

10.8.2020

## Kielilain täytäntöönpanosta annetun asetuksen muuttaminen

### Tausta

Valtioneuvoston asetus kielilain täytäntöönpanosta (433/2004) annettiin 27.5.2004 ja se tuli voimaan 15.6.2004. Sitä on muutettu 1.1.2005 ja 1.1.2016 voimaan tulleilla asetuksilla (16.12.2004/1130 ja 22.10.2015/1277). Se sisältää säännökset kieliasiain neuvottelukunnasta sekä kielilainsäädännön soveltamista koskevasta kertomuksesta.

Edellisen kieliasiain neuvottelukunnan toimikausi oli 1.4.2016–31.3.2020. Neuvottelukunnan toimintaa kehitettiin toimikauden aikana. Neuvottelukunnan jäsenmäärää vähennettiin aiemmasta asetuksen sallimissa rajoissa. Lisäksi neuvottelukunnan toimintaa kevennettiin, ja neuvottelukunta keskittyi seuraaviin tehtäviin:

1. kieliasiain neuvottelupäivien järjestäminen kerran vuodessa valtioneuvoston ja kieliryhmien välisen dialogin edistämiseksi;
2. oikeusministeriön avustaminen kielilainsäädännön soveltamisesta annettavan hallituksen kertomuksen valmistelussa; sekä
3. kielioloihin ja kielellisten oikeuksien toteutumiseen vaikuttavien uudistusten seuraaminen.

Neuvottelukunnan toimintasuunnitelmaan kirjattiin, että neuvottelukunta toteuttaa syksyllä 2019 itsearvioinnin, silmällä pitäen uuden neuvottelukunnan asettamista. Arviointi toteutettiin kyselyllä, joka lähetettiin neuvottelukunnan jäsenille, varajäsenille ja pysyville asiantuntijoille. Kysely lähetettiin yhteensä 17 henkilölle. Vastanneita oli 10. Kysymykset liittyivät neuvottelukunnan kokoonpanoon ja kokoon, neuvottelukunnassa edustettuina oleviin kieliryhmiin, neuvottelukunnan tehtäviin, toiminnan painopisteisiin (kansalliskielet ja muut kielet), työskentelymenetelmiin ja toimintatapoihin sekä vaikutavuuteen.

Asetus on osoittautunut tietyiltä osin vaikeaselkoiseksi ja sitä on syytä selkeyttää. Asetuksen selkeyttä on muun muassa vaikeuttanut se, että neuvottelukunnan toiminnan järjestämisestä on säädetty asetuksen eri pykälissä sekä erikseen vahvistettavassa työjärjestyksessä. Samalla voidaan tehdä muun muassa neuvottelukunnan arvioinnin perusteella tarpeelliseksi katsotut muutokset asetukseen.

### Säännöskohtaiset perustelut

#### Kieliasiain neuvottelukuntaa koskevat säännökset – 1 luku

Asetuksen rakennetta ehdotetaan muutettavaksi siten, että neuvottelukuntaa koskevat säännökset kootaan neljään pykälään: 1 § Neuvottelukunnan tarkoitus, 2 § Tehtävät, 3 § Kokoonpano ja 4 § Toiminnan järjestäminen. Uuteen 4 §:ään on tarkoitus koota tarvittavat päätösvaltaisuus (nykyinen 4 §), työjärjestystä (nykyinen 5 §), sihteeristöä (nykyinen 6 §) sekä palkkioita (nykyinen 8 §) koskevat säännökset.

## 1 § Asettaminen ja toimikausi

Pykälän nimi ehdotetaan muutettavaksi. Pykälän uusi nimi olisi Neuvottelukunnan tarkoitus.

Pykälässä mainitaan vain 2 §:n 1 kohdan mukainen seurantatehtävä. Neuvottelukunta on kuitenkin myös pyrkinyt edistämään kielellisiä oikeuksia mm. antamalla lausuntoja ja vaikuttamalla hallitusohjelmaan. Lisäksi neuvottelukunta on edistänyt hallituksen ja kieliryhmien välistä vuoropuhelua järjestämällä vuosittain kieliasianneuvottelupäivät, ja hyväksymällä niistä julkilausuman. Pykälään ehdotetaan lisättäväksi jatkossa myös edistämistehtävä.

