

## PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN MIETINTÖ 9/2002 vp

### Hallituksen esitys uudeksi kielilaiksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi

#### JOHDANTO

##### *Vireilletulo*

Eduskunta on 11 päivänä syyskuuta 2002 lähettänyt perustuslakivaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen uudeksi kielilaiksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi (HE 92/2002 vp).

##### *Eduskunta-aloitteet*

Valiokunta on käsitellyt tässä yhteydessä

— lakialoitteen LA 78/2002 vp kielilaiksi ja laiksi väestötietolain 4 §:n muuttamisesta (Marjatta Vehkaoja /sd ym.), joka on lähetetty valiokuntaan 11 päivänä syyskuuta 2002, sekä

— toimenpideoitteen TPA 154/2001 vp kielilainsäädännön uudistamisesta (Jaana Ylä-Mononen /kesk ym.), joka on lähetetty valiokuntaan 18 päivänä kesäkuuta 2001.

##### *Lausunto*

Eduskunnan päätöksen mukaisesti hallintovaliokunta on antanut asiasta lausunnon (HaVL 29/2002 vp), joka on otettu tämän mietinnön liitteeksi.

##### *Asiantuntijat*

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- erityisasiantuntija Sten Palmgren ja lainsäädäntösihteeri Paulina Tallroth, oikeusministeriö
- lainsäädäntösihteeri Krista Oinonen, ulkoasiainministeriö

- korkeimman hallinto-oikeuden presidentti Pekka Hallberg
- puheenjohtaja Pekka Aikio ja kieliasiaain sihteeri Ellen Näkkäläjärvi, saamelaiskäräjät
- johtaja, professori Pirkko Nuolijärvi, Kotimaisten kielten tutkimuskeskus
- pääsihteeri Sarita Friman, romaniasiain neuvottelukunta
- johtaja Päivi Lappi, Viittomakielikeskus
- puheenjohtaja Markku Jokinen, toiminnanjohtaja Liisa Kauppinen ja tulkki Susanna Silberstein, Kuurojen Liitto ry
- pääsihteeri Larserik Häggman, Pohjola-Norden ry
- professori Erkki Pihkala, Suomalaisuuden Liitto r.y.
- johtava lakimies Heikki Harjula, Suomen Kuntaliitto
- hallituksen varapuheenjohtaja Kirill Gluschkoff, Suomen Venäjänkielisten Yhdistysten Liitto ry
- puheenjohtaja, kansanedustaja Henrik Lax ja varatuomari Erik Mickwitz, Svenska Finlands folkting
- professori Olli Mäenpää
- professori Martin Scheinin
- professori Kaarlo Tuori.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- sosiaali- ja terveysministeriö
- romanikielen tutkija (Kotimaisten kielten tutkimuskeskus) Henry Hedman, romani-asiain neuvottelukunta.

## HALLITUKSEN ESITYS JA EDUSKUNTA-ALOITTEET

### *Hallituksen esitys*

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi kielilaki ja annettavaksi siihen liittyvä muu uusi lainsäädäntö. Uudella kielilailla turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön kielelliset oikeudet perustuslaissa edellytetyllä tavalla. Kielilaki on Suomen kansalliskieliä, suomen ja ruotsin kieltä, koskeva yleislaki. Kielilaki velvoittaa viranomaisia sekä valtion liikelaitoksia ja eräin edellytyksin myös sellaisia palveluja tuottavia yhtiöitä, joissa valtiolla tai kunnilla on määräämisvalta. Annettavan palvelun osalta laki koskee myös muita kuin viranomaisia, jos ne viranomaisen toimeksiannosta tarjoavat palvelua yleisölle, sekä niitä, joille viranomainen antaa julkisia hallintotehtäviä. Viranomaisten on oma-aloitteisesti huolehdittava kielellisten oikeuksien turvaamisesta.

Lakiin sisältyy erityinen säännös toimenpiteistä kielellisten oikeuksien edistämiseksi. Valtioneuvoston tehtävänä on lisäksi antaa eduskunnalle kertomus kielilainsäädännön soveltamisesta ja kielellisten oikeuksien toteutumisesta. Kertomuksessa käsitellään suomen ja ruotsin kieltä ja myös ainakin saamen ja romanin kieltä sekä viittomakieltä.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki julkisyhteisöjen henkilöstöltä vaadittavasta kielitaidosta. Tämä laki koskee sitä kielitaitoa, jota

vaaditaan valtion, kuntien ja kuntayhtymien sekä itsenäisten julkisoikeudellisten laitosten virkamiehiltä ja muulta henkilöstöltä.

Ehdotetut lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan 1.1.2004.

