



Statsrådet

Felaktigheter i svenskspråkiga lagförslag som beretts vid olika ministerier

Enligt 79 § 4 mom. i grundlagen stiftas och publiceras lagarna på finska och svenska. De handlingar som behövs för att ett ärende ska tas upp i riksdagen ska regeringen och andra myndigheter enligt 51 § 2 mom. i grundlagen överlämna på finska och svenska. De finsk- och svenskspråkiga lagtexterna har samma giltighet, så som konstateras i den regeringsproposition som gäller grundlagen ([RP 1/1998 rd](#)).

Jag har fått kännedom om att det förekommer skillnader mellan de finsk- och svenskspråkiga lagtexterna i de regeringspropositioner som lämnas till riksdagen, i motiveringarna till dem och i vissa fall också i de lagar som trätt i kraft.

Därför har jag på eget initiativ beslutat att undersöka saken närmare och i exemplifierande syfte granskat vissa regeringspropositioner, som från olika ministerier föredragits för statsrådet, så att jag har jämfört de finsk- och svenskspråkiga lagförslag som ingår i dem. Jag har upptäckt skillnader i dem.

Skillnaderna har upptäckts genom att man vid justitiekanslersämbetet jämfört den svenskspråkiga texten i ett lagförslag som regeringen överlämnat, till den del den har godkänts i riksdagen med oförändrat sakinnehåll, med den stadfästa svenskspråkiga lagen. Om dessa skiljde sig från varandra, har det ursprungliga svenskspråkiga lagförslaget jämförts med det finskspråkiga lagförslaget för att utreda om den i riksdagen ändrade lagtexten till sin betydelse eller annars väsentligt har avvikit från den finskspråkiga när regeringspropositionen lämnades. De lagförslag

som granskats är sådana som antingen inte alls har varit föremål för laggranskning eller åtminstone inte har granskats av den svenska laggranskningen. Lagförslagen har inte gått igenom i sin helhet, utan till den del det har ansetts ändamålsenligt med tanke på utredningen av saken. De fel eller andra brister som upptäckts i respektive lag finns som bilaga till detta avgörande.

Jag bad kanslichefen vid social- och hälsovårdsministeriet inhämta utredning om varför det förslag till lag om klienthandlingar inom socialvården som ingår i regeringens proposition ([RP 345/2014 rd](#)) innehöll åtminstone de skillnader och/eller inexaktheter mellan de finsk- och svenskspråkiga texterna som anges i bilaga 1 till begäran om utredning. Jag bad också om en utredning om varför de skillnader som anges i bilaga 2 till begäran om utredning finns i det förslag till socialvårdslag som ingår i regeringens proposition ([RP 164/2014 rd](#)) och i den stadfästa socialvårdslagen och varför de skillnader som anges i bilaga 3 finns i det förslag till lag angående specialomsorger om utvecklingsstörda som ingår i regeringens proposition ([RP 96/2015 rd](#)) och i den stadfästa lagen. Jag bad även om en utredning om vilka åtgärder som vidtagits för att något liknande inte ska inträffa på nytt. Jag bad också kanslichefen ge sitt utlåtande med anledning av utredningen (dnr OKV/954/70/2020).

Jag bad om motsvarande utredning och utlåtande av

- finansministeriets statssekreterare såsom kanslichef om det förslag till lag om förfarande för att lösa internationella skattetvister som ingår i regeringens proposition [RP 308/2018 rd](#) och som innehöll de skillnader mellan de finsk- och svenskspråkiga texterna och brister i kvaliteten på översättningen som beskrivits i bilagan till begäran om utredning (dnr OKV/1133/70/2020),
- inrikesministeriets kanslichef om det förslag till lag om villkoren för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse på grund av forskning, studier, praktik och volontärarbete som ingår i regeringens proposition [RP 21/2018 rd](#) och som innehöll åtminstone de skillnader mellan de finsk- och svenskspråkiga texterna som anges i bilagan till begäran om utredning (dnr OKV/1151/70/2020),
- kommunikationsministeriets kanslichef om det förslag till lag om ändring av lagen om transportservice som ingår i regeringens proposition [RP 145/2017 rd](#) och som innehöll åtminstone de skillnader mellan de finsk- och svenskspråkiga texterna som anges i bilagan till begäran om utredning (dnr OKV/1637/70/2020),
- undervisnings- och kulturministeriets kanslichef om det förslag till lag om småbarnspedagogik som ingår i regeringens proposition [RP 40/2018 rd](#) och som innehöll åtminstone de skillnader och/eller inexaktheter mellan de finsk- och svenskspråkiga texterna samt brister i kvaliteten på översättningen som anges i bilagan till begäran om utredning (dnr OKV/1682/70/2020) och

- arbets- och näringsministeriets kanslichef om det förslag till lag om temporärt kostnadsstöd för företag som ingår i regeringens proposition [RP 91/2020 rd](#) och om den stadfästa lagen, som innehöll åtminstone de skillnader mellan de finsk- och svenskspråkiga texterna som anges i bilagan till begäran om utredning, med beaktande i detta fall av att inte heller den finskspråkiga lagtexten verkar vara helt entydig (dnr OKV/2179/70/2020).

Ministerierna lämnade begärda utredningar och utlåtanden.

Dessutom gav jag riksdagen, justitieministeriet som svarar för laggranskningen och statsrådets kansli som svarar för översättningstjänsterna tillfälle att yttra sig om inkomna utredningar och utlåtanden. Alla nämnda instanser lämnade ett utlåtande.

UTREDNINGAR OCH UTLÅTANDEN

Social- och hälsovårdsministeriets utredning och utlåtande

Den svenskspråkiga texten i den regeringsproposition som gällde *lagen om klienthandlingar inom socialvården* (254/2015, nedan *klienthandlingslagen*) innehöll ett stort antal översättningsfel.

Felen fanns i paragraferna 4, 7, 8, 11, 21, 24 och 25. Regeringens proposition som gällde klienthandlingslagen lämnades till riksdagen den 18 december 2014 och lagen i fråga trädde i kraft den 1 april 2015. Lagen bereddes i slutet av 2014, då den dåvarande regeringens mandatperiod höll på att gå ut. Det var alltså bråttom med beredningen av flera lagförslag, och till exempel i denna proposition hade de sista korrigeringarna gjorts ännu dagen före statsrådets sammanträdesdag. Det finns inga uppgifter om huruvida statsrådets translatorsbyrå använde utomstående hjälp, men så var kanske fallet, eftersom det var hård belastning på translatorsbyrån vid tidpunkten i fråga. Kvaliteten på översättningen var inte särskilt bra och man var tvungen att korrigera den ganska mycket. Alla fel hann dock inte upptäckas innan propositionen föredrogs.

Översättningsfelen i lagtexten i regeringens proposition korrigerades under riksdagsbehandlingen.

I den svenskspråkiga versionen av 28 § i *socialvårdslagen* föreskrivs följande: ”Referensgruppsverksamhet 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.”

I den finskspråkiga versionen talas det i motsvarande bestämmelse inte om barn och unga personer, utan endast om barn.

När socialvårdslagen stiftades var tanken att säkerställa att barn som tidigare varit klienter hos barnskyddet ska få motsvarande tjänster som tidigare hade tryggats genom barnskyddslagen. Under beredningen av lagen diskuterades huruvida man i 28 § i socialvårdslagen utöver barn (under 18 år) bör nämna även unga. Slutligen beslutade man att nämna endast barn och barnfamiljer som målgrupp i paragrafen.

Översättningsfelet uppstod av den anledningen att översättningen gjordes utifrån en finskspråkig version där unga personer fortfarande nämndes. När texten till denna del ändrades efter det att översättningen redan blivit klar, gjordes denna ändring av misstag inte.

När felet upptäcktes diskuterade social- och hälsovårdsministeriet det inträffade med dåvarande utskottsrådet i riksdagens social- och hälsovårdsutskott, chefen för justitieministeriets laggranskningsenhet, plenarrådet vid riksdagens svenska byrå samt förlagschefen vid Edita Publishing Ab. På basis av diskussionerna kom man fram till att felet i den svenskspråkiga texten kunde korrigeras genom en rättelse i Finlands författningssamling.

De ändringar i *lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda* (nedan *specialomsorgslagen*) som konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning förutsatte bereddes skyndsamt som tjänsteuppdrag vid social- och hälsovårdsministeriet i samarbete med justitieministeriet, utrikesministeriet och riksdagens justitieombudsmans kansli. Regeringens proposition om ändring av specialomsorgslagen (RP 96/2015 rd) lämnades till riksdagen den 22 oktober 2015. Riksdagen antog lagen den 10 maj 2016 och den trädde i kraft den 10 juni 2016 genom lag 381/2016.

Ordalydelsen i 42 h § 2 mom. i specialomsorgslagen, som gäller kroppsvisitation, var olika i den finskspråkiga och den svenskspråkiga lagen. I den sista meningen i bestämmelsen hade det sista ordet *tai* i misstag översatts till *och*. Felet upptäcktes inte när översättningen granskades vid ministeriet.

Dessutom var ordalydelsen i 42 l § 1 mom., som gäller användning av begränsande anordningar eller klädesplagg i allvarliga risksituationer, olika i den finskspråkiga och den svenskspråkiga lagen. I den sista meningen i 42 l § 1 mom. i den finskspråkiga lagen ingår ordet *vähintään*, men något motsvarande ord fanns inte i den svenskspråkiga bestämmelsen.