Pykälä kuuluisi muutettuna seuraavasti:

### *1 § Neuvottelukunnan tarkoitus*

*Kielilain (423/2003) ja siihen liittyvän lainsäädännön täytäntöönpanon ja soveltamisen edistämistä ja seuranta sekä kielellisten olojen kehityksen seuranta varten on oikeusministeriön yhteydessä toimiva kieliasian neuvottelukunta, jonka valtioneuvosto asettaa neljäksi vuodeksi kerrallaan.*

## 2 § Tehtävät

2 §:n mukaan neuvottelukunnan tehtävänä on

- 1) avustaa oikeusministeriötä kielilain ja siihen liittyvän lainsäädännön täytäntöönpanon ja soveltamisen seurannassa;
- 2) valmistella esityksiä täytäntöönpanoa tukeviksi toimenpiteiksi kansalliskielten käytön ja aseman edistämiseksi;
- 3) avustaa oikeusministeriötä eduskunnalle vaalikausittain kielilainsäädännön soveltamisesta annettavan valtioneuvoston kertomuksen valmistelussa;
- 4) valmistella viranomaisille suosituksia kielilakia ja siihen liittyvää lainsäädäntöä koskevan tiedottamisen ja koulutuksen järjestämisestä; sekä
- 5) antaa lausuntoja viranomaisille ja muille yhteisöille oikeusministeriön sille toimittamista kielilainsäädäntöä koskevista kysymyksistä.

Neuvottelukunta voi myös:

- 1) osallistua muita kieliä kuin kansalliskieliä koskevan lainsäädännön seurantaan sekä asiantuntijaeliimenä avustaa muita kieliä koskevan lainsäädännön valmistelussa;
- 2) seurata kansainvälistä kehitystä ja yhteistyötä maan kieliolojen ja kielellisten oikeuksien kehittämiseksi; sekä
- 3) omasta aloitteestaan valmistella oikeusministeriön käyttöön suosituksia kielilainsäädäntöön ja sen soveltamiseen liittyvissä kysymyksissä sekä tehdä aloitteita kielellisten oikeuksien edistämiseksi ja kielellisen yhdenvertaisuuden toteutumiseksi.

Neuvottelukunnan tehtävissä painotetaan erityisesti kansalliskieliä, niitä koskevaa kielilakia ja siihen liittyvää lainsäädäntöä. Kieliasianneuvottelukunnan arviointia koskevaan kyselyyn vastanneet olivat erimielisiä siitä, onko kansalliskielten painottaminen neuvottelukunnan toiminnassa edelleen perusteltua. Osa vastaajista oli huolissaan siitä, että kansalliskielet ja saamen kielet asetetaan etusijalle muihin kieliryhmiin nähden. Toisaalta vastauksissa myös katsottiin, että kansalliskielet ja erityisesti ruotsin kieli ovat jääneet neuvottelukunnan toiminnassa muiden kielten jalkoihin. Pieni osa vastaajista huomautti, että neuvottelukunta ei käsittele riittävästi maahanmuuttaja- ja ulkomaalaiskieliä.

Neuvottelukunnan toimintaa voidaan toimikausittain ohjata tarkemmin asettamispäätöksellä. Neuvottelukunta voi myös itse valita, missä asioissa se haluaa olla aloitteellinen. Siten on perusteltua, että asetus jatkossakin mahdollistaisi laajasti kansalliskieliä ja muita kieliä sekä yleisesti maan kieliolojen seurantaan koskevat tehtävät. Tehtäviä ehdotetaan kuitenkin selkeytettäväksi, jotta niistä ilmenisi selkeämmin neuvottelukunnan ydintehtävät.

Neuvottelukunnan tehtävänä olisi jatkossakin 1 momentin 1 kohdan mukaisesti avustaa oikeusministeriötä kielilainsäädännön täytäntöönpanon ja soveltamisen seurannassa. Valtioneuvoston kielikertomuksen valmistelussa avustamisen voidaan katsoa kuuluvan seurantatehtävään, ja se ehdotetaan siirrettäväksi 1 momentin 1 kohtaan.