Esitystä arvioidaan sen säätämisyjärjestysperusteluissa perustuslain 17, 21, 122 ja 124 §:n kannalta. Lakiehdotukset voidaan perustelujen mukaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

### *Lakialoite*

Lakialoite LA 78/2002 vp on rinnakkaisaloite hallituksen esitykselle. Aloite tarkoittaa henkilön mahdollisuutta rekisteröityä kaksikieliseksi, jos hänen kielensä ovat suomi ja ruotsi. Lisäksi ehdotetaan hallintoasiain suullisen käsittelyn sallimista näillä kahdella kielellä, kun viranomainen on kaksikielinen ja erikieliset asianosaiset toimivat kieliratkaisusta yhteisymmärryksessä.

### *Toimenpidealoite*

Toimenpidealoite TPA 154/2001 vp sisältää eduskunnan hyväksyttäväksi ehdotuksen, jonka mukaan hallitus ryhtyy toimenpiteisiin kielilain ja sen toimeenpanoon liittyvän tekstin kieliasun tarkistamiseksi nykyvaatimuksia vastaavaksi.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

### *Yleisperustelut*

*Yleisarvio.* Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa lakiehdotusten hyväksymistä seuraavin huomautuksin ja muutoksin.

Suomi ja ruotsi ovat perustuslain 17 §:n mukaisesti Suomen kansalliskielet. Nämä kielet ovat tasavertaisessa asemassa kansalliskielinä,

eikä ruotsin kieltä siten säännellä vähemmistökielenä. Perustuslain mukaan lailla turvataan jokaisen oikeus käyttää tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa asiassaan omaa kieltään, suomea tai ruotsia, ja saada toimituskirjansa tällä kielellä. Perustuslaissa tarkoitettuja "asioita" ovat paitsi hallintopäätöksiin ratkaistavat asiat, myös esimerkiksi palveluina toteutuvat asiointit viranomaisissa. Kielilain tarkoituksena on turvata suomen- ja ruotsinkielisen väestön kie-

llesiset oikeudet perustuslaissa edellytetyllä tavalla.

Esitys ei sisällä merkittäviä muutoksia nykytilanteeseen. Esimerkiksi keskeiset säännökset kielellisestä jaotuksesta sekä yksi- ja kaksikielisistä viranomaisista säilyvät sisällöltään ennallaan. Sama koskee eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta sääntelyä oikeudesta käyttää suomea ja ruotsia viranomaisissa, asian käsittelykielestä viranomaisissa sekä toimituskirjan ja muun asiakirjan kielestä.

Kielilakiehdotuksen 10 §:n 2 momentista ja 20 §:n 3 momentista seuraa, että oikeus käyttää omaa kieltään ja tulla kuulluksi omalla kielellään sekä saada toimituskirjasta maksutta virallinen käännös rajoittuvat yksikielisessä kunnallisessa viranomaisessa sellaiseen viranomaisen aloitteesta vireille tulevaan asiaan, joka välittömästi kohdistuu henkilön tai hänen huollettavansa perusoikeuksiin tai koskee viranomaisen hänelle asettamaa velvoitetta.<sup>1</sup> Oikeuttava sääntely näyttää suppeammalta kuin perustuslaissa lailla turvattaviksi säädetyt oikeudet. Perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan (HE 309/1993 vp, s. 65/I) uudistuksella ei kuitenkaan tarkoitettu muuttaa silloisen kielilainsäädännön perusteita, eikä oikeus käyttää omaa kieltään ja saada toimituskirjansa tällä kielellä siten suoraan perustuslain nojalla ulotu ehdottomana oikeutena yksikielisten kuntien ja muiden yhdyskuntien viranomaisiin, jollei lainsäädäntöä tältä osin ensin muuteta.

Valiokunta ei pidä mainittuja ehdotuksia sääntämisenjärjestykseen vaikuttavina valtiosääntöoikeudellisina ongelmina. Hallituksen on kuitenkin asianmukaista selvittää edellytykset mainittuihin säännöksiin sisältyvän rajauksen poistamiselle.

*Kustannukset.* Hallintovaliokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että esitys merkitsee toden-

näköisesti lisääntyviä henkilöstö- ja käännösmenoja. Perustuslakivaliokunta yhtyy tähän yleisarvioon ja uskoo kustannuksia aiheutuvan erityisesti henkilöstön koulutuksesta. Esityksen tiedot taloudellisista vaikutuksista ovat varovaisuudessaan ja pintapuolisuudessaan kaikkea muuta kuin vakuuttavat. Eräin kohdin on valitettavasti tyydytty vain toteamaan, että taloudellisia seikkoja käsitellään vuoden 2004 talousarviossa. Valiokunta tähdentää sen välttämättömyyttä, että näistä asioista esitetään huolellisiin arvioihin pohjautuvat tiedot kyseisessä yhteydessä.