Även dessa fel diskuterades med riksdagen, justitieministeriets laggranskningsenhet och Edita.

Den gemensamma synen var att skillnaden mellan den finskspråkiga och den svenskspråkiga bestämmelsen i 42 h § 2 mom. i specialomsorgslagen var sådan att den kunde korrigeras som ett fel som är jämförbart med ett skrivfel genom att i den svenskspråkiga lagtexten byta ut ordet *och* till ordet *eller*. Social- och hälsovårdsministeriet sände en rättelseskrivelse om saken till Edita och skrivfelet korrigerades.

Lagens 42 I § fogades till lagen under riksdagsbehandlingen. Den finskspråkiga texten i den sista meningen i paragrafens 1 mom. lyder: "Sidottuna voidaan pitää vain valttämättömän ajan, kuitenkin yhtäjaksoisesti tai toistuvasti yhteensä enintään kahdeksan tunnin ajan, jona aikana henkilöä hoitavan lääkärin on arvioitava sitomisen edellytykset uudelleen vähintään kahden tunnin välein".

När texten översattes vid riksdagen blev det i den svenskspråkiga versionen av misstag kvar en text enligt vilken bedömningen görs på nytt varannan timme, vilket inte motsvarade formuleringen i den finskspråkiga versionen. Felet upptäcktes tyvärr inte när riksdagens svar behandlades vid social- och hälsovårdsministeriet.

Översättningsfel har diskuterats vid ministeriet och det har särskilt poängterats att man måste förhålla sig till saken med särskilt allvar eftersom de finsk- och svenskspråkiga lagtexterna är jämbördiga och lagbestämmelserna är i lika mån tillämpliga och bindande på bägge språken. Föredragandena har också uppmanats att granska lagtexterna i riksdagsutskottens betänkanden och riksdagens svar med tanke på eventuella översättningsfel i dem.

Brådskan är ett sådant centralt problem inom lagberedningen som orsakar fel och brister i lagberedningen och äventyrar lagberedningens goda kvalitet. Vid ministerierna är det ofta svårt att på tjänstemannanivå inverka på saken.

Brådskan påverkar arbetet vid statsrådets översättningsfunktion, och i brådska kan fel uppstå lättare än om översättaren i lugn och ro har tid att sätta sig in i den text som ska översättas. Det finns också ett begränsat antal personer med goda kunskaper i finlandssvenskt lagspråk. När statsrådets översättningsfunktion i brådskande situationer blir tvungen att anlita externa översättare som inte har tillräcklig erfarenhet av att översätta juridiska texter, ökar bland annat risken för terminologifel. Den svenska laggranskningen är central för kvalitetssäkringen, men den måste också ofta göras i brådska eller kan utebli helt av tidtabellsskäl.

Föredraganden svarar i sista hand för att regeringens proposition och även den svenskspråkiga texten i den är felfri. Det krävs dock mycket goda språkkunskaper för att känna till exempelvis de uttryck och begrepp som lämpar sig för lagspråket. Det är viktigt att se till att det finns tillräckligt med tjänstemän som har goda kunskaper i svenska, som vid behov kan hjälpa också

andra tjänstemän med granskningen av översättningar. Vid ministeriet kommer detta att uppmärksammas till exempel vid rekryteringen av personal. Å andra sidan löser inte ens goda språkkunskaper problem som beror på för stor brådska. I synnerhet granskning av omfattande översättningar av propositioner är tidskrävande arbete.

Vid social- och hälsovårdsministeriet pågår ett projekt för utveckling av ledningen av och processerna för lagberedningen. Syftet med projektet är att förenhetliga verksamhetssätten, förbättra planeringen av och tidsramarna för lagstiftningsprojekt samt fästa uppmärksamhet vid tillräckliga lagberedningsresurser och bättre stöd för lagberedarnas arbete. Detta arbete kommer förhoppningsvis också att bidra till att sådana fel som behandlas här kan undvikas bättre i framtiden.

Finansministeriets utredning och utlåtande

I de svenskspråkiga texterna i den regeringsproposition som begäran om utredning gäller finns det ställen där översättningar som gäller samma sak är inkonsekventa, där enstaka ord saknas i översättningen eller där översättningen är förknippad med någon annan brist. Bakgrunden till dessa problem beskrivs närmare i skatteavdelningens utredning. I problempunkterna fanns det sådant som tydde på slarv och som sannolikt hade kunnat undvikas om en enda ansvarig översättare eller en enda ansvarig aktör hade skött översättningsprocessen. Problem av denna typ skulle sannolikt ha upptäckts och korrigerats senast vid justitieministeriets laggranskning, om utkastet till regeringsproposition hade hunnit genomgå denna granskning.

Bakom de problem som beskrivs ovan ligger till stor del den alltför stora brådskan i de centrala skedena av processen för beredning av regeringspropositionen. Flera personer eller aktörer har svarat för översättningsarbetet utan tillräcklig samordning och kontroll av slutresultatet. Den brådskande beredningstiden och de avgöranden som gjorts vid ministeriet i samband med beredningen har baserat sig särskilt på aspekter som hänför sig till det nationella ikraftsättandet av direktivet och den strikt reglerade tidtabellen för detta. Tolkningar som gällde det nationella ikraftsättandet av direktiv och eventuella hot om sanktioner i samband med underlåtenhet att iaktta tidtabellen för detta skärptes från kommissionens sida 2017.

Bakom problemen ligger delvis också de otillräckliga resurserna vid statsrådets översättningsfunktion och justitieministeriets laggranskning, i synnerhet i situationer där beredningen av lagförslag hopar sig. Processen för översättning av regeringspropositionen beskrivs till denna del närmare i skatteavdelningens utredning. Dessutom kan det konstateras att skatteavdelningen under lagberedningsprocessen kontaktade justitieministeriets laggranskning, men på basis av den diskussion som då fördes framgick det att laggranskning inte skulle ha hunnit utföras inom

en sådan tidtabell som förutsattes med beaktande av tidsfristerna för sättande i kraft av direktivet.

Lagen om förfarandet för att lösa internationella skattetvister baserar sig på det så kallade skattetvistdirektivet. Beredningen av förslaget till direktiv framskred exceptionellt snabbt i Europeiska unionen. Dessutom skulle direktivet sättas i kraft nationellt inom en rätt snabb tidtabell efter det att förslaget hade antagits. Båda dessa faktorer innebar för sin del en utmaning för den nationella processen för sättande i kraft av direktivet. Beredningen av regeringspropositionen var också förknippad med en närmare dialog än vanligt med bland annat justitieministeriet och utrikesministeriet. På motsvarande sätt förutsatte responsen från remissbehandlingen exceptionellt mycket ändringar i den ursprungliga propositionstexten. Det är också bra att notera att sättandet i kraft av direktivet i Finland utöver den lag som ingick i regeringspropositionen också förutsatte utfärdande av en förordning och delegerade bestämmelser i enlighet med den antagna lagen. Också i fråga om dessa skulle tidtabellen för sättande i kraft av direktivet följas.

Översättningen av texten till svenska var således förenad med ett större tidsmässigt tryck än normalt.

I samband med beredningen av regeringens proposition sände finansministeriets skatteavdelning utkastet till regeringsproposition till translatorsbyrån för översättning. Translatorsbyrån levererade en översättningsversion där det vid skatteavdelningens preliminära genomgång upptäcktes otaliga oklarheter och brister (över 50 st.).

Av diskussionen med translatorsbyrån kunde man dra slutsatsen att flera personer hade översatt texthelheten på 50 sidor.

Utkastet till regeringsproposition behövde då omarbetas i fråga om både den finskspråkiga och den svenskspråkiga versionen. I denna situation avvägde den enhet som svarade för beredningen olika alternativ för hur översättningen inom den planerade tidsramen skulle kunna färdigställas till föredragningsdagen. Vid avvägningen var man tvungen att beakta att det var fråga om sättande i kraft av ett direktiv och att överskridande av tidsfristen för ikraftsättandet har sanktionerats av EU. Vid avvägningen var man dessutom tvungen att beakta de problem som fram till dess upptäckts i translatorsbyråns översättning. På basis av den avvägning som gjordes vid enheten stannade man för en exceptionell lösning där översättningsarbetet överfördes till en tjänsteman vid avdelningen. Tjänstemannen, en edsvuren translator (svenska-finska), hade lång erfarenhet av att granska olika svenskspråkiga texter vid avdelningen och omfattande erfarenhet också av översättningsarbete. Arbetet med översättningen fortsatte således vid avdelningen, men den stora brådskan i anslutning till beredningsprocessen gjorde att det inte var möjligt att granska den svenskspråkiga texten i tillräcklig utsträckning före föredragningen i statsrådet.

En fördröjning av genomförandet av ett direktiv kan leda till betydande ekonomiska konsekvenser.

Finansministeriets skatteavdelning följer i fråga om översättningstjänsterna statsrådets kanslis officiella anvisningar till ministerierna. Efterfrågan på statsrådets översättningstjänster har ökat i jämn takt under de senaste åren. Den ökade efterfrågan beror bland annat på den kännbara ökningen av författningar och kommunikationstexter som ska översättas. De översättningar som behövs i statsrådet är till stor del särskilt krävande översättningar, såsom texter som hänför sig till lagberedning. En annan central utmaning som hänför sig till produktionen av översättningstjänster för ministerierna är enligt statsrådets kansli svårigheten att förutse servicebehovet. Statsrådets kansli har ansett att en förbättring av kvaliteten på de översättningar som beställs av externa tjänsteleverantörer är ett av de viktigaste prioritetsområdena i utvecklingen av översättningstjänsterna.