Neuvottelukunnan tehtävänä on lisäksi voimassa olevan asetuksen mukaan ollut valmistella esityksiä täytäntöönpanoa tukeviksi toimenpiteiksi kansalliskielten käytön ja aseman edistämiseksi, valmistella viranomaisille suosituksia kielilakia ja siihen liittyvää lainsäädäntöä koskevan tiedottamisen ja koulutuksen järjestämisestä sekä antaa lausuntoja viranomaisille ja muille yhteisöille oikeusministeriön sille toimittamista kielilainsäädäntöä koskevista kysymyksistä. Vaikka on tärkeää, että neuvottelukunta voi tehdä esityksiä, valmistella suosituksia ja antaa lausuntoja, niin rutiinomaisten esitysten, suositusten ja lausuntojen valmisteleminen voi olla haasteellista. Toisaalta on tärkeää, että neuvottelukunta voi myös antaa lausuntoja muidenkin, kuin oikeusministeriön sille toimittamista kysymyksistä. Tehtäviä ehdotetaan tiivistettäväksi tältä osin.

Neuvottelukunnan tehtävänä olisi 1 momentin 2 kohdan mukaan tukea kielilainsäädännön täytäntöönpanoa sekä kansalliskielten käytön ja aseman edistämistä ja tätä varten tarvittaessa tehdä esityksiä ja antaa lausuntoja. Voimassa olevan asetuksen 1 momentin 4 kohdassa mainitut suositukset koskien kielilakia ja siihen liittyvää lainsäädäntöä koskevan tiedottamisen ja koulutuksen järjestämisestä voidaan katsoa sisältyvän 2 kohtaan eikä niitä olisi tarpeen mainita tehtävissä erikseen.

Kieliasiaien neuvottelukunta on järjestänyt edellisellä toimikaudellaan asetuksessa säädettyjen tehtävien lisäksi vuosittain kieliasiaien neuvottelupäivän, jossa kieliryhmillä on ollut mahdollisuus käydä vuoropuhelua hallituksen kanssa ajankohtaisista kielellisiin oikeuksiin liittyvistä kysymyksistä. Kieliasiaineuvottelukunnan arviointia koskevaan kyselyyn vastanneet olivat sitä mieltä, että neuvottelupäivä on ollut hyödyllinen toimintatapa. Se olisi perusteltua lisätä neuvottelukunnan ydintehtäviin.

Lisäksi 2 momentissa säädettäisiin muista tehtävistä, joita neuvottelukunta voi hoitaa esimerkiksi muiden kielten ja yleisten kieliolojen osalta. Neuvottelukunta voisi voimassa olevan asetuksen 2 momentin 1 kohdan mukaisesti jatkossakin osallistua muita kieliä kuin kansalliskieliä koskevan lainsäädännön seurantaan. Kohdassa täsmennettäisiin, että kyseessä on 1 momentin 1 kohdan tavoin lainsäädännön *täytäntöönpanon ja soveltamisen* seuranta. Kohdasta ehdotetaan poistettavaksi muita kieliä koskevan lainsäädännön valmistelussa avustaminen, sillä neuvottelukunnan tehtävät liittyvät ennen kaikkea kielilainsäädännön täytäntöönpanon ja soveltamisen edistämiseen ja seurantaan sekä kielellisten olojen kehitysten seurantaan. Neuvottelukunta voisi silti asiantuntijaelimenä osallistua kielilainsäädännön valmisteluun esimerkiksi antamalla lausuntoja.

Voimassa olevan asetuksen 2 §:n 2 momentin 2 kohdan mukaan neuvottelukunta voi seurata kansainvälistä kehitystä ja yhteistyötä maan kieliolojen ja kielellisten oikeuksien kehittämiseksi. Erityisesti maan kieliolojen ja kielellisten oikeuksien seuranta on tärkeää, huomioiden 1 kohdan mukainen seurantatehtävä sekä hallituksen kielikertomuksen valmistelussa avustaminen. Tehtävää ehdotetaan muokattavaksi siten, että tehtävänä olisi seurata maan kielioloja ja kielellisten oikeuksien toteutumista sekä kansainvälistä kehitystä ja yhteistyötä.

