehallintoon.

Esityksen mukaan perustetaan valtion keskushallintoon valtakunnallinen, kaksikielinen Digi- ja väestötietovirasto. Uudistuksella ei ole välittömiä vaikutuksia nykyisten toimipaikkojen lukumäärään ja sijoitukseen toimintojen yhdistyessä.

Uuden viranomaisen on tarkoitus aloittaa toimintansa vuoden 2020 alussa.

Kielelliset oikeudet

Folktinget katsoo, että esitys sisältää ansiokkaan katsauksen kielellisiä oikeuksia koskevaan lainsäädäntöön. Valmistelu on myös jossain määrin arvioinut esityksen kielelliset vaikutukset. Oikeusministeriö on antanut ohjeen kielellisten vaikutusten arviointiin (46/2016), jota tulee

käyttää muun muassa suunniteltaessa hallinnollisia alueita koskevia sääntelyn muutoksia, joilla saattaa olla vaikutuksia kielitaitovaatimuksiin ja henkilökunnan palkkaukseen.

Folktinget toteaa, että kielilain 2 §:n 2 momentin (423/2003) mukaan jokaisen oikeus hyvään hallintoon tulee taata riippumatta kielestä ja että yksilön kielelliset oikeudet tulee toteuttaa ilman, että niihin tarvitsee erikseen vedota. Jokaisella on oikeus käyttää suomea tai ruotsia valtion viranomaisessa (10 §:n 1 momentti) ja viranomaisten tulee toiminnassaan oma-aloitteisesti huolehtia siitä, että yksilön kielelliset oikeudet toteutuvat käytännössä (23 §:n 1 momentti). Nämä säädökset liittyvät selkeästi perustuslain 22 §:ään, jonka mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien toteutuminen.

Perustuslakivaliokunta on todennut, että ”sääntelyssä tulee varmistaa ruotsinkielisten hakemusten ohjautuminen maistraatteihin, joissa asian ruotsinkielinen käsittely voidaan turvata.” (PeVL 24/2006 vp). Perustuslakivaliokunnan kannalla on välitön merkitys käsiteltävään esitykseen. Lainsäätäjän tulee varmistua siitä, että perustuslain mukaisia kielellisiä oikeuksia ja velvollisuuksia täsmennetään lakiesityksessä ja että kielilainsäädännön säädökset huomioidaan riittävässä määrin, jotta kielelliset oikeudet voidaan turvata myös käytännössä.

Kieltä koskevat pätevyysvaatimukset

Valtioneuvoston asetuksessa rekisterihallintoasetuksen 10 a §:n muuttamisesta (1255/2015) mainitaan kuusi henkikirjoittajan virkaa, joissa kielitaitovaatimuksena on erinomainen ruotsin kielen taito ja tyydyttävä suomen kielen taito. Valtiovarainministeriön asetus henkilöstöltä vaadittavasta kielitaidosta eräissä maistraateissa (1429/2015) käsittää yhteensä 21 virkaa, joissa kieltä koskevana pätevyysvaatimuksena on ruotsin kielen hyvät taidot ja suomen kielen tyydyttävät taidot. Asetuksissa säädetään myös mihin maistraatteihin virat on sijoitettu. Esityksen mukaan jälkimmäinen asetus (1429/2015) tullaan kuitenkin kumoamaan.

Folktinget toteaa, että kyseiset henkilökunnan kielitaitovaatimukset ovat keskeisen tärkeitä, jotta kielelliset oikeudet voidaan turvata. Niiden ansiosta viranomainen voi varmistua siitä, että riittävästi henkilöstöä osaa ruotsia sekä helpottaen samalla ylipäänsä ruotsinkieltä osaavan henkilöstön rekrytointia.

Folktinget toteaa, että on erittäin merkittävää, että ne kuusi virkaa, joiden osalta vaaditaan ruotsin kielen erinomaista taitoa ja suomen kielen tyydyttävää taitoa, siirretään uudelle viranomaiselle.