Lagberedningen är förknippad med flera utmaningar samtidigt. En av de vanligaste utmaningarna är brådska i de olika skedena av processen. Vid finansministeriets skatteavdelning är det rätt typiskt att beredningen av lagar måste göras i en situation där tidtabellen är för snäv. I praktiken innebär detta bland annat att författningsöversättningen blir färdig i ett så sent skede av processen att det inte finns tillräckligt med tid för att kontrollera språkets riktighet. Dessutom har avgöranden som kräver politiskt beslutsfattande kunnat komma i ett så sent skede i förhållande till föredragningsdagen att statsrådets översättningsfunktion inte har haft tillräckligt med tid för sitt arbete.

Skatteavdelningen strävar efter att i fortsättningen fästa särskild uppmärksamhet vid tidtabellen för översättningarna för att säkerställa en bättre kvalitet på översättningarna och förhindra att den ovan beskrivna situationen upprepas. Skatteavdelningen påpekar dock att den har begränsade möjligheter att påverka faktorer som hänför sig till tidsramarna för lagberedningen. Exempelvis de tidtabeller för ikraftsättande som ingår i direktiv är ofta mycket snäva, även om man försöker påverka saken i samband med beredningen av direktiven.

För att man i framtiden inte ska ställas inför sådana situationer som i det aktuella fallet i fråga om de tjänster som statsrådets översättningsfunktion producerar, bör också resurserna för statsrådets översättningsfunktion vara tillräckliga och uppfylla kvalitetskraven. Det bör säkerställas att resurserna är tillräckliga trots att översättningsarbetet på statsrådsnivå ofta är säsongsbetonat.

Inrikesministeriets utredning och utlåtande

Genom att granska de exempel i det svenskspråkiga lagförslaget i regeringspropositionen som specificerats i begäran om utredning och den svenskspråkiga versionen av direktiv 2016/801/EU kan man göra den allmänna iakttagelsen att lagförslaget i stor utsträckning överensstämmer med direktivet. I det svenskspråkiga lagförslaget har använts vokabulär och terminologi i enlighet med det svenskspråkiga direktivet.

Som exempel kan nämnas att det i direktivet för *maahanpääsy* används termen *inresa och vistelse*. I efterhand kan det konstateras att översättningen varken är enhetlig eller lyckad med tanke på terminologin i utlänningslagstiftningen. I utlänningslagen betyder *inresa maahantulo* och *vistelse* i sin tur *oleskelu*.

Som mer allmänspråkliga exempel kan nämnas *ylempi korkeakoulututkinto*, som i direktivet är *ett bevis på högre utbildning*, samt *työpaikka* som i direktivet översatts med *tjänst*. De nämnda översättningarna i det svenskspråkiga direktivet kan inte anses vara överensstämmande med det skrift- och allmänspråk som används i Finland.

En del av de exempel som specificerats i begäran om utredning är sådana där det i det svenskspråkiga lagförslaget helt saknas något ord som finns i det finskspråkiga lagförslaget (6 §: *tie-teellisen*) eller där det på motsvarande sätt i det svenskspråkiga lagförslaget finns ett sådant ord som inte finns i det finskspråkiga lagförslaget (5 §: *att sträva efter*). Det kan också noteras inexakthet till exempel i fråga om verben (10 §: *saa oleskella* – ska tillåtas att vistas). Även på denna punkt kan det till vissa delar noteras att det svenskspråkiga lagförslaget helt överensstämmer med det svenskspråkiga direktivet, även på sådana ställen där det finskspråkiga lagförslaget inte helt överensstämmer med ordalydelsen i direktivet. I fråga om exemplen i begäran om utredning kan man dra den slutsatsen att det i det svenskspråkiga lagförslaget utöver direktivets vokabulär och terminologi helt och hållet har använts formuleringar enligt direktivet också när det finskspråkiga lagförslaget inte till formuleringarna helt motsvarar direktivet.

Exemplen innehåller också sådana klara översättningsfel som inte i en efterhandsgranskning kan härledas från användningen av direktivets ordalydelse. Som exempel kan nämnas översättning av ordet *myönnetään* med *kan beviljas* (jfr *beviljas* – *voidaan myöntää*). Detta upprepas på flera av de ställen som lyfts fram.

Som en allmän iakttagelse som gäller alla exempel kan konstateras att den lag som publicerats på svenska skiljer sig från det svenskspråkiga lagförslaget i regeringens proposition. Orsaken till detta verkar vara att det vid riksdagen efter förvaltningsutskottets betänkande (HaVM 7/2018

vp, FvUB 7/2018 rd) har utförts översättningsarbete för att utarbeta riksdagens svar (RSv 72/2018 rd). Då har bristfälliga och felaktiga översättningar ändrats.

Migrationsavdelningen påpekar, utan att förringa sitt eget ansvar i frågan, att de finsk- och svenskspråkiga författningar som publicerats i författningssamlingen motsvarar varandra.

Enligt migrationsavdelningens uppfattning kan det identifieras vissa omständigheter som utifrån de observationer som gjorts av det tillgängliga materialet kan ha bidragit till förekomsten av skillnader mellan de finsk- och svenskspråkiga texterna i regeringspropositionen. Det är omöjligt att bedöma vilken vikt som kan läggas vid respektive omständighet. Delvis har de kopplingar till varandra, varvid en omständighet har inverkat på en annan. Därtill är det bra att allmänt inse att lagberedningen är krävande sakkunnigarbete där föredraganden har ett stort ansvar. Det finns dock alltid en risk för mänskliga misstag.

Enligt det tillgängliga materialet har översättningen av propositionen skaffats av en extern tjänsteleverantör. Som en allmän observation konstaterar migrationsavdelningen att den inte kan påverka hur ett uppdrag som anvisats översättnings- och språktjänsterna vid statsrådets kansli genomförs och vilken erfarenhet eller kompetens som en extern tjänsteleverantör har, i synnerhet när det gäller författningsöversättning och ämnesområdet migration. Avdelningen har inte heller information om hur processen för kvalitetskontroll av arbetet genomförs i en sådan situation.

Till beställningen av propositionsöversättningen har enligt anvisningarna som nyttigt bakgrundsmaterial fogats bland annat de finsk- och svenskspråkiga versionerna av direktivet. Såsom påpekats ovan kan flera av de ställen som specificerats i begäran om utredning härledas ur det svenskspråkiga direktivet och dess ordalydelse. Av detta kan man dra den slutsatsen att översättningsarbetet i stor utsträckning baserat sig på direktivets formuleringar och terminologi både när det gäller allmänspråket och när det gäller migrationsterminologin. Direktivets formuleringar har också använts som sådana, även när det finska lagförslaget inte helt följer ordalydelsen i direktivet.

Översättningen ska dock inte grunda sig enbart på hur direktivet har översatts till svenska, såsom exemplen i begäran om utredning visar. Det kan antas att en översättare som uttryckligen är förtrogen med och rutinerad inom författningsöversättning är medveten om detta och inser det faktum att det författningsspråk som används i Sverige inte som sådant helt motsvarar det svenska författningsspråk som används i Finland. Såsom exemplen i begäran om utredning visar lämpar sig inte heller den mera allmänspråkliga vokabulär som används i direktivet nödvändigtvis direkt i den svenska översättningen av lagförslaget. Det är omöjligt att bedöma vad den direkta användningen av direktivets ordalydelse beror på, särskilt i fråga om sådana översättningar där det finskspråkiga lagförslag som översatts inte direkt motsvarar formuleringarna

i direktivet. Det är möjligt att översättaren inte har varit medveten om de omständigheter som nämnts ovan när det gäller användningen av direktivet som bakgrundsmaterial för översättningen. Av det material som migrationsavdelningen har till sitt förfogande framgår inte heller om det har förts en dialog mellan översättaren och beredningsteamet om frågor som gäller översättningen, såsom direktivets ordalydelse eller terminologi.

Enligt migrationsavdelningens uppfattning verkar översättningsarbetet inte heller annars enligt en granskning så här i efterhand vara helt felfritt.

Migrationsavdelningen konstaterar för tydlighetens skull att dess avsikt inte är att hävda att ansvaret eller orsaken enbart ligger i översättningen, dess brister eller dess upphovsman. Det är likaså omöjligt att bedöma vilken betydelse utläggningen av översättningsbeställningen kan ha haft för de framförda iakttagelserna.

Det kan dock konstateras att det som framförts om översättningen av den aktuella propositionen och bristerna i den har inverkat på helheten.

På basis av det tillgängliga materialet har propositionen med den finska laggranskningens anmärkningar och lagförslaget från translatorsbyrån i enlighet med den normala lagberedningsprocessen sänts till den svenska laggranskningen. Av korrespondensen redan i samband med den finska laggranskningen framgår att det kan vara utmanande att hinna med den svenska laggranskningen med tanke på färdigställandet av översättningen och tidpunkten för föredragningen.

Av föredragningslistans pärmbblad vid statsrådets allmänna sammanträde framgår att det svenskspråkiga förslaget till proposition inte har laggranskats på grund av ärendets brådskande natur. Enligt migrationsavdelningen kan detta anses ha haft en betydande inverkan på att det funnits sådana skillnader i lagförslagen som specificerats i begäran om utredning. Det är mycket sannolikt att en betydande del av de skillnader som lyfts fram i begäran om utredning skulle ha upptäckts vid den svenska laggranskningen. Enligt de erfarenheter som lagberedarna vid migrationsavdelningen har, spelar den svenska laggranskningen en mycket viktig roll vid granskningen av överensstämmelsen mellan de finsk- och svenskspråkiga författningstexterna.