Voimassa olevan asetuksen 2 §:n 2 momentin 3 kohdan mukaan neuvottelukunta voi omasta aloitteestaan valmistella oikeusministeriön käyttöön suosituksia kielilainsäädäntöön ja sen soveltamiseen liittyvissä kysymyksissä sekä tehdä aloitteita kielellisten oikeuksien edistämiseksi ja kielellisen yhdenvertaisuuden toteutumiseksi. Kohta pysyisi ennallaan.

Pykälä kuuluisi muutettuna seuraavasti:

## *2 § Tehtävät*

*Neuvottelukunnan tehtävänä on:*

- 1) avustaa oikeusministeriötä kielilain ja siihen liittyvän lainsäädännön täytäntöönpanon ja soveltamisen seurannassa, mukaan lukien eduskunnalle vaalikausittain kielilainsäädännön soveltamisesta annettavan valtioneuvoston kertomuksen valmistelussa*
- 2) tukea kielilainsäädännön täytäntöönpanoa sekä kansalliskielten käytön ja aseman edistämistä, ja tätä varten tarvittaessa tehdä esityksiä ja antaa lausuntoja*
- 3) edistää vuoropuhelua hallituksen ja kieliryhmien välillä.*

*Neuvottelukunta voi myös:*

- 1) osallistua muita kieliä kuin kansalliskieliä koskevan lainsäädännön täytäntöönpanon ja soveltamisen seurantaan*
- 2) seurata maan kielioloja ja kielellisten oikeuksien toteutumista sekä kansainvälistä kehitystä ja yhteistyötä*
- 3) omasta aloitteestaan valmistella oikeusministeriön käyttöön suosituksia kielilainsäädäntöön ja sen soveltamiseen liittyvissä kysymyksissä sekä tehdä aloitteita kielellisten oikeuksien edistämiseksi ja kielellisen yhdenvertaisuuden toteutumiseksi.*

## **3 § Kokoonpano**

Voimassa olevan 3 §:n 1 momentin mukaan neuvottelukunnalla on puheenjohtaja, varapuheenjohtaja ja enintään kaksitoista muuta jäsentä, joista kullakin on henkilökohtainen varajäsen. 2 momentin mukaan neuvottelukunnassa tulee olla edustettuina ainakin oikeudellinen, sosiaali- ja terveydenhuollon, opetus- ja sivistystoimen, ulkomaalais- ja maahanmuuttoasioiden, kunnallishallinnon sekä kielenhuollon tai kielentutkimuksen asiantuntemus.

Neuvottelukunnan voimassa olevan työjärjestyksen mukaan neuvottelukunta voi lisäksi kutsua pysyviä asiantuntijoita neuvottelukuntaan ja tarpeen mukaan kutsua myös muita asiantuntijoita kuultavaksi neuvottelukunnassa. Neuvottelukunnassa on 31.3.2020 päättyneellä toimikaudella ollut pysyvä asiantuntija Folktingetistä, Saamelaiskäräjiltä, Kuntaliitolta ja yhdenvertaisuusvaltuutetun toimistolta. Lisäksi Kuurojen liitolla on ollut jäsen neuvottelukunnassa. Muita kieliryhmiä kuten romanikielisiä, karjalankielisiä ja maahanmuuttajakielten puhujia kuullaan vuosittain järjestettävillä kieliasian neuvottelupäivillä. Maahanmuuttajakielten puhujia neuvottelupäivillä edustaa Etnisten suhteiden neuvottelukunta (ETNO) ja romanikielisiä Romaniasiain neuvottelukunta (RONK). Kieliasianneuvottelukunnan arviointia koskevaan kyselyyn vastanneet olivat sitä mieltä, että asiantuntijoiden kuuleminen on ollut hyödyllinen toimintatapa. Enemmistö katsoi myös, että neuvottelukunnalla on riittävästi asiantunte- musta ja että tarvittavat kieliryhmät ovat edustettuina.