*Vähemmistökielet.* Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukainen jokaisen oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti voi edellyttää, että asian käsittelyssä käytetään muutakin kieltä kuin suomea tai ruotsia. Näitä tilanteita ei säännellä ehdotetussa kielilaissa. Siinä on kuitenkin muihin lakeihin kohdistuva viittaussäännös saamen kielestä (8 §) ja muista kielistä (9 §). Viranomaisen voi lisäksi 2 §:n 3 momentin perusteella antaa myös parempaa kielellistä palvelua kuin laissa muutoin edellytetään.

Ehdotettu sääntely on valiokunnan mielestä asianmukainen. Samalla kun muunkielinen väestö maassa lisääntyy, asianmukaisen käsittelyn toteuttamiseen liittyvät kielelliset tarpeet joudutaan ottamaan huomioon nykyistä laajemmin. Tämä lienee toteutettavissa sääntelytekniisesti parhaiten niissä erityislaeissa, joita 9 §:ssä tarkoitetaan.

Saamen kielen käyttöä koskevan lain uudistaminen on tärkeää saamelaisten kielellisille oikeuksille. Tavoitteena on pidettävä, että kyseinen uudistus tulee voimaan samaan aikaan kuin esitykseen sisältyvä kansalliskieliä koskeva laki.

Perustuslain 17 §:n 3 momentin mukaan viittomakieltä käyttävien ja vammaisuuden vuoksi tulkkaus- ja käännösapua tarvitsevien oikeudet turvataan lailla. Kuten esityksessä todetaan, tätä koskevaa lainsäädäntöä ei ole vielä saatu aikaan. Valiokunta kiirehtii tällaisen lainsäädännön valmistelua.

Samassa perustuslainkohdassa viitataan myös romanien oikeuteen kehittää ja ylläpitää omaa

<sup>1</sup> Ainakin 8.—10. lakiehdotuksen perusteluissa ilmaistaan harhaanjohtavasti, että henkilöillä olisi myös yksikielisissä kunnallisissa viranomaisissa oikeus käyttää suomen tai ruotsin kieltä. Sama käsitys saattaa olla myös 6. ja 7. lakiehdotuksen vastaavien perustelujen taustalla.

kieltään ja kulttuuriaan. Romaniväestöön kuuluvia on Suomessa runsaat 10 000. Romanikielen ja -kulttuurin opetus on mahdollistettu vuoden 1999 alusta voimaan tulleissa koululaeissa. Lukuvuonna 2000—2001 romanikielen ja -kulttuurin opetusta järjestettiin vain 5,26 prosentissa kaikista kouluista, joissa opiskeli romaneja; kaikkiaan 900 romanilapsesta vajaan sata sai romanikielen opetusta. Euroopan neuvoston ihmisoikeusvaltuutettu raportoikin syyskuussa 2001, etteivät romanilapset saa oman äidinkieltensä opetusta. Lisäksi romanilapsia sijoitetaan erityis- tai mukautettuun opetukseen kielellisten tai kulttuuristen syiden vuoksi. — Valiokunta kiinnittää hallituksen huomiota tähän epäkohtaan ja katsoo, että hallituksen tulee ryhtyä lainsäädäntötoimiin romanikielen ja -kulttuurin aseman kohentamiseksi.

Perustuslain 17 §:n 3 momentti koskee myös muita ryhmiä. Niillä tarkoitetaan perusoikeus uudistuksen esitöiden mukaan (HE 309/1993 vp, s. 65/II) lähinnä kansallisia ja etnisiä vähemmistöjä. Erikseen esityksessä mainitaan juutalaiset ja tataarit. Suurin kielellinen vähemmistö on jo 1700-luvulta periytyvä venäjänkielinen vähemmistö, joka käsittää nykyään noin 31 000 henkilöä. Hallituksen tulee selvittää lainsäädäntötoimien tarpeellisuus tällaisten perustuslaissa tarkoitettujen muiden ryhmien kieltä ja kulttuuria koskevissa asioissa.

### *Yksityiskohtaiset perustelut*

#### **1. lakiehdotus**

*2 §. Lain tarkoitus.* Kielilaki ei ole 3 momentin mukaan esteenä antaa parempaa kielellistä palvelua kuin tässä laissa turvataan. Valiokunta pitää tärkeänä, että säännös ymmärretään ilmauksena periaatteesta, joka ei ulotu vain suomen ja ruotsin kielen käyttöön vaan jättää viranomaiselle mahdollisuuden ottaa vastaan asiakirjoja ja antaa palvelua myös muilla kielillä silloin, kun kenenkään oikeudet eivät kärsi tämän johdosta. Hallinnossa ja tuomioistuimissa asioivat joutuvat kansainvälistymisen myötä yhä useammin tukeutumaan vieraskielisiin asiakirjoihin. Täl-

löin on kuitenkin kohtuutonta edellyttää asiakirjan käännöstä, jos viranomainen vaikeuksitta ymmärtää sen sisällön eivätkä mahdolliset toiset asianosaiset vaadi kääntämistä.<sup>2</sup>

*3 §. Lain soveltamisala.* Pykälän 1 momentti vastaa asiallisesti hallintolakiehdotuksen 2 §:n 2 momentin (HE 72/2002 vp, 1. lakiehdotus) mukaista soveltamisalamäärittelyä. Sama koskee 2. lakiehdotuksen soveltamisalasäännöstä. Valiokunta pitää luonnollisena, että tämän esityksen perusteluissa tarkemmin selvittämättä jätetyt viranomaisen ja itsenäisen julkisoikeudellisen laitoksen käsitteet ymmärretään samoin kuin hallintolakiesityksessä.