Folktinget pyytää hallintovaliokuntaa kirjaamaan mietintöönsä, että uuden viranomaisen tarve koskien henkilöstöä, jolla on ruotsin kielen hyvät taidot ja suomen kielen tyydyttävät taidot, tulee myös selvittää voimassaolevan sääntelyn pohjalta, ja että näiden virkojen kielellisistä pätevyysvaatimuksista säädetään asetustasolla.

Tutkimustulokset kielellisten oikeuksien turvaamisesta

Folktinget viittaa tutkimusraporttiin Kielibarometri 2004–2016, joka sisältää tietoja siitä, miten kielelliset vähemmistöt kaksikielisissä kunnissa arvioivat sähköisiä palveluja. Koskien valtion verkkopalveluja arvioi vain viisi prosenttia ruotsinkielisistä vähemmistöistä, että nämä toimivat erinomaisesti ruotsiksi ja jopa 29 prosenttia katsoo niiden toimivan tyydyttävästi tai huonosti. Vastaavasti suomenkielisistä vähemmistöistä 26 prosenttia katsoo valtion verkkopalvelujen toimivan erinomaisesti suomeksi, kuuden prosentin katsoessa niiden toimivan tyydyttävästi tai huonosti (oikeusministeriön julkaisu 52/2016, s. 77).

Kielibarometrin mukaan informaatioyhteiskunnan kehitys saattaa myötävaikuttaa suomen- ja ruotsinkielisten kasvavaan eriarvoistumiseen, mikäli palvelut digitalisoidaan eri laajuudessa suomeksi ja ruotsiksi.

Kielibarometri 2004–2016 sisältää lisäksi tutkimustuloksia, jotka osoittavat miten ruotsin- ja suomenkieliset vähemmistöt kaksikielisissä kunnissa arvioivat maistraattien kielellisiä palveluja. Ruotsinkieliset vähemmistöt antoivat keskimäärin kouluarvosanan 7,9 maistraattien ruotsinkieliselle palvelulle suomenkielisten antaessa arvosanan 9,1 suomenkieliselle palvelulle. (52/2016, s. 71 ja 72).

Folktinget toteaa, että Kielibarometrin tutkimustulokset osoittavat selvästi, että kieliryhmien oikeutta palveluihin ruotsiksi ja suomeksi monissa tapauksissa ei turvata yhtäläisin perustein. Tuloksilla on myös välitön merkitys esitetylle viranomaiselle, jonka tehtäväalue tulee käsittämään muun muassa digitalisaation edistämisen ja maistraattien nykyiset tehtävät.

Folktinget pyytää hallintovaliokuntaa kirjaamaan mietintöönsä, että:

1) **Kielibarometrin 2004–2016 tutkimustulokset osoittavat kielellisen epätasa-arvon olemassaolon koskien kielellisten oikeuksien turvaamista, ja**
2) **viranomainen kirjaa työjärjestykseensä säädökset siitä, miten kielelliset oikeudet turvataan viranomaisen toiminnassa ja miten niiden toteutumista käytännössä jatkuvasti seurataan.**

Esityksen suhde perustuslakiin

Esityksen mukaan viranomaisella on valtakunnallinen toimivalta myös tehtävien edellyttäessä alueellista tai paikallista läsnäoloa. Tämän johdosta maistraattien alueellisen toimivallan sääntely kumotaan.

Folktinget kommentoi esitystä lähtökohtanaan perustuslain 122 §:n 1 momentti:

122 §:n 1 momentti: Hallintoa järjestettäessä tulee pyrkiä yhteensopiviin aluejaotuksiin, joissa turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan.

Folktinget toteaa, että yksilön kielelliset oikeudet ja julkisen vallan kielelliset velvollisuudet perustuvat kielilainsäädännön mukaan hallintoalueiden kielelliseen jaotukseen. Tästä syystä on ehdottoman tärkeää, että jaotus ja hallinto järjestetään huomioiden kielelliset perusoikeudet.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on viitaten 122 §:n 1 momenttiin todennut, että on tärkeää arvioida perusteellisesti miten eri ajateltavissa olevat aluejaot turvaavat suomen- ja ruotsinkielisen väestön todelliset edellytykset saada palveluja omalla kielellään perustuslain edellyttämällä tavalla. Siksi kielelliset oikeudet tulee huomioida jo valmisteltaessa aluejakoa tai siihen kohdistuvia muutoksia. Perustuslakivaliokunta on korostanut velvollisuutta valita aluejako, joka parhaiten turvaa kielelliset perusoikeudet, mikäli on mahdollista valita useiden hallinnollisesti toimivien aluejakojen välillä (PeVL 21/2009 vp).