On perusteltua, että neuvottelukunnassa on jatkossakin edustettuna neuvottelukunnan tehtävien näkökulmasta olennaiset yhteiskunnan sektorit. Säännöstä ehdotetaan kuitenkin yksinkertaistettavaksi tältä osin. 2 momentin mukaan neuvottelukunnassa tulisi olla edustettuina neuvottelukunnan tehtävien kannalta keskeisten alojen, kunnallishallinnon ja kielenhuollon tai kielentutkimuksen asiantuntemus sekä muu tehtävien kannalta olennainen asiantuntemus. Lisäksi on perusteltua, että neuvottelukunnassa olisi edustus ainakin niistä järjestöistä, jotka lakisääteisesti edistävät maan ruotsinkielisen vähemmistön ja alkuperäiskansa saamelaisten oikeuksia. Näitä ovat Svenska Finlands folkting -niminen järjestö, jonka tehtävä on edistää Suomen ruotsinkielisen väestön oikeuksia ja toimia tämän väestön sivistyksellisten ja yhteiskunnallisten olojen kehittämiseksi sekä ruotsin kielen aseman edistämiseksi Suomessa, sekä saamelaiskäräjät, jonka tehtävänä on hoitaa saamelaisten omaa kieltä ja kulttuuria sekä heidän asemaansa alkuperäiskansana koskevat asiat, ja edustaa saamelaisia tehtäviinsä kuuluvissa asioissa.

Asiantuntijoiden kutsumisesta ja kuulemisesta ehdotetaan säädettäväksi pykälässä. Pykälän 3 momentin mukaan neuvottelukunta voisi kutsua pysyviä tai tilapäisiä asiantuntijoita sekä tarpeen mukaan kutsua myös muita asiantuntijoita kuultavaksi neuvottelukunnassa. Pysyviä asiantuntijoita kutsumalla voidaan huolehtia siitä, että varsinaisten jäsenten lisäksi neuvottelukunnassa on asiantuntevasta esimerkiksi tehtävien kannalta olennaisista kieliryhmistä tai muista tahoista.

Kieliasian neuvottelukunnassa oli viittomakielisten edustaja pysyvänä asiantuntijana toimikaudella 2012-2015 ja perustuslakivaliokunta piti viittomakielilain säätämisen yhteydessä tärkeänä, että neuvottelukunnassa on viittomakieltä käyttävien edustaja myös jatkossa. Samalla perustuslakivaliokunta katsoi, että tulisi selvittää myös tarve viittomakielen neuvottelukunnan perustamiselle (PeVM 10/2014 vp). Sanna Marinin hallitusohjelman mukaan perustetaan laaja-alainen viittomakieliasian neuvottelukunta arvioimaan viittomakielilain ja viittomakielisten perusoikeuksien sekä yhdenvertaisuuden toteutumista. Asettaessa kieliasian neuvottelukuntaa uudelle toimikaudelle voidaan harkita, kutsuttaisiinko Kuurojen liitto varsinaisen jäsenen sijaan tarvittaessa pysyväksi asiantuntijaksi.

Pykälä kuuluisi muutettuna seuraavasti:

### **3 § Kokoonpano**

*Neuvottelukunnalla on puheenjohtaja, varapuheenjohtaja ja enintään kaksitoista muuta jäsentä, joista kullakin on henkilökohtainen varajäsen.*

*Neuvottelukunnassa tulee olla edustettuna neuvottelukunnan tehtävien kannalta keskeisten alojen, kunnallishallinnon ja kielenhuollon tai kielentutkimuksen asiantuntemus sekä muu tehtävien kannalta olennainen asiantuntemus. Lisäksi neuvottelukunnassa tulee olla edustus Svenska Finlands Folkting -nimisestä järjestöstä sekä saamelaiskäräjiltä.*

*Neuvottelukunta voi kutsua pysyviä tai tilapäisiä asiantuntijoita sekä tarpeen mukaan kuulla myös muita asiantuntijoita.*

### **4 § Päätösvaltaisuus**

Pykälä ehdotetaan nimettäväksi uudestaan. 4 § olisi nimeltään Toiminnan järjestäminen. Pykälään ehdotetaan koottavaksi päätösvaltaisuutta (nykyinen 4 §), työjärjestystä (nykyinen 5 §), sihteeristöä (nykyinen 6 §) ja palkkioita (nykyinen 8 §) koskevat säännökset sekä toiminnan kannalta keskeiset asiat voimassa olevasta työjärjestyksestä.