*5 §. Kielellinen jaotus.* Pykälän 2 momentin säännökseen kaksikielisen kunnan muuttumisesta yksikieliseksi sisältyy harkintaa. Se on valiokunnan mielestä aiheetonta momentin viimeisen virkkeen poikkeusmahdollisuuksien takia. Valiokunta on siksi muuttanut kyseistä virkettä.

*10 §. Yksityishenkilön kielelliset oikeudet viranomaisissa.* Pykälään sisältyvät yleissäännökset yksityisen oikeudesta käyttää viranomaisissa suomea ja ruotsia. Tämän pykälän mukaisesti määräytyvä oikeus on riippumaton 3 luvun säännöksistä asian käsittelykielestä viranomaisissa. Valiokunta on kiinnittänyt tähän seikkaan huomiota, koska näin ymmärrettynä lakialoitteessa ehdotetun 12 §:n 2 momentin mukainen molempien kielten käyttäminen kaksikielisessä kunnassa on käytännössä mahdollista.

*3 luku. Asian käsittelykieli viranomaisissa.* Luvun säännökset ovat merkityksellisiä perustuslain 21 §:n 2 momentin säännösten kannalta oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän

<sup>2</sup> YK:n ihmisoikeuskomitea katsoi tapauksessa *Diergaardt ym. v. Namibia* (760/1997), että virkamiesten tai viranomaisten kieltäminen vastaamasta puheluihin tai kirjeisiin muulla kuin valtion virallisella kielellä oli kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen 26 artiklan vastaista syrjintää, kun asiayhteydestä oli pääteltävissä, että asianomainen kiertokirje oli tosiasiaa suunnattu yhden vähemmistökielen käyttöä vastaan.

hallinnon takeista. Sääntelyn tällaisen perusoikeuskytkennän takia on kiistatonta, että tuomioistuinten ja muiden viranomaisten näihin säännöksiin perustuvat ratkaisut käsittelykielestä ja tulkkauksesta voivat tulla muutoksenhaun kohteeksi itse pääasiaa koskevan valituksen yhteydessä. Olisi kuitenkin tärkeää, että nämä itse menettelyn etenemisen kannalta hyvin keskeiset kysymykset voitaisiin saattaa välittömästi yhden muutoksenhakuasteen pikaisesti ratkaistaviksi, jolloin sen ratkaisusta riippuu käsittelykieli ja tulkkaus kyseisessä asiassa. Valiokunnan käsityksen mukaan hallituksen tulee selvittää mahdollisuudet lainsäädännön täydentämiseksi säännöksiin erillisestä muutoksenhakuoikeudesta.

*24 §. Liikelaitoksen sekä valtion ja kunnan yhtiön kielelliset palvelut.* Ehdotus koskee valtion liikelaitoksia ja erinäisiä valtion tai kunnan yhtiöitä. Siinä ei ole mainittu kunnallisia liikelaitoksia. Tämä onkin hyväksyttävää, koska kunnan talousarvion piirissä oleva liikelaitos ei irtaudu samalla tavalla kunnan viranomaisorganisaatiosta kuin liikelaitoslain mukaisesti yksiksi organisoitu valtion liikelaitos.

Ehdotuksessa ei ole erikseen otettu huomioon, että joillakin valtion liikelaitoksilla on lakiin perustuvia julkisia hallintotehtäviä, joista esimerkkinä voidaan mainita Metsähallituksen ja Ilmailulaitoksen viranomaistehtävät. Nämä tehtävät rinnastuvat asiallisesti täysin viranomaiskoneistossa hoidettaviin viranomaistehtäviin, minkä vuoksi ehdotus on ongelmallinen kielellisten perusoikeuksien toteutumisen näkökulmasta. Valiokunta on täydentänyt 1 momenttia siten, että valtion liikelaitoksen hoitaessa viranomaistehtävää siihen sovelletaan lain viranomaisia koskevia säännöksiä. — Valiokunta huomauttaa selvyyden vuoksi, että hallituksen esityksessä momentin viimeinen sivulause koskee sanamuotonsa mukaisesti ainoastaan tarkoitunlaisia yhtiöitä.

Pykälän 2 momentin on perustelujen mukaan tarkoitus osoittaa 1 momentin olevan yleissäännös, jota muiden lakien säännökset täydentävät.

Valiokunta on muuttanut momentin sanontaa vastaamaan tätä tarkoitusta.