Koska viranomaisella esityksen mukaisesti ei olisi alueellista toimivaltajakoa, ei perustuslain 122 §:n säädöksiä hallinnon järjestämisestä voida soveltaa. Tästä johtuen ei myöskään ole mahdollista arvioida kielellisiä vaikutuksia perustuslakivaliokunnan suuntaviivojen velvoittamalla tavalla.

Edellä mainittuun viitaten Folktinget kehottaa hallintovaliokuntaa kirjaamaan mietintöönsä, että lakiesitys tältä osin poikkeaa perustuslain 122 §:n 1 momentin säädöksistä sekä perustuslakivaliokunnan suuntaviivoista (PeVL 21/2009 vp).

Eräät yksittäiset ehdotukset

2 § Toiminta-alue

Lakiesityksen 2 §:n mukaan viraston toimipaikoista säädetään valtioneuvoston asetuksella.

Folktinget toteaa, että esitetty pykälä vastaa Folktingetin kannanottoa valtiovarainministeriölle 10.8.2018 antamassaan lausunnossa. Säädöksillä viranomaisen toimipaikoista ja toiminnan sijoittamisesta on erittäin suuri merkitys kielellisten oikeuksien turvaamiseksi. Kaksikielisen koulutetun henkilökunnan saatavuus on tässä avaintekijä, mikä todetaan myös hallituksen esityksessä lainsäädännöksi maakuntien perustamiseksi (HE 15/2017 vp, s. 18).

Folktinget pyytää hallintovaliokuntaa kirjaamaan mietintöönsä, että kaksikielisen koulutetun henkilökunnan saatavuus on ratkaisevan tärkeä tekijä viranomaisen kyvylle turvata kielelliset oikeudet. Keskeisenä kriteerinä valtioneuvoston määrätessä asetuksella viranomaisen toimipaikoista tulee siksi olla mahdollisuudet kaksikielisen henkilökunnan palkkaamiseksi.

Lisäksi Folktinget korostaa, että tiettyjen asioiden siirrosta yksittäisiin toimipaikkoihin saattaa seurata kielellisiä vaikutuksia. Näin on esimerkiksi jos tiettyä asiakokonaisuutta käsitellään vain toimipaikassa, joka sijaitsee suomenkielisellä paikkakunnalla. Folktinget kysyy miten ruotsinkielisten henkilöiden oikeus palveluun omalla kielellään ja asioiden käsittely ruotsin kielellä voidaan turvata, jos osoittautuu, ettei tietyn erityispätevyyden omaavalla henkilökunnalla ole riittävää ruotsin kielen taitoa.

Folktinget pyytää hallintovaliokuntaa tähdentämään mietinnössään sen tärkeyttä, että viranomainen kykenee turvaamaan yksilöiden kielelliset oikeudet, vaikka tietyn tyyppiset asiat keskitetään tiettyihin toimipaikkoihin. Jos esityksen mukaisesti kaikkien toimipaikkojen tulee huomioida valtion kaksikielisiä viranomaisia koskevat kielelliset velvollisuudet, niin on oleellista että viranomainen huolehtii tämän toteutumisesta myös käytännössä.

Lisäksi lakiesityksen 2 §:n yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan yksikielisten yksiköiden perustaminen on mahdollista kielellisten palvelujen turvaamiseksi ”joiden avulla resursseja voidaan suunnata sinne, missä niitä tarvitaan” (s. 30). Esitys viittaa myös kielilain 6 §:n 2 momenttiin (s. 18). Lakiesityksen 6 §:n yksityiskohtaisten perustelujen mukaan pääjohtaja antaa viranomaisen työjärjestyksen, joka muun muassa sisältää päätöksen mahdollisten kieliyksiköiden perustamisesta.