I propositionen var det fråga om genomförande av ett direktiv, där iakttagandet av den tidsfrist som satts ut för det nationella genomförandet orsakade tidspress. Migrationsavdelningen anser det varken möjligt eller ändamålsenligt att ge en detaljerad utredning om de olika skedena i beredningen av den aktuella propositionen eller en entydig orsak till brådskan. Det är inte heller ändamålsenligt att på ett allmänt plan behandla sådana utmaningar som hänför sig till tidtabellen för beredningen och som kan orsakas av bland annat samordningen av de ökade kvalitativa kraven på lagberedningen, förväntningarna i fråga om tidtabellen och de resurser som står till

förfogande för lagberedningen. I fråga om en enskild proposition kan brådskan öka också till följd av sådana omständigheter som i viss mån är oberoende av föredraganden och som det trots god projektplanering inte är möjligt att förbereda sig för helt, och som får betydelse när det gäller att hålla en tidtabell som annars också är snäv. Brådskan i fråga om den proposition som är föremål för utredningen har enligt tillgängliga uppgifter åtminstone delvis kunnat påverkas av bland annat dröjsmål under remissbehandlingen samt arbetssituationen vid laggranskningen och translatorsbyrån.

Med beaktande av det som anförts ovan och utan att desto närmare gå in på de enskilda orsakerna är det uppenbart att det riktats ett tryck på slutskedet av beredningen av propositionen för att tidsfristen för genomförande av direktivet ska kunna hållas eller tidsfristen åtminstone inte ska överskridas avsevärt. Beredningsteamet har varit tvunget att föra en balansgång mellan dels en omsorgsfull beredning av åtgärderna efter remissförfarandet och dels säkerställande av att en betydande fördröjning av det nationella genomförandet inte leder till ett överträdelseförfarande.

I enlighet med vad som anförts ovan har man på grund av brådskan med propositionen inte hunnit göra någon svensk laggranskning. Sannolikt har brådskan också avspeglat sig på översättningsskedet och inverkat på granskningen av översättningen.

Migrationsavdelningen har inte tillgång till exakta uppgifter om i vilken utsträckning det vid sidan av all annan beredning som hänför sig till slutskedet till slut har funnits eller reserverats tid för just granskning av översättningen. Det är också möjligt att man i viss mån har väntat på den svenska laggranskningens anmärkningar, som man slutligen inte fick. Det är naturligt att risken för sådana i och för sig mänskliga fel som förekommer också i lagberedning ökar när det är bråttom med beredningen.

Inte heller i en idealisk situation där det finns gott om tid att granska översättningen, där förutom föredraganden också det övriga beredningsteamet deltar i granskningen och där en dialog förs med översättaren kan man helt utesluta risken för mänskliga misstag.

Det bör också allmänt erkännas att det finns skillnader i lagberedarnas kunskaper i svenska och förutsättningar att granska svenskspråkiga författningstexter som beror på föredragandens individuella språkkunskaper, bakgrund och erfarenhet. Det finns antagligen också skillnader i kunnandet och erfarenheten hos dem som utför översättningsarbete. Föredraganden ska, trots det slutliga granskningsansvaret, till en viss grad kunna lita på nivån på kunskaperna i svenska hos dem som har som yrke att översätta. I enlighet med vad som anförts ovan kan översättningsarbetet i fråga om den aktuella regeringspropositionen anses vara delvis bristfälligt, vilket i sin tur kan anses ha framhävt betydelsen av en granskning av propositionen, när det har funnits flera ställen att korrigera.

Detta i kombination med tidtabellspressen har säkert bidragit till slutresultatet, när man ännu beaktar det som tidigare sagts om enskilda föredragandens kunskaper i svenska. En del av de brister eller skillnader som lyfts fram i begäran om utredning är dock sådana att det skäligen kan antas att de borde upptäckas också med sådana allmänna kunskaper i svenska som förutsätts av föredraganden, i synnerhet om det har reserverats tillräckligt med tid för granskning av översättningen.

Migrationsavdelningen anser det vara beklagligt att det i en proposition för vilken avdelningen haft beredningsansvaret har framkommit skillnader mellan språkversionerna. Avdelningen är medveten om att de finsk- och svenskspråkiga lagtexterna har samma giltighet och om den enskilda föredragandens och beredningsteamets ansvar när det gäller att säkerställa att propositionerna är överensstämmande och strävar i fortsättningen efter att något motsvarande inte ska inträffa på nytt.

Migrationsavdelningen deltar i det arbete som vid inrikesministeriet utförs för att utveckla lagberedningen. Inom ramen för arbetet har också författningsöversättning, utmaningarna i anslutning därtill och utvecklingen av dess kvalitet behandlats.

Kommunikationsministeriets utredning och utlåtande

Vid kommunikationsministeriet inleddes i november 2015 en reform av lagstiftningen om transportservice (dåvarande Transportbalken), som man beslutade genomföra i tre faser (I-III) på grund av att reformen var innehållsmässigt omfattande.

Det var fråga om ministeriets största lagstiftningsprojekt. Det var också ett historiskt projekt i det avseendet att man inom projektet huvudsakligen samlade lagstiftningen om alla transportformer i fråga om marknader och tjänster. Redan i början visste man att lagstiftningsprojektet var utmanande i fråga om tidtabell, innehåll och resurser. Dessutom strävade man efter att förbereda sig på en politisk tidtabell som innebar att författningshelheten skulle föras till riksdagen för behandling och träda i kraft under den dåvarande regeringsperioden (2015–2019).

Bristerna i regeringspropositionen och skillnaderna mellan språkversionerna är beklagliga och kan egentligen inte försvaras. Riksdagen bör inte hamna i en situation där den måste sköta de uppgifter inom lagberedningen som hör till statsrådet.

Den största utmaningen vid beredningen av regeringspropositionen var den brådskande tidtabellen samt att beredarna delvis var upptagna också med riksdagsbehandlingen av fas I. Inne-

hållet i propositionens lagförslag ändrades fram till sista stund. Detta har upprepats vid beredningen av alla faser (I-III), eftersom det har varit fråga om en omfattande konsolidering av författningarna och samtidigt en reform av sättet att tänka (praktisk tillämpning av begreppet trafik som service). Dessutom har alla faser varit förenade med en mycket nära och exakt politisk styrning. Delvis berodde ändringarna i sista stund just på att det politiska samförståndet skrevs in eller föranledde ändringar i lagutkastet.

I efterhand kan det konstateras att beredarna definitivt inte hade tillräckligt med tid för att finslipa och utföra en teknisk granskning av regeringspropositionen, även om vi hade som mål att det skulle finnas tillräckligt med beredare och kompetens inom projektet. Bristerna i granskningen syntes särskilt i att det i lagförslagen fanns sådana skillnader mellan språkversionerna som eventuellt hade kunnat undvikas om man hade hunnit göra språkgranskningen omsorgsfullt. En betydande faktor i situationen var att inte heller översättningarna var tillräckligt exakta, trots att beredarna sände ändringstexterna för översättning så att ändringsmarkeringarna syntes. Den mänskliga faktorns inverkan på de översatta texterna kan inte uteslutas. När översättningstjänsterna har lagts ut längre bort från den praktiska verksamheten, kan också sådana beklagliga situationer som utredningen gäller uppstå.

I regeringspropositioner och andra översättningar av författningar framhävs dels översättarens ansvar för översättningens kvalitet och riktighet, dels översättarens förståelse för sakfrågor och yrkesbegrepp, det vill säga substansen. I och med statsrådets organisationsreform 2015 avstod man från ministeriernas egna översättare, vilket delvis också har märkts i översättningarnas kvalitet och exakthet. Ministeriets egna översättare kunde terminologin inom trafik-, transport- och kommunikationssektorn på flera språk, och motsvarande problem förekom inte. Dessutom fanns det på den tidigare trafikpolitiska avdelningen ännu långt in på 2010-talet en planerartjänst som sköttes av en tvåspråkig tjänsteman som granskade avdelningens svenskspråkiga texter som stöd för tjänstemännen. Efter tjänstemannens pensionering hade avdelningen inte längre någon sådan stödperson, delvis på grund av det dåvarande rekryteringsförbudet.

Regeringens proposition (RP 145/2017 rd) är med sina översättningsproblem ett undantag. Motsvarande problem med sådana avvikelser i översättningstexterna som skulle ha framskridit ända till riksdagen har inte just förekommit i andra propositioner, inte i den omfattningen.

I ministeriets lagberedning har man betonat vikten av att sörja för lagberedningens kvalitet och som en del av detta också sörja för den svenskspråkiga propositionen. Vid ministeriet används en process för beslut om lagstiftningsprojekt. För varje lagstiftningsprojekt upprättas ett beslut om lagstiftningsprojektet som inbegriper bland annat tidsramarna för projektet, en beskrivning av innehållet, den eventuella kopplingen till regeringsprogrammet och budgetberedningen samt de ansvariga enheterna och beredarna.

Beslutet om lagstiftningsprojektet föreläggs ministern för godkännande efter ministeriets interna behandling. Avsikten är att översättningarna och granskningen av dem lösgörs till en egen helhet i tidtabellsdelen i modellen med beslut om lagstiftningsprojekt (det läggs till 1 vecka), på motsvarande sätt som vi har inkluderat tidsplaneringen av laggranskningen i modellen.