*25 §. Yksityisten kielellinen palveluvelvollisuus.* Ehdotetut säännökset koskevat niitä yksityisiä, jotka viranomaisen toimeksiannosta tarjoavat palvelua yleisölle (1 momentti), ja niitä, joille on uskottu julkisia hallintotehtäviä (2 momentti). Kysymys on julkisten tehtävien yksityistämiseen liittyvästä sääntelystä. Se on välittömässä yhteydessä perustuslain 124 §:ään. Siinä julkisella hallintotehtävällä viitataan verraten laajaan hallinnollisten tehtävien kokonaisuuteen, johon kuuluu erilaisia päätöksentekoon liittyviä tehtäviä (HE 1/1998 vp, s. 179/I). Julkiset hallintotehtävät voivat perustuslain esitöiden mukaan olla myös julkisia palvelutehtäviä. Tähän nähden esityksen terminologia on ongelmallinen.

Valiokunnan käsityksen mukaan tämän asian sääntely tulee kiinnittää perustuslain käsitteistöön sillä tavoin, että lakiin otetaan yleissäännös lain viranomaisia koskevien säännösten soveltamisesta kaikkiin niihin, joille on säädetty julkinen hallintotehtävä. Perustuslaista johtuu, että tällainen tehtävän siirtäminen on mahdollista ainoastaan lailla tai lain nojalla. Perustuslakivaliokunnan kannan mukaan (PeVM 10/1998 vp, s. 35/II) tulee säädösperusteisesti taata oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten noudattaminen silloinkin, kun hallintotehtävä siirretään viranomaiskoneiston ulkopuolelle. Valiokunnan pykälän ensimmäiseksi virkkeeksi muotoilema yleissäännös merkitsee tämän seikan turvaamista suoraan lailla suomen ja ruotsin kielen käytön osalta.

Tätä pääsääntöä täydentämään tarvitaan ehdotetun 1 momentin kaltainen erityissäännös viranomaisen varmistumisvelvollisuudesta silloin, kun tehtävä on lain nojalla konkreettisesti annettu yksityiselle vasta viranomaisen päätöksellä tai muulla toimenpiteellä taikka viranomaisen ja yksityisen välisellä sopimuksella. Säännös tästä on pykälän toisessa virkkeessä. Kun otetaan huomioon edellä mainitun yleissäännöksen sisältö, varmistumisvelvollisuuden tulee valiokunnan mielestä kohdistua siihen, että tehtävää hoidettaessa annetaan tämän lain mukaista

kielellistä palvelua. Vastaanottajan antama palvelusitumus voi olla tapa varmistua tästä vaatimuksesta. Viranomaisella ei toisaalta ole erillistä varmistumisvelvollisuutta, jos hallintotehtävä on annettu yksityiselle suoraan lailla.

Varmistumisvelvollisuuden tulee esityksen perusajatuksen mukaisesti ulottua myös tapauksiin, joissa kysymys ei ole perustuslain tarkoittamasta julkisen hallintotehtävän siirtämisestä, vaan muunlaisesta yksityisten palvelujen käyttämisestä julkisessa toiminnassa. Valiokunnan muotoileman pykälän viimeisen virkkeen mukaan viranomaisella on näissä tapauksissa kyseinen varmistumisvelvollisuus, jos kielilain edellyttämän palvelutason ylläpitäminen sitä vaatii.

26 §. *Valtion viranomaisten työkieli.* Hallintovaliokunta on ehdottanut pykälän poistamista. Perustuslakivaliokunta pitää kuitenkin säännöstyistä tarpeellisenä esityksen perusteluissa mainituista syistä ja on säilyttänyt sen. Valiokunta on tehnyt pykälään kuitenkin lisäyksen korostamaan vieraiden kielten käytön poikkeuksellisuutta.

37 §. *Kielilainsäädännön soveltamista koskeva kertomus.* Valtioneuvosto antaa ehdotuksen mukaan vaalikausittain eduskunnalle kertomuksen kielilainsäädännön soveltamisesta ja kielellisten oikeuksien toteutumisesta sekä tarpeen mukaan muistakin kielioloista. Valiokunta kannattaa ehdotusta ja katsoo, että kertomus pitää antaa eduskunnalle viimeistään vaalikauden kolmansien valtiopäivien aikana. Kertomuksen ja Euroopan neuvostolle toimitettavien vähemmistökieliraporttien laatiminen tukevat toisiaan. Kertomuksen valmistelussa on oltava yhteydessä kielivähemmistöjä edustaviin toimielimiin ja järjestöihin. Ainakin ensimmäisen kertomuksen tulee sisältää mahdollisimman paljon kielioloja koskevaa yleistä tietoa, ja se siten ulottuu laajemmalle kuin 2 momentissa mainittuihin kielisiin.