Folktinget suhtautuu epäillen esitykseen, että yksikielisiä yksiköitä olisi mahdollista perustaa viranomaisen työjärjestyksen nojalla kielilain 6 §:n 2 momenttiin viitaten. Kielilain nojalla yksikielisiä yksiköitä kielivähemmistölle voidaan tosin perustaa viranomaisen virka-alueelle, jos tähän on erityisiä syitä. Yksityiskohtaisissa perusteluissa käytetään lisäksi muotoilua *tietyissä erityistapauksissa* (HE 92/2002 vp, s. 69). Mutta kielilain tarkoittamat yksiköt on perustettu lain tai lakiin perustuvan valtioneuvoston asetuksen nojalla.

Esimerkki kielilain tarkoittamista yksikielisistä yksiköistä on Opetushallituksen yksikkö ruotsinkielisen koulutuksen ja varhaiskasvatuksen tehtäviä varten (laki Opetushallituksesta 564/2016, 6 §). Toinen esimerkki on Kotimaisten kielten keskuksen ruotsin kielen yksikkö (valtioneuvoston asetus 1566/2011, 3 §).

Edellä mainittuun sekä kielilain 6 §:n 2 momenttiin ja sen esitöihin viitaten Folktinget pyytää hallintovaliokuntaa mietinnössään selventämään, mitä lainsäätäjä on tarkoittanut yksikielisten yksiköiden perustamisella sekä edellyttämään, että mahdollisia päätöksiä edeltää säädösvalmistelu.

3 § Viranomaisen tehtävät

Lakiesityksen 3 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan Digi- ja väestötietoviraston tehtäviin kuuluu digitalisaation edistäminen.

Folktinget toteaa, että julkisen hallinnon digitalisaatiolla tulee tulevaisuudessa olemaan erittäin suuri merkitys viranomaisten ja yksilöiden väliseen viestintään. Mutta erityisesti koskien ruotsinkielisiä digitaalisia palveluja on olemassa selkeä kehittämistarve.

Suomen ja ruotsin kielen yhdenvertainen asema kansalliskielinä edellyttää kummankin kielen tasa-arvoista kohtelua kehitettäessä digitaalisia palveluja. Kielelliset oikeudet tulee turvata lainsäädännön nojalla samalla tavoin kuin perinteiset viranomaispalvelut.

Kaksikielisyys tulee huomioida jo suunnitteluvaiheen alussa, jotta oikeus palveluun omalla kielellä turvataan järjestelmäratkaisuissa. Digitaaliset palvelut suomeksi ja ruotsiksi tulee suunnitella rinnakkain, jotta ne voidaan ottaa samanaikaisesti käyttöön. Tämä koskee myös palvelujen päivittämistä. Lisäksi kaikki oleellinen tieto palveluista tulee olla molemmilla kielillä. On myös tärkeää, että viranomaiset käyttävät selkeää ja helppotajuista kieltä.

Folktinget painottaa, että tulevaisuudessakin tulee olemaan henkilöitä, joilla ei ole digitaalisia taitoja tai joilta muutoin puuttuu edellytykset käyttää digitaalisia palveluja. Yksilöllä tulee olla oikeus valita millä tavoin hän halua viestiä viranomaisen kanssa. Muussa tapauksessa vaarantuu yksilöiden oikeusturvan saatavuus, mikä saattaa olla ristiriidassa perustuslain 6 §:n 2 momentin yhdenvertaisuussäädösten kanssa. Tämä kannanotto sisältyy hallituksen esitykseen laiksi oikeudenkäymiskaaren muuttamisesta (HE 190/2017 vp, s. 28).

Folktinget pyytää hallintovaliokuntaa kirjaamaan mietintöönsä, että viranomaisen tulee toiminnassaan kiinnittää suurta huomiota kielellisten oikeuksien edellytysten turvaamiseen suunniteltaessa ja kehitettäessä digitaalisia palveluja ja sähköistä viestintää.

Helsinki, 21. tammikuuta 2019

SVENSKA FINLANDS FOLKTING

Thomas Blomqvist
puheenjohtaja

Markus Österlund
pääsihteeri

Kristina Beijar
hallintoasioiden asiantuntija