Ministeriet har under 2019–2020 haft goda erfarenheter av att en översättare i svenska vid statsrådets översättningsfunktion och en granskare av svenskspråkiga översättningar vid justitieministeriets laggranskning utför ett gott samarbete, varvid svenska författningstexter har kunnat moderniseras så att de motsvarar de nuvarande begreppen. Den senaste verksamheten av denna typ gällde en ändring av lagen om transportservice under hösten 2020 (RP 202/2020 rd).

Tjänstemännens kunskaper i svenska är i dag sämre än hos tidigare generationer. Detta är känt i hela statsrådet, där det är svårt att rekrytera goda lagberedare och där det ibland också förekommer hård konkurrens om dem mellan ministerierna.

I en rekryteringssituation måste man överväga om man vid valet prioriterar personens sakkunskap, lagberedningskompetens eller språkkunskaper. Det finns mycket få sådana personer på arbetsmarknaden som uppfyller alla dessa krav. Dessutom måste det konstateras att situationen på området sannolikt kommer att försämrats ytterligare under de närmaste åren. De ungas förmåga att skriva ett klart myndighetsspråk har under de senaste åren försämrats också bland dem som talar finska som modersmål.

I och med att distansarbete och arbete på flera platser ökar kan rekryteringsmöjligheterna dock utsträckas till att omfatta svenskspråkiga områden utanför huvudstadsregionen, vilket kan göra det lättare att hitta sådana personer. I praktiken hamnar flytande kunskaper i svenska på sista plats, eftersom statsrådet har omfattande översättningstjänster.

Ordnandet av språkutbildningar överfördes från ministerierna till statsrådets kansli i samband med inrättandet av statsrådets förvaltningsenhet 2015. Den språkutbildning som erbjuds består i huvudsak av upprätthållande av de grundläggande språkkunskaperna i ministeriernas gemensamma diskussionsgrupper. Eftersom deltagargrupperna är heterogena är det klart att dessa kurser inte är till något nämnvärt stöd för specialvokabulären inom en viss sektor. Det är också svårt att genom utbildning höja språkkunskaperna till en sådan nivå att beredaren kan upptäcka sådana begreppsskillnader som till exempel inte upptäcks av översättaren. För att språkutbildningen ska stödja ministeriernas lagberedning bör det också finnas riktade, yrkesinriktade språkutbildningar. I det tidigare läget ordnades vid ministeriet språkutbildning som skräddarsyts enligt tjänstemännens behov, bland annat i svenska, franska och ryska.

I alla situationer hjälper det inte heller med språkutbildning, utan det skulle behövas två- eller flerspråkiga tjänstemän som kan eller vill tillgodogöra sig tillräckliga språkkunskaper. Det skulle

också behövas tillräckliga tidsresurser för detta. Det är fråga om ett mycket långsiktigt arbete som inte får störas heller i en situation där strävan är att annars minska personalresurserna.

Ministeriet är medvetet om situationen och har diskuterat möjligheten att rekrytera en tvåspråkig tjänsteman som stödperson för lagberedningen, i synnerhet för stöduppgifter inom lagberedningen. Detta är inte lätt eftersom det inte nödvändigtvis finns kompetens och situationen skulle kräva omfattande och långsiktig introduktion och utbildning. Men man anser det viktigt att en sådan person eller i ett idealfall ett team bestående av flera personer i något skede kan fås till stöd för lagberedarna. Vid ministeriet finns en PTJ-användare som redan nu kan användas för sådana stöduppgifter, men antalet författningar är så stort att en person inte räcker till för allt.

Kanslichefen vill ännu på nytt hänvisa till den regeringsproposition med förslag till lag om ändring av lagen om transportservice (RP 202/2020 rd, KoUB 18/2020 rd) som behandlades av riksdagen. I samband med beredningen av den fästes särskild uppmärksamhet vid innehållet i den svenskspråkiga lagtexten. I den propositionen gjordes i lagen om transportservice på svenska mer omfattande tekniska korrigeringar än de paragrafer som ändrades. Till stor hjälp var att laggranskaren och översättaren hade ett nära samarbete. Tyvärr har detta inte varit möjligt i alla projekt.

Som slutsats av kommunikationsministeriets erfarenheter konstaterar kanslichefen att utmaningarna i fråga om svenskan är sådana att en lösning förutsätter åtgärder på statsrådsnivå.

Undervisnings- och kulturministeriets utredning och utlåtande

På basis av en utredning som ministeriet gjort har skillnaderna och inexaktheterna mellan de finsk- och svenskspråkiga lagförslagen och den antagna lagens språkversioner i huvudsak berott på den svenska översättningen av regeringens proposition. Felen i den svenskspråkiga propositionen har enligt ministeriets uppfattning korrigerats på behörigt sätt i riksdagens svenskspråkiga svar (67/2018 rd).

Propositionens föredragande inledde uppdraget som ansvarig beredare under beredningens gång, vilket bidrog till att göra det svårare att hålla beredningstidtabellen. Den tidtabell för lagberedningen som den politiska ledningen ställde upp var utmanande i fråga om propositionen. Man ville att lagen skulle träda i kraft vid ingången av höstterminen för småbarnspedagogiken. Därför skulle den föras till riksdagen för behandling före sommaruppehållet 2018.

I slutet av beredningen orsakades dröjsmål till följd av att vissa centrala remissinstanser lämnade in sina utlåtanden för sent. De utlåtanden som kom in för sent var omfattande och innehöll sådana anmärkningar att de måste beaktas i propositionen.

Statsrådets translatorsbyrå hade inte tillräckliga resurser för att översätta hela propositionen med egna krafter, och blev också tvungen att dela upp översättningsarbetet i flera delar, av vilka vissa delar enligt uppgifter som ministeriet fått anvisades externa avtalsleverantörer. Vissa delar av översättningsarbetet blev inte klara inom den överenskomna tidtabellen.

Enligt de uppgifter som ministeriet fått erhöles den försenade översättningen av en av de externa tjänsteleverantörerna inte ens ofullbordad, så att den skulle ha kunnat bearbetas vidare inom statsrådet, utan leverantören i fråga vägrade att överlämna den försenade ofullbordade översättningen också efter att det hade insisterats flera gånger.

Av ovan nämnda skäl gjordes sammanställningen av de olika delarna av översättningen och granskningen av dessa alltför hastigt under de sista dagarna. Inte heller justitieministeriets laggranskning hann granska propositionsutkastet. Laggranskningens roll är väsentlig i lagberedningen och en del inexaktheter kunde ha undvikits genom den.

Den yttersta orsaken till skillnaderna mellan språkversionerna torde vara att den planerade beredningstidtabellen var alltför absolut och oflexibel. När lagstiftningsmässiga, tekniska eller politiska utmaningar dyker upp ger den på förhand planerade tidtabellen för lagberedningen i allmänhet inte efter. Till exempel har justitieministeriets kanslichef en tidningsintervju (HS 21.1.2020) konstaterat att kraven på lagberedning har ökat trots att resurserna samtidigt har minskats. Denna iakttagelse kan utvidgas till att gälla också översättningsfunktionen.

Undervisnings- och kulturministeriet anser det vara viktigt att regeringspropositionerna, som lämnas på både finska och svenska, är tydliga och överensstämmande till den språkliga utformningen. Detta mål främjas i lagstiftningsprojekt av justitieministeriets laggranskning och statsrådets översättningsfunktion. Sakkunnigheten hos dem som arbetar med dessa funktioner uppskattas vid ministeriet, men det har tidvis förekommit oro över huruvida gransknings- och översättningsfunktionernas resurser är tillräckliga.

Arbets- och näringsministeriets utredning och utlåtande

Enligt motiveringen till regeringens proposition 91/2020 med förslag till lag om temporärt kostnadsstöd för företag fastställde statsrådet vid sin förhandling den 13 maj 2020 att företagen ska få kostnadsstöd oberoende av bransch. Stödet är avsett för företag vars omsättning har minskat avsevärt på grund av coronaviruset och som har svåradaptat kostnader. Till följd av krisen hade företagens omsättning kunnat sjunka med till och med mer än 50 procent, vilket allvarligt äventyrade företagens betalningsförmåga. Även under den tid som försäljningen till följd av restriktionerna minskar måste företagen ständigt sörja för sina fasta kostnader, såsom lokalhyror

och avgifter för värme, vatten, sanitet och elektricitet samt personalrelaterade kostnader. Dessa kostnader skiftar inte i proportion till den minskade försäljningen. Den drastiska nedgången i försäljningen till följd av covid-19-pandemin bidrog således till att snabbt och i betydande grad öka risken för att företag går i konkurs.

I motiveringen behandlas också bland annat arbetslöshetsutvecklingen, något som stärkte de uppfattningar om situationens allvar och behovet av omedelbara stödåtgärder i den plötsliga krissituationen som tagits upp under beredningen. (RP 91/2020, avsnitt 2.1, Covid-19-pandemins inverkan på företagsverksamheten och sysselsättningen).

Genomförandet av planen inleddes således snabbt genom att gemensam beredning av regeringspropositionen organiserades mellan arbets- och näringsministeriet och finansministeriet. Den första målsatta tiden för föredragningen var den 28 maj, men det gick inte att genomföra eftersom beredningen ännu pågick då, varvid föredragningen ägde rum den 5 juni 2020. Enligt regeringens proposition (avsnitt 1.2. Beredning) var det på grund av propositionens brådskande natur nödvändigt att avvika från anvisningarna om hörande vid författningsberedning, och det har därför inte ordnats någon officiell remissbehandling av propositionen. Under beredningen hördes dock justitieministeriet, statskontoret och skatteförvaltningen.