Kertomus on perustelujen mukaan tarkoitus antaa hallituksen toimenpidekertomuksen oheisaineistona ja käsitellä perustuslakivaliokunnassa. Muita toimenpidekertomuksen oheisaineisto-

na käytettäviä kertomuksia koskevissa säännöksissä mainitaan nimenomaisesti niiden oheisaineisto-ominaisuus.<sup>3</sup> Valiokunta on lisännyt vastaavan maininnan pykälään.

## 2. lakiehdotus

5 §. *Kielitaitoa koskevien kelpoisuusvaatimusten asettaminen.* Pykälän 2 momentin on tarkoitus osoittaa, että muut säädökset rajoittavat mahdollisuuksia vahvistaa kuntalain mukaisessa järjestyksessä kelpoisuusvaatimuksia kunnallisten viranomaisten henkilöstön kielitaidosta. Vastava sääntely itsenäisten julkisoikeudellisten laitosten mahdollisuudesta vahvistaa kelpoisuusvaatimuksia henkilöstönsä kielitaidosta on 3 momentissa. Valiokunta on muuttanut ehdotusten sanontaa edellä mainitun tarkoituksen selventämiseksi.

6 §. *Valtion henkilöstön suomen ja ruotsin kielen taitoa koskevat kelpoisuusvaatimukset.* Lakiehdotuksen 1 §:n viranomaismääritelmän ja 5 §:n 1 momentin tähden tässä pykälässä käytetty ilmaisu "valtion henkilöstö" aiheuttaa tulkinnanvaraisuutta eduskunnan virastojen ja tasavallan presidentin kanslian henkilöstön osalta. Valiokunta on tästä syystä lisännyt uuden 5 momentin. Sen mukaan eduskunnan virastojen ja tasavallan presidentin kanslian henkilöstön kielitaitoa koskevista kelpoisuusvaatimuksista säädetään erikseen. Momentti on viittaussäännös eduskunnan virkamiehistä annettuun lakiin ja tasavallan presidentin kansliasta annettuun lakiin sekä niiden nojalla mahdollisesti annettaviin säädöksiin.

7 §. *Valtion henkilöstön muiden kielten taitoa koskevat kelpoisuusvaatimukset.* Valiokunta on tehnyt pykälään täsmennyksen, jonka perusteel-

<sup>3</sup> Kehitysyhteistyötä koskevan kertomuksen antamisesta eduskunnalle annetun lain 1 § (1079/1997) sekä sosiaali- ja terveystieteiden kertomuksesta annetun lain (1080/1997) 1 §. Ks. myös EV 230/2002 vp — laki julkisesta työvoimapalvelusta 6,1 §.

la on selvää, että tämä sääntely koskee vain valtion viranomaisten henkilöstöä.

9 §. *Erivapaus.* Valiokunta kiinnittää tulevia toimenpiteitä silmällä pitäen hallituksen huomiota siihen, että joustavammat ratkaisut kuin ehdotettu erivapausmenettely saattavat olla joissakin tilanteissa tarpeellisia. Erivapausmalli voi osoittautua joskus suorastaan ongelmalliseksi.

Vaatumusta yhden kansalliskielen erinomaisesta taidosta ja toisen kansalliskielen tyydyttävästä taidosta saatetaan pitää välillisesti kansalaisuuteen perustuvana syrjintänä toisesta EU-maasta tulevien asiantuntijoiden hakeutuessa korkeakoulututkintoa edellyttäviin asiantuntijatehtäviin julkishallinnossa. Toisaalta voi olla tarpeen tietoisesti rekrytoida joihinkin tehtäviin esimerkiksi tietyn maahanmuuttajataustaisen väestöryhmän palveluja, kuten opetusta ja terveydenhuoltoa hoitamaan samantaustaisia henkilöitä. Erivapausmalli toiminee yksittäisissä tapauksissa, mutta sen rajat saattavat tulla vastaan positiiviseksi erityiskohteluksi luonnehdittavassa tietoisessa rekrytoinnissa.<sup>4</sup>

11 §. *Valtionhallinnon kielitutkintojen hallinto ja toimeenpano.* Pykälän 3 momentti sisältää viittauksen hallintomenettelylain esteellisyyssäännösten noudattamiseen. Lakiehdotuksen on tarkoitus tulla voimaan 1.1.2004 eli samana ajankohtana kuin hallintolaki, jolla kumotaan

<sup>4</sup> Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen 25 artiklan mukaan jokaisella kansalaisella on yhdenvertainen oikeus hakeutua julkiseen virkaan ilman sopimuksen 2 artiklassa tarkoitettua erottelua (mm. kieli). Vrt. tapaus *Ignatane v. Latvia* (884/1999), jossa ihmisoikeuskomitea totesi 25 artiklaa loukatun, kun henkilö oli riittämättömän latvian kielen taidon takia poistettu kunnallisvaalien ehdokaslistalta.

hallintomenettelylaki. Valiokunta on tästä syystä muuttanut viittauksen kohdistumaan hallintolain 27—29 §:n esteellisyyssäännöksiin.