Pykälä kuuluisi seuraavasti:

### **4 § Toiminnan järjestäminen**

*Neuvottelukunta kokoontuu puheenjohtajan tai varapuheenjohtajan kutsusta.*

*Neuvottelukunta on päätösvaltainen, kun kokouksen puheenjohtaja ja vähintään puolet muista jäsenistä ovat saapuvilla. Milloin asiaa päätettäessä ilmenee eriäviä mielipiteitä, päätetään asia yksikertaisella äänten enemmistöllä. Äänten mennessä tasan ratkaisee se mielipide, jota puheenjohtaja on kannattanut.*

*Neuvottelukunnalla on pääsihteerin, jonka oikeusministeriö määrää. Oikeusministeriö voi lisäksi määrätä neuvottelukunnalle sihteerin.*

*Neuvottelukunta päättää muista toimintansa järjestämisestä koskevista menettelytavoista. Neuvottelukunta voi asettaa työvaliokunnan sekä tarpeen mukaan jaostoja ja työryhmiä.*

*Neuvottelukunnan jäsenille, sihteerille sekä asiantuntijoille maksettavista palkkioista ja kustannusten korvaamisesta päättää oikeusministeriö.*

## 5 § Työjärjestys

Oikeusministeriö on hyväksynyt 26.11.2004 asetuksen 5 §:n mukaisesti neuvottelukunnan työjärjestyksen. Työjärjestyksessä määrätään neuvottelukunnan asettamasta työvaliokunnasta, jaostoista ja työryhmistä sekä asiantuntijoiden nimittämisestä.

Toiminnan kannalta keskeisistä asioista ehdotetaan säädettäväksi uudessa 4 §:ssä eikä erillistä työjärjestystä enää tarvittaisi. Pykälä ja sen nojalla hyväksytty työjärjestys ehdotetaan kumottavaksi.

## 6 § Sihteeristö

Nykyisen 6 §:n mukaan neuvottelukunnalla on sihteeristö, johon kuuluu pääsihteeri ja tarvittava määrä sihteereitä. Oikeusministeriö määrää pääsihteerin ja määrää tai kutsuu sihteerit. Pykälä ehdotetaan kumottavaksi ja sihteeristöstä ehdotetaan säädettäväksi uudessa 4 §:ssä. Jatkossa neuvottelukunnalla olisi pääsihteeri, jonka oikeusministeriö määrää. Oikeusministeriö voisi lisäksi määrätä neuvottelukunnalle sihteerin.

## 7 § Toimintasuunnitelma ja -kertomus

Pykälän mukaan neuvottelukunta laatii vuosittain toimintasuunnitelman sekä kertomuksen toiminnastaan ja esittää nämä oikeusministeriön hyväksyttäväksi. Neuvottelukunta voisi jatkossakin hyväksyä toimintasuunnitelman sekä toimintakertomuksen, mutta niistä ei ole tarpeen säätää asetuksessa. Pykälä ehdotetaan kumottavaksi.

## 8 § Palkkiot

Pykälä ehdotetaan kumottavaksi ja palkkioista ehdotetaan säädettäväksi uudessa 4 §:ssä. Uuden 4 §:n mukaan neuvottelukunnan jäsenille, sihteerille sekä asiantuntijoille maksettavista palkkioista ja kustannusten korvaamisesta päättäisi oikeusministeriö.

## Vaikutukset

Asetusehdotuksella ei arvioida olevan taloudellisia tai muita vaikutuksia.

## Asetuksenantovaltuus

Perustuslain 119 § 2 momentin mukaan valtionhallinnon toimielinten yleisistä perusteista on säädettävä lailla, jos niiden tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä. Valtion alue- ja paikallishallinnon perusteista säädetään niin ikään lailla. Valtionhallinnon yksiköistä voidaan muutoin säätää asetuksella. Kieliasian neuvottelukunnan tehtäviin ei kuulu julkisen vallan käyttöä, joten sitä voidaan pitää perustuslain 119 §:n 2 momentin tarkoittamana valtionhallinnon yksikkönä, josta voidaan säätää valtioneuvoston asetuksella.

## Asian valmistelu

Asetusehdotus on valmisteltu oikeusministeriössä virkatyönä. Asetusehdotuksesta pyydettiin lausuntoa...

[Asetusehdotus on tarkastettu oikeusministeriön laintarkastusyksikössä.]

## Voimaantulo

Asetus on tarkoitettu tulemaan voimaan xx kuuta 2020.