Propositionen översattes med snabb tidtabell av statsrådets översättningsfunktion. Översättningen genomgick en svensk laggranskning (e-post 1.6.2020). Under beredningen läste tre tjänstemän vid arbets- och näringsministeriet den svenska texten. Trots brådskan försökte man ordna tid för att gå igenom den svenskspråkiga versionen.

Den huvudansvariga beredaren kan svenska och har arbetat på svenska bland annat i Nordiska ministerrådet.

Vi anser att det i sig fanns tillräckliga resurser för granskning av den svenskspråkiga texten och att processen i princip framskred i enlighet med den normala lagberedningsprocessen. Med beaktande av den ytterst snabba beredningen av projektet (tre veckor från statsrådets riktlinjer till föredragning) är det dock uppenbart att den tid som en normal, omsorgsfull beredning kräver inte fanns till förfogande. Detta har bidragit till att öka risken för mänskliga fel.

I samband med stiftandet av den nya lagen om kostnadsstöd har man följt de anvisningar som gäller lagstiftningsprocessen. Översättningen har gjorts inom statsrådets översättningsfunktion och under beredningen har texten lästs av sammanlagt tre tjänstemän. På grund av den brådskande tidtabellen hann någon svensk laggranskning inte göras, men en lagberedare med svenska som modersmål har deltagit i granskningen av översättningen. Utlåtande om lagförslaget begärdes dessutom av Ålands landskapsregering.

Riksdagens kanslis utlåtande om inkomna utredningar och utlåtanden

I ministeriernas utlåtanden nämns att bland annat brådskan är ett problem som allmänt orsakar fel, särskilt när den förekommer i slutet av lagberedningsprocessen. Andra sådana problem är bristen på översättare som behärskar lagspråket och föredragande med kunskaper i svenska.

Ministerierna är medvetna om problemen med kvaliteten på de svenskspråkiga författningstexterna och har försökt hitta lösningar på dessa problem. Sådana projekt som kommunikationsministeriets process för beslut om lagstiftningsprojekt och finansministeriets laggrupp är ett sätt att ingripa i problemen. Utöver olika ministeriespecifika projekt är det bra att det också vidtas åtgärder på statsrådsnivå för att förbättra kvaliteten på författningarna, såsom till exempel det handlingsprogram för bättre lagstiftning som nämns i finansministeriets utlåtande.

Genom bättre planering av lagstiftningsprocessen kunde sådana brådskande situationer som nämns i ministeriernas utlåtanden kunna undvikas åtminstone i viss mån. I brådskan ökar risken för misstag. Det är viktigt att reservera tillräckligt med tid för lagberedningen och även för översättningen och laggranskningen.

De svenskspråkiga författningarnas tidvis låga kvalitet har noterats också i riksdagen. I dagens läge går en orimligt stor del av arbetstiden för riksdagens svenska justerare åt till att korrigera fel i de svenskspråkiga lagarna. Det kan vara fråga om att hela textavsnitt saknas i den svenskspråkiga lagtexten, termfel och lagtekniska fel samt andra fel. När författningen har framskridit ända till riksdagen är det svårt att korrigera felen. Såsom kommunikationsministeriet konstaterar i sitt utlåtande bör riksdagen inte hamna i en situation där den måste sköta de uppgifter inom lagberedningen som hör till statsrådet.

Avslutningsvis vill vi ännu lyfta fram det faktum att de finsk- och svenskspråkiga lagtexterna har samma giltighet och är i lika mån tillämpliga. Därför anser vi det viktigt att det nu fästs uppmärksamhet vid problemen med överensstämmelsen mellan de finsk- och svenskspråkiga lagtexterna.

Justitieministeriets yttrande om inkomna utredningar och utlåtanden

Av de aktuella svenskspråkiga propositionsutkasterna har inte ett enda granskats vid justitieministeriet laggranskning. I fråga om alla har inte ens den finskspråkiga versionen granskats. Detta

beror både på laggranskningens begränsade resurser och i synnerhet på att propositionsförslagen sänds till laggranskningen i ett så sent skede att de inte alla gånger hinner granskas ens på finska. Även om den finskspråkiga versionen granskas kan det hända att det inte finns tillräckligt med tid för att granska den svenskspråkiga versionen. Den svenska granskningen görs alltid först efter den finska granskningen och översättningarna blir ofta klara så pass nära den planerade föredragningsdagen att det inte är möjligt att granska dem. Alla propositionsutkast eller ändringar av dem sänds inte heller över huvud taget till laggranskningen.

Laggranskningen överbelastas särskilt i slutskedet av regeringsperioderna, men också budgetlagarna och höstens brådskande propositioner leder så gott som årligen till överbelastning vid laggranskningen. Alla ministerier känner till detta och särskilt vid dessa tidpunkter borde det reserveras mer tid för laggranskningen än vad som nu ofta är fallet.

Det svenska lagspråket i Finland skiljer sig från både den författningssvenska som används i Europeiska unionen och från det lagspråk som används i Sverige. Erfarna, yrkeskunniga författningsöversättare vet detta och samarbetar, om det finns tid för det, väl med justitieministeriets svenska laggranskning.

Om översättningsuppdraget måste läggas ut på grund av anhopningen av översättningsuppdrag vid statsrådets översättningsfunktion och lagförslagen inte heller hinner granskas, finns det en stor risk för att det finskspråkiga och det svenskspråkiga lagförslaget inte är överensstämmande till sitt innehåll. Lagberedarnas kunskaper i svenskt lagspråk är ofta inte sådana att de kan upptäcka alla skillnader.

Justitieministeriet framhåller att utveckling av planeringen och tidtabellsättningen av lagberedningsprojekt är centrala metoder för att minska förekomsten av sådana fel som upptäckts i utredningen. På så sätt kan man inte bara på systemnivå minska den säsongsvisa överbelastningen i fråga om statsrådets lagberedning, utan också inom enskilda projekt reservera tillräckligt med tid för översättningsfunktionen och laggranskningen. Det skulle också behövas tilläggsresurser för både översättningsfunktionen och laggranskningen under brådskande perioder.

Justitieministeriet konstaterar därtill att skillnader i författningarnas språkversioner kan leda till allvarliga rättssäkerhetsproblem. Justitieministeriet känner inte till hur en lag eventuellt har tillämpats i en praktisk tillämpningssituation om språkversionerna av den stadfästa lagen skiljer sig från varandra. Lagarnas båda språkversioner har samma giltighet. Fel i svenskspråkiga författningstexter påverkar dock särskilt svenskspråkiga personer och personer vars ärenden behandlas hos myndigheterna på svenska, och därför är det också fråga om en situation som är problematisk med tanke på likabehandlingen. Situationen är likaså särskilt problematisk med tanke på det svenskspråkiga landskapet Åland. Justitieministeriet anser det vara viktigt att då

skillnader mellan författningarnas språkversioner upptäcks, ska dessa korrigeras så snabbt som möjligt.

Statsrådets kanslis utlåtande

Det kan allmänt konstateras, liksom också ministerierna har konstaterat i sina utredningar, att en alltför snäv beredningstidtabell, och därmed alltför snäv översättningstidtabell, är en central riskfaktor för kvalitetsavvikelser i svenskspråkiga regeringspropositioner. Statsrådets kansli har genom sin föreskrift om översättning av regeringspropositioner samt statsrådets och ministeriernas övriga handlingar till svenska (VN/14763/2022), liksom även genom de föreskrifter som föregått den, gett ministerierna anvisningar om hur tidtabellen för översättning av regeringspropositioner ska beräknas.

För författningsöversättning, det vill säga i praktiken lagberedning på det andra nationalspråket, ska reserveras åtminstone den tid som framgår av föreskriften, beroende på propositionens omfattning. Det är särskilt viktigt att följa exempeltidsfristerna i slutet av regeringsperioden då författningsöversättningen i allmänhet alltid överbelastas.

Svenska språkenheten vid statsrådets kansli har till uppgift att sörja för ministeriernas översättningar till nationalspråken. Enhetens möjligheter att vägra ta emot eller förhandla om författningsöversättningsuppdrag som kommer in med alltför snäv tidtabell är dock begränsade, eftersom ministerierna ofta motiverar en snäv tidsfrist med vikten av att genomföra regeringens lagstiftningsplan, hot om sanktioner för Finland om direktiv inte genomförs i tid och så vidare. När de egna översättarna är upptagna blir lösningen att använda konkurrensutsatta avtalsleverantörer och/eller att dela upp översättningsuppdraget på flera översättare. Utläggning eller delning av ett översättningsuppdrag ökar inte i sig kvalitetsrisken, om det reserveras tillräckligt med tid för samordning av termer samt översättning och granskning. I praktiken utnyttjas utläggning i sådana situationer där den egna kapaciteten inte räcker till för att sköta alla översättningsuppdrag och tidsfristerna för översättningarna inte gör det möjligt att invänta att en översättare ska bli ledig för ett nytt uppdrag. Då finns det i regel inte heller tid eller egna resurser att sörja för kvalitetssäkringen av de utlagda översättningarna, utan den tid som reserverats för översättningsarbetet behövs i sin helhet för översättning av propositionen och dess ändringversioner inom utsatt tid.