15 §. *Tutkinnon suorittajan oikeussuoja.* Valiokunta on lisännyt pykälään oikeussuojajäsenyistä uuden 1 momentin tutkinnonsuorittajan oikeudesta saada tieto arvosteluperusteiden soveltamisesta hänen tutkintosuoritukseensa. Lisäyksen johdosta esityksen 1—3 momentti siirtyvät 2—4 momentiksi.

#### **Aloitteet**

Koska valiokunta on hyväksynyt lakiehdotukset hallituksen esityksen pohjalta, lakialoitteessa tarkoitettu lainsäädäntötarve tulee näin täytetyksi. Tästä syystä valiokunta ehdottaa lakialoitteeseen sisältyvät lakiehdotukset hylättäviksi.

Toimenpideoitteesen sisältyvän ehdotuksen hyväksyminen ei valiokunnan käsityksen mukaan ole aiheellista, koska hallituksen esitys tarkoittaa aloitteessa arvioidun vuoden 1922 kielilain korvaamista uudella lailla.

#### **Päätösehdotus**

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta kunnioittavasti ehdottaa,

*että 3.—11. lakiehdotus hyväksytään muuttamattomina,*

*että 1. ja 2. lakiehdotus hyväksytään muutettuina (Valiokunnan muutos-ehdotukset),*

*että lakialoite LA 78/2002 vp hylätään ja*

*että toimenpideoite TPA 154/2001 vp hylätään.*

*Valiokunnan muutosehdotukset***1.****Kielilaki**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 luku	3 luku
<b>Yleiset säännökset</b>	<b>Asian käsittelykieli viranomaisissa</b>
1—4 § (Kuten HE)	12—18 § (Kuten HE)
5 §	4 luku
<i>Kielellinen jaotus</i>	<b>Toimituskirjan ja muun asiakirjan kieli</b>
(1 mom. kuten HE)	19—22 § (Kuten HE)
Kunta on säädettävä kaksikieliseksi, jos kunnassa on sekä suomen- että ruotsinkielisiä asukkaita ja vähemmistö on vähintään kahdeksan prosenttia asukkaista tai vähintään 3 000 asukasta. <i>Kaksikielinen kunta on säädettävä yksikieliseksi, jos vähemmistö on alle 3 000 asukasta ja sen osuus on laskenut alle kuuden prosentin. Kunnan valtuuston esityksestä valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää kunta kaksikieliseksi seuraavaksi kymmenvuotisjaksoksi, vaikka kunta muuten olisi yksikielinen.</i>	5 luku
(3 mom. kuten HE)	<b>Kielellisten oikeuksien turvaaminen</b>
6—9 § (Kuten HE)	23 § (Kuten HE)
2 luku	24 §
<b>Oikeus käyttää suomea ja ruotsia viranomaisissa</b>	<i>Liikelaitoksen sekä valtion ja kunnan yhtiön kielelliset palvelut</i>
10 ja 11 § (Kuten HE)	Valtion liikelaitoksen sekä sellaisen palvelua tuottavan yhtiön, jossa valtiolla taikka yhdellä tai useammalla kaksikielisellä kunnalla taikka erikielisillä kunnilla on määräämisvalta, on annettava palvelua ja tiedotettava suomeksi ja ruotsiksi toiminnan laadun ja asiayhteyden edellyttämässä laajuudessa ja tavalla, jota kokonaisuutena arvioiden ei voida pitää yhtiön kannalta kohtuuttomana. <i>Valtion liikelaitoksen hoitaessa viranomaistehtävää siihen sovelletaan, mitä tässä laissa säädetään viranomaisesta.</i>



Sen lisäksi, mitä 1 momentissa säädetään, liikelaitosten ja yhtiöiden on noudatettava, mitä niiden harjoittamassa toiminnassa annettavasta kielellisestä palvelusta erikseen säädetään.

25 §

#### *Yksityisten kielellinen palveluvelvollisuus*

*Jos julkinen hallintotehtävä on lailla tai lain nojalla säädetty yksityiselle, sitä koskee sen hoidtaessa tätä tehtävää, mitä tässä laissa säädetään viranomaisesta. Jos tehtävän vastaanottaja määräytyy viranomaisen päätöksen tai muun toimenpiteen taikka viranomaisen ja vastaanottajan välisen sopimuksen perusteella, viranomaisen on varmistettava, että tehtävää hoidettaessa annetaan tämän lain mukaista kielellistä palvelua. Tämä tulee myös varmistaa viranomaisen antaessa muun kuin julkisen hallintotehtävän yksityisen hoidettavaksi, jos tämän lain edellyttämän palvelutason ylläpitäminen sitä vaatii. (2 ja 3 mom. poist.)*

6 luku

#### **Viranomaisten työkieli**

26 §

#### *Valtion viranomaisten työkieli*

Valtion viranomainen käyttää työkielenään virka-alueen väestön enemmistön kieltä, jollei toisen kielen tai molempien kielten taikka erityisesti syystä vieraan kielen käyttäminen ole taroituksenmukaisempaa.

27—29 §  
(Kuten HE)

7 luku

#### **Lainsäädännössä sekä yleisessä tiedottamisessa käytettävät kielet**

30—34 §  
(Kuten HE)

8 luku

#### **Kielellisten oikeuksien edistäminen ja seuranta**

35 ja 36 §  
(Kuten HE)

37 §

#### *Kielilainsäädännön soveltamista koskeva kertomus*

Valtioneuvosto antaa vaalikausittain eduskunnalle hallituksen toimenpidekertomuksen oheisaineistona käytettäväksi kertomuksen kielilainsäädännön soveltamisesta ja kielellisten oikeuksien toteutumisesta sekä tarpeen mukaan muistakin kielioloista.

(2 mom. kuten HE)

9 luku

#### **Erinäiset säännökset**

38—41 §  
(Kuten HE)

10 luku

#### **Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset**

42 ja 43 §  
(Kuten HE)

## 2.

**Laki****julkisyhteisöjen henkilöstöltä vaadittavasta kielitaidosta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 luku	<i>kielen taitoa koskevista kelpoisuusvaatimuksista säädetään erikseen. (Uusi)</i>
<b>Yleiset säännökset</b>	
1 ja 2 § (Kuten HE)	7 § <i>Valtion henkilöstön muiden kielten taitoa koskevat kelpoisuusvaatimukset</i>
2 luku	<i>Valtion viranomaisten henkilöstölle voidaan asettaa muiden kielten taitoa koskevia kelpoisuusvaatimuksia työtehtävien sitä edellyttäessä ministeriön asetuksella, jollei niitä lain nojalla aseteta valtioneuvoston asetuksella.</i>
<b>Kielitaitoa koskevat kelpoisuusvaatimukset ja kielitaidon huomioon ottaminen henkilöstöä palvelukseen otettaessa</b>	
3 ja 4 § (Kuten HE)	8 ja 9 § (Kuten HE)
5 §	3 luku
<i>Kielitaitoa koskevien kelpoisuusvaatimusten asettaminen</i>	<b>Valtionhallinnon suomen ja ruotsin kielen tutkinnot</b>
(1 mom. kuten HE)	10 § (Kuten HE)
<i>Jos lailla tai lain nojalla ei säädetä kunnallisten viranomaisten henkilöstön (poist.) kielitaitoa koskevista kelpoisuusvaatimuksista, niitä voidaan asettaa kuntalain (365/1995) mukaisessa järjestyksessä (poist.).</i>	11 §
<i>Jos lailla tai lain nojalla ei säädetä itsenäisten julkisoikeudellisten laitosten henkilöstön kielitaitoa koskevista kelpoisuusvaatimuksista, laitokset voivat vahvistaa niitä.</i>	<i>Valtionhallinnon kielitutkintojen hallinto ja toimeenpano</i>
6 §	(1 ja 2 mom. kuten HE)
<i>Valtion henkilöstön suomen ja ruotsin kielen taitoa koskevat kelpoisuusvaatimukset</i>	<i>Kielitutkintolautakuntien jäsenet ja tutkintosuoritusten vastaanottajat toimivat virkavastuulla. Heidän esteellisyyteensä sovelletaan, mitä hallintolain ( / ) 27—29 §:ssä säädetään.</i>
(1—4 mom. kuten HE)	(4 ja 5 mom. kuten HE)
<i>Eduskunnan virastojen ja tasavallan presidentin kanslian henkilöstön suomen ja ruotsin</i>	12—14 § (Kuten HE)

15 §

*Tutkinnon suorittajan oikeussuoja*

*Tutkinnon suorittajalle on annettava tieto arvosteluperusteiden soveltamisesta hänen tutkintosuoritukseensa. (Uusi)*

(2—4 mom. kuten HE:n 1—3 mom.)

4 luku

**Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset**

16 ja 17 §  
(Kuten HE)

Helsingissä 31 päivänä tammikuuta 2003

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Paula Kokkonen /kok  
vpj. Riitta Prusti /sd  
jäs. Tuija Brax /vihr  
Klaus Hellberg /sd  
Esko Helle /vas  
Gunnar Jansson /r  
Jouko Jääskeläinen /kd  
Saara Karhu /sd  
Marjukka Karttunen /kok

Jouni Lehtimäki /kok  
Johannes Leppänen /kesk  
Pekka Nousiainen /kesk  
Heli Paasio /sd  
Osmo Puhakka /kesk  
Pekka Ravi /kok  
Markku Rossi /kesk  
Ilkka Taipale /sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Jarmo Vuorinen.

**PeVM 9/2002 vp — HE 92/2002 vp**