I dessa situationer vore det särskilt viktigt att den svenskspråkiga propositionen laggranskas, men ofta blir också den svenska laggranskningen ogjord på grund av brådska.

En annan tydlig riskfaktor när det gäller författningsöversättningens kvalitet utgörs av flera ändringsversioner och ändringar som görs i sista stund före föredragningen. Ett stort antal ändringsversioner har snarare blivit en regel än ett undantag under de två senaste regeringsperioderna. Svenska språkenheten använder årligen cirka 7-9 årsverken enbart för översättning av ändringssidor i regeringspropositioner.

Ett stort antal ändringsversioner försvårar också hanteringen av versionerna. Versionshanteringen är lagberedarens uppgift. I fråga om vissa av de regeringspropositioner som justitiekanslern har begärt utredning om av ministerierna var den sista finskspråkiga version som översattes inte densamma som den version som lämnades till riksdagen. Man har inte sänt någon uppdaterad version för översättning, varvid den svenska propositionen har motsvarat en tidigare finsk version. Ändringar och korrigeringar i den svenskspråkiga versionen kan också ha gjorts vid ministeriet efter att översättningen levererats och i fråga om vissa propositioner även i riksdagen under riksdagsbehandlingen.

Av ministeriernas utredningar framgår också att den politiska styrningen kan komma i ett mycket sent skede, i praktiken precis före föredragningsdagen, varvid beredaren själv eller dennes kollega med kunskaper i svenska korrigerar den svenskspråkiga propositionen vid ministeriet. Statsrådets kansli har i sin ovannämnda föreskrift konstaterat att lagberedarna inte själva ska göra korrigeringar i den svenskspråkiga propositionen utan att konsultera svenska språkenheten eller laggranskarna. Det uppstår lätt fel bland annat på grund av skillnader i grammatikreglerna för finska och svenska, och beredarna känner inte alltid till anvisningen Svenskt lagspråk i Finland, som ska iakttas i fråga om det svenska författningsspråket.

Utöver kvalitetsproblemen i ovannämnda regeringspropositioner nämns i ministeriernas utlåtanden och utredningar några fall där det tydligt har skett fel i översättningsarbetet och/eller där dialogen mellan översättaren och uppdragsgivaren inte har varit tillräcklig för att undvika fel (t.ex. RP 21/2018 rd). När det gäller regeringens proposition om temporärt kostnadsstöd för företag (RP 91/2020 rd) anser statsrådets kansli att det inte är fråga om översättningsfel i egentlig mening, utan snarare om en noggrannhetsnivå där formuleringen dock kan anses motsvara ett i lagspråket godtagbart uttryckssätt.

För att hantera ovannämnda kvalitetsrisker som gäller de svenskspråkiga regeringspropositionerna och säkerställa kvaliteten på översättningarna har statsrådets kansli under denna regeringsperiod vidtagit följande åtgärder:

- Statsrådets kansli har anställt 2 ordinarie författningsöversättare för att förbättra funktionssäkerheten vid den tidvis kraftigt överbelastade författningsöversättningen samt 4 författningsöversättare för viss tid för att jämna ut anhopningen av översättningsuppdrag under de två sista åren av regeringsperioden.

- Verksamheten har också utvecklats betydligt för att göra författningsöversättningen smidigare och öka produktiviteten. Hösten 2022 har som en del av översättningsprocessen införts inledande möten mellan översättaren och uppdragsgivaren som syftar till att sänka tröskeln för ömsesidig kontakt och ömsesidigt informationsutbyte under översättningsprocessen samt för att tillsammans komma överens om frågor som gäller översättningsuppdraget, såsom antalet ändringsversioner och tidtabellerna. Dessutom har statsrådets kanslis föreskrift om översättning av regeringspropositioner preciserats bland annat med anvisningar om i vilket skede av lagberedningen som ändringsversioner tas för översättning samt anvisningar om antalet ändringversioner som översätts.
- När man av tidtabellsskäl beslutar sig för att anlita externa översättare är huvudregeln att lagtexten i regeringspropositionen översätts av de egna interna översättarna och att motiveringsdelen ges för översättning till de externa översättarna. Man kan dock bli tvungen att avvika från denna huvudregel till exempel i överbelastningssituationer i slutet av en regeringsperiod.
- I de konkurrensutsättningar som ordnats för statsrådets kanslis externa leverantörer av översättningstjänster har strävan varit att säkerställa översättningarnas kvalitet genom att vikta kvaliteten (70%) över priset (30%). I början av en ny avtalsperiod ordnas introduktion och utbildning för de externa leverantörerna. Under avtalsperioden ges leverantörerna anvisningar och informeras genom ett nyhetsbrev som utkommer 2-3 gånger per år. För avtalsleverantörerna har det också grundats en egen Tiimeri-samarbetsyta där informations- och bakgrundsmaterial samlas till stöd för översättningsuppdragen.
- De externa leverantörernas författningsöversättningar har sedan ingången av 2022 efterhandsgranskats systematiskt genom översättarspecifika stickprov. Översättarna får personlig respons och anvisningar om de granskade översättningarna.
- Handledningen av och informationen till uppdragsgivarna har systematiserats. Uppdragsgivarna erbjuds regelbundet Skype-kliniker om författningsöversättning och besök vid ministeriernas evenemang för lagberedare. Dessutom informeras lagberedarna om aktuella frågor genom ett nyhetsbrev som utkommer 2–4 gånger per år. Även ministeriernas politiska ledning kommer att erbjudas mer introduktion i och information om författningsöversättning.
- För att säkerställa rekryteringsunderlaget för författningsöversättare har statsrådets kansli bedrivit ett nära samarbete med Helsingfors universitet. Åren 2019–2020 ordnades redan det andra specialiseringsutbildningsprogrammet i författningsöversättning (20 sp.). Lärarna inom programmet bestod av sakkunniga i författningsöversättning vid statsrådets kansli och laggranskare vid justitieministeriet. En betydande del av de tjugo översättare som genomgått

utbildningen har antingen rekryterats till ordinarie och tidsbundna tjänster vid statsrådets kansli eller så arbetar de som avtalsleverantörer för statsrådets kansli.

AVGÖRANDE

Bedömning

Enligt 17 § i grundlagen är Finlands nationalspråk finska och svenska (1 mom.).

Vars och ens rätt att hos domstol och andra myndigheter i egen sak använda sitt eget språk, antingen finska eller svenska, samt att få expeditioner på detta språk ska tryggas genom lag. Det allmänna ska tillgodose landets finskspråkiga och svenskspråkiga befolknings kulturella och samhälleliga behov enligt lika grunder (2 mom.).

Enligt 39 § 1 mom. i grundlagen tas ett ärende upp i riksdagen genom att statsrådet överlämnar en regeringsproposition eller genom att en riksdagsledamot väcker en motion eller på något annat sätt som anges i denna grundlag eller i riksdagens arbetsordning.

Enligt 51 § i grundlagen används i riksdagsarbetet finska eller svenska (1 mom.).

De handlingar som behövs för att ett ärende ska tas upp i riksdagen ska regeringen och andra myndigheter överlämna på finska och svenska. Riksdagens svar och skrivelser, utskottens betänkanden och utlåtanden samt talmanskonferensens skriftliga förslag ska likaså avfattas på finska och svenska (2 mom.).

Enligt 67 § i grundlagen avgörs de ärenden som hör till statsrådet vid statsrådets allmänna sammanträde eller i det ministerium som saken gäller. Vid allmänt sammanträde avgörs vittsyftande och principiellt viktiga ärenden samt sådana andra ärenden vars betydelse kräver det. Närmare bestämmelser om grunderna för hur statsrådets beslutanderätt organiseras utfärdas genom lag (1 mom.).

De ärenden som behandlas i statsrådet ska beredas i det ministerium som är behörigt. I statsrådet kan finnas ministerutskott för beredning av ärendena (2 mom.).

Enligt 68 § i grundlagen finns i statsrådet ett behövligt antal ministerier. Varje ministerium svarar inom sitt ansvarsområde för beredningen av de ärenden som hör till statsrådet och för att förvaltningen fungerar som sig bör.

Enligt 30 § 1 mom. i språklagen stiftas och publiceras lagarna på finska och svenska. Likaså utfärdas förordningar och myndigheternas rättsnormer på båda nationalspråken.

Enligt 11 § 1 mom. i reglementet för statsrådet ska ministerierna behandla till det egna ansvarsområdet hörande ärenden som gäller verksamhets- och ekonomiplanering, resultatstyrning, lagberedning, informationssamhället, förvaltning, kommunikation, dataadministration, forskning, utveckling och övervakning, internationella frågor och ägarfrågor som gäller sådan statlig egendom som är i det egna ansvarsområdets besittning samt andra sådana ärenden som ska anses höra till skötseln av de uppgifter som hör till det egna ansvarsområdet. Till statsrådets kanslis ansvarsområde hör dock statsrådets och ministeriernas gemensamma förvaltnings- och sakkunnigtjänster, om vilka det föreskrivs i 12 §.

Lagberedning hör till ministeriernas centrala uppgifter, vilket framgår av bestämmelserna ovan (se även t.ex. [GrUU 11/2016 rd](#), s. 8). Till lagberedningen hör bland annat att regeringspropositionerna utarbetas och lämnas till riksdagen på både finska och svenska. Språkversionerna ska därtill motsvara varandra. Det beredande ministeriet och i sista hand föredraganden ansvarar för att båda språkversionerna bereds på behörigt sätt, även om det är statsrådets allmänna sammanträde som fattar beslut om att överlämna regeringspropositionen.

Av det tillgängliga materialet framgår att det åtminstone tidvis har förekommit betydande problem med att uppnå motsvarighet. I sina utredningar och utlåtanden medger de ministerier som svarat för beredningen av respektive lagförslag de skillnader och brister som upptäckts i de svenskspråkiga lagförslagen, även om det enligt statsrådets kanslis utlåtande i arbets- och näringsministeriets lagförslag inte är fråga om översättningsfel i egentlig mening, utan snarare om en noggrannhetsnivå där formuleringen dock kan anses motsvara ett i lagspråket godtagbart uttryckssätt.

De centrala problemen verkar i allmänhet utgöras av för stor brådska, särskilt de ändringar som görs i slutskedet precis före föredragningen av regeringspropositionen, till exempel på grund av att den politiska styrningen sker då, begränsade översättningstjänster, begränsade laggranskningsresurser i synnerhet i brådskande situationer, anhopningen av regeringspropositioner i slutet av regeringsperioden, bristen på föredragande med tillräckliga kunskaper i svenska och över huvud taget bristen på tillräckliga lagberedningsresurser. Genomförandet av EU-lagstiftningen är därtill förenat med särdrag, såsom tidsfristerna för genomförande av direktiven samt utmaningarna i fråga om terminologin, vilket framgår av finansministeriets och inrikesministeriets utredningar och utlåtanden. Det verkar i många avseenden vara fråga om strukturella problem som torde vara omöjliga för en enskild föredragande att påverka. Sådana är till exempel tillgången till översättningstjänster och deras kvalitet samt laggranskningens resurser.

Bristerna i de lagförslag som varit föremål för granskning är enligt min åsikt av olika grad. Till exempel i de svenskspråkiga lagar som social- och hälsovårdsministeriet hade beredningsansvaret för fanns enstaka fel, som dock har stor betydelse för de personer som lagstiftningen i fråga kan gälla. Lagen om ändring av lagen om transportservice, som kommunikationsministeriet hade beredningsansvaret för, verkade i sin tur innehålla synnerligen betydande brister och fel i flera bestämmelser, bland annat sådana att den finskspråkiga paragrafen innehöll ett annat antal moment än den svenskspråkiga och att hela bisatser eller satsmotsvarigheter saknades i paragraferna.

Det är svårt att bedöma hur omfattande och vanligt problemet är. Åtminstone verkar det inte vara fråga om brister i beredningen vid något enskilt ministerium. Det är skäl att komma ihåg att den granskning som nu gjorts endast gäller lagförslagen, och någon jämförelse har inte gjorts till exempel i fråga om förordningarnas språkversioner eller andra delar av regeringspropositionerna. En annan fråga är vilken motsvarigheten mellan språkversionerna är i det skedet då propositionsutkasterna sänds på remiss. Jag anser att det tillgängliga materialet emellertid ger grundad anledning att misstänka att situationen åtminstone inte är bättre till dessa delar, eftersom det även i den allra viktigaste lagberedningen, det vill säga beredningen av lagförslag, förekommer brister av det slag som nu behandlats.

På basis av det tillgängliga materialet får man den uppfattningen att pressen vid ministerierna att iaktta tidtabellerna av olika skäl väger tyngre än det att beredningen av regeringspropositionerna skulle slutföras omsorgsfullt så att också den svenskspråkiga regeringspropositionen är adekvat och motsvarar den finskspråkiga ens i fråga om texten i lagförslaget. Detta är inte godtagbart.

Justitieministeriet har i sitt utlåtande fäst uppmärksamhet vid de rättssäkerhetsproblem som kan uppstå till följd av språkversioner som skiljer sig från varandra. Fel i svenskspråkiga författningstexter påverkar särskilt svenskspråkiga personer och personer vars ärenden behandlas hos myndigheterna på svenska, och därför är det också fråga om en situation som är problematisk med tanke på likabehandlingen. Situationen är likaså särskilt problematisk med tanke på det svenskspråkiga landskapet Åland. Jag instämmer i denna bedömning.

Felaktiga översättningar och utebliven laggranskning leder också till att en oproportionerligt stor del av arbetstiden för riksdagens svenska justerare går åt till att korrigera fel i de svenskspråkiga lagarna, så som beskrivits ovan i det avsnitt som gäller utlåtandet från riksdagens kansli. Även i övrigt ansvarar statsrådet för att de regeringspropositioner som lämnats till riksdagen är korrekta också i fråga om språkversionernas inbördes motsvarighet.

Även om jag anser att de åtgärder som beskrivs särskilt i statsrådets kanslis utlåtande och som vidtagits för att förbättra översättningstjänsterna är bra, instämmer jag i den uppfattning som

framförts i kommunikationsministeriets utlåtande om att situationen kräver åtgärder på statsrådsnivå.

Enligt 30 § i reglementet för statsrådet ska ett förslag till lag eller förordning sändas till justitieministeriet för granskning, om inte något annat oundvikligen följer av att ärendet är brådskande. Ett förslag till förordning behöver dock inte sändas för granskning, om ärendet är av ringa allmän betydelse.

Jag anser det vara särskilt oroväckande att centrala lagförslag som påverkar enskilda personers vardag, såsom till exempel lagen om småbarnspedagogik, lämnas till riksdagen för behandling utan laggranskning – antingen i sin helhet eller så att den svenskspråkiga versionen inte har granskats.

Laggranskningen är, eller borde vara, ett slags sista säkerställande av att lagförslagen är korrekta, bland annat av att språkversionerna motsvarar varandra. För närvarande möjliggör bestämmelsen i det ovannämnda reglementet för statsrådet dock ett undantag, till följd av att ärendet är brådskande, från skyldigheten att sända ett lagförslag för laggranskning. Flera ministerier har konstaterat att en laggranskning sannolikt skulle ha förhindrat eller minskat förekomsten av fel och brister i de svenskspråkiga lagförslagen.

Justitieministeriet inkluderade i sitt utlåtande statistik över de uppdrag som inkommit till laggranskningen. År 2018 kom det in 422 uppdrag, av vilka 33 inte granskades på någotdera språket och 33 inte granskades i fråga om svenskan. År 2019 var antalet uppdrag 342, av vilka 15 inte granskades på någotdera språket och 7 inte granskades i fråga om svenskan. År 2020 var motsvarande siffror 533, 20 och 27 och år 2021 var siffrorna 541, 1 och 68. Det är enligt min åsikt motiverat att anta att om man lyckas minska antalet författningsförslag som inte granskas, minskar också problemen av det slag som nu behandlats åtminstone till den del som det är fråga om lagförslag och förslag till förordningar.

Därför finns det skäl att överväga huruvida det undantag för brådskande ärenden som anges i 30 § i reglementet för statsrådet kunde skärpas åtminstone så att sådan brådskande som föranleds av den politiska styrningen inte skulle omfattas av detta undantag. Också i övrigt är det skäl att utreda hur tillgången till översättningstjänster, resurserna för laggranskningen samt kunskaperna i svenska hos ministeriernas personal ska kunna fås till en tillräcklig nivå.

Såsom det konstateras i social- och hälsovårdsministeriets utredning och utlåtanden, är det uppenbart att fullständig felfrihet torde vara omöjlig att uppnå. Enligt min åsikt är det lika uppenbart att sådana fel och brister som upptäckts i justitiekanslersämbetets jämförelse av språkversionerna (gjord av en föredragande med finska som modersmål) till största delen kunde förhindras eller upptäckas och korrigeras genom omsorgsfullt översättningsarbete, föredragandens

granskningsarbete samt i ett sista skede genom laggranskning. Även ministeriernas verksamhet har stor betydelse. Lagberedningen ska till exempel vara planmässig på ett sådant sätt att otaliga olika versioner inte sänds för översättning (än mindre till laggranskningen).

Slutsatser och åtgärder

Jag fäster statsrådets och ministeriernas allvarliga uppmärksamhet vid den skyldighet som följer av den ovan beskrivna lagstiftningen, särskilt 51 § i grundlagen, att se till att de finsk- och svenskspråkiga lagförslag som lämnas till riksdagen motsvarar varandra och att förutsättningarna för detta har tryggats i ministeriernas lagberedning.

I detta syfte skickar jag mitt beslut till ministeriernas kanslichefer.

Jag vill också fästa uppmärksamhet vid att resurserna för både statsrådets översättningsfunktion och justitieministeriets laggranskning måste tryggas bättre än för närvarande.

I detta syfte skickar jag beslutet till statssekreteraren vid statsrådets kansli och kanslichefen vid justitieministeriet.

Med stöd av initiativrätten i 7 § i lagen om justitiekanslern i statsrådet föreslår jag för statsrådets kansli, som svarar för frågan, att 30 § i reglementet för statsrådet ska utvecklas så att bestämmelsen inte längre i fortsättningen åtminstone i nuvarande omfattning ska möjliggöra att laggranskning inte görs på grund av brådska. I detta syfte skickar jag beslutet till statssekreteraren vid statsrådets kansli.

Jag ber ovannämnda meddela senast den 30 november 2023 vilka åtgärder som vidtagits med anledning av detta beslut.

Jag sänder mitt avgörande för kännedom även till riksdagens kansli och Ålands landskapsregering.

Detta dokument har undertecknats elektroniskt.

Justitiekansler

Tuomas Pöysti

Äldre justitiekanslerssekreterare

Laura Luikku