

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kielilain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan kielilakia täydennettäväksi valtion liikelaitoksia ja yhtiöitä koskevilla säännöksillä. Ehdotuksen mukaan sellaisen liikelaitoksen tai yhtiön, jossa valtiolla tai yhdellä tai useammalla kunnalla on määräysvalta, on palveltava yleisöä ja tiedotettava

yleisölle suomeksi ja ruotsiksi. Liikelaitosten lisäksi säännös koskee palvelua tuottavaa yhtiötä, mutta ei tavaraa tuottavaa yhtiötä.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen kun se on hyväksytty ja vahvistettu.

YLEISPERUSTELUT

1. Johdanto

Hallitusmuodon 14 §:n mukaan suomi ja ruotsi ovat tasavallan kansalliskielet. Suomen kansalaisen oikeus käyttää oikeudessa ja hallintoviranomaisen luona omassa asiassa äidinkieltään, suomea tai ruotsia, sekä tällä kielellä saada toimituskirjansa on turvattava lailla. Suomen- ja ruotsinkielisen väestön oikeus sivistyksellisiä ja taloudellisia tarpeita tulee valtion tyydyttää samanlaisten perusteiden mukaan.

Asia on säännelty tarkemmin kielilaissa (148/22). Kielilaissa säädetään viranomaisten velvoitteista palvella ja antaa toimituskirjoja suomeksi ja ruotsiksi. Samaten tämä laki oikeuttaa kansalaisia käyttämään suomea tai ruotsia asioidessaan viranomaisessa.

Viime aikoina sellaista toimintaa, joka aikaisemmin on ollut viranomaistoimintaa, on siirretty valtion liikelaitoksille tai yhtiöille, joissa valtiolla on suuri määräysvalta. Kehitys on ollut samansuuntainen myös monessa yhden tai useamman kunnan ylläpitämässä toiminnassa. Kielilaista puuttuvat säännökset, jotka koskisivat valtion liikelaitoksia tai sellaisia yhtiöitä, joissa valtiolla tai kunnilla on määräämisvalta.

Useita sellaisia lakeja on annettu, jotka sääntelevät edellä mainitun toiminnan siirtä-

mistä valtion viranomaiselta valtion liikelaitokselle tai yhtiölle. Kielisäännökset puuttuvat suurimmasta osasta näistä laeista. Joissakin tapauksissa on viitattu kielilakiin ja säädetty, että tätä lakia on noudatettava soveltuvin osin, tai lain perusteluissa on mainittu, että tarkoituksena on, että myös liikelaitos tai yhtiö noudattaisi niitä velvoitteita, jotka aiheutuvat viranomaisille kielilainsäädännöstä. Asia on kuitenkin epäyhtenäisesti järjestetty ja monessa tapauksessa täysin järjestämättä.

Voidaan olettaa kehityksen menevän siihen suuntaan, että uusiakin toimintoja tullaan siirtämään viranomaisilta liikelaitoksille ja yhtiöille. Tästä syystä on katsottu tarpeelliseksi säätää tällaisten liikelaitosten ja yhtiöiden velvoitteista noudattaa toiminnassaan kielilainsäädännöstä johtuvia säännöksiä.

2. Nykytila

2.1. Lainsäädäntö ja käytäntö

Kielilaki

Kielilaki koskee ainoastaan viranomaisia. Kielilaista puuttuvat säännökset valtion liikelaitoksista ja yhtiömuotoisesta toiminnasta.

Tuomioistuimissa ja viranomaisissa on käytettävä virka-alueen kieltä ja kaksikielisellä alueella jompaakumpaa alueen kielistä. Valtioneuvosto määrää kymmeneksi vuodeksi kerrallaan kielilaissa säädettyjen perusteiden mukaan virka-alueiden kielellisen aseman. Kielilain 3 §:n mukaan Suomen kansalaisella on kuitenkin oikeus omassa asiassaan tai asiassa, jossa häntä kuullaan, käyttää tuomioistuimissa tai valtion viranomaisissa omaa kielitansa, suomea tai ruotsia.

Asiassa, jota valtion asiamies, virallinen syyttäjä tai muu valtion virkamies virkansa puolesta ajaa, tulee kielilain 4 §:n 1 momentin mukaan käyttää vastaajan kieltä, jos hän on velvollinen tätä kieltä taitamaan. Virkamiesten velvollisuudesta osata suomea ja ruotsia säädetään valtion virkamiehiltä vaadittavasta kielitaidosta annetussa laissa (149/22). Jos virkaan vaaditaan yliopistossa tai korkeakoulussa suoritettu loppututkinto, siihen nimitettävän on osoitettava täydellisesti hallitsevansa virka-alueen asukkaiden enemmistön kieltä. Lisäksi on yksikielisellä virka-alueella vaadittava maan toisen kielen ymmärtämistä sekä, jos virka on tuomarin virka, myös toisen kielen välttävää suullista taitoa. Jos virka-alue on kaksikielinen tai jos virka-alueeseen kuuluu kaksi- tai erikielisiä kuntia, vaaditaan maan toisen kielen suullista ja kirjallista taitoa. Muuhun virkaan vaaditaan viran edellyttämä riittävä kielitaito. Tarkemmat säännökset tästä annetaan asetuksella.

Yksikielisellä virka-alueella tuomioistuimen ja muun viranomaisen on annettava toimituskirja virka-alueen kielellä. Kaksikielisellä virka-alueella tuomioistuimen ja muun viranomaisen on annettava toimituskirja sillä kielellä, jota asianosainen tai, milloin heitä on useampia, asianosaiset ovat käyttäneet tai jonka käyttämisestä toimituskirjassa he yhtyvät.

Jos asianosaiset ovat käyttäneet eri kieliä eivätkä sovi saman kielen käyttämisestä, on toimituskirjassa rikosasiassa käytettävä vastaajan kieltä. Muussa asiassa sekä myös rikosasiassa, jossa on erikielisiä vastaajia, on käytettävä virka-alueen väestön enemmistön kieltä. Viranomainen voi viimeksi mainitussa tilanteessa asianosaisten oikeutta ja etua silmällä pitäen päättää, että toimituskirjassa käytetään toista kieltä.

Jos toimituskirja on annettava esimerkiksi suomeksi ja jos joku, jolla on oikeus käyttää ruotsin kieltä, sitä pyytää, on valtioneuvoston,

ministeriön, keskusviraston, tuomioistuimen tai lääninhallituksen kielilain 5 §:n 2 momentin mukaan liitettävä laillinen käännös toimituskirjaan.

Lain 10 §:n 1 momentin mukaan julkipanot, ilmoitukset ja kuulutukset tai muut sellaiset asiakirjat, jotka tuomioistuin tai muu valtion viranomainen taikka kunta tai muu itsehallintoalueen viranomainen antaa väestölle, on yksikielisellä virka- tai itsehallintoalueella kirjoitettava tämän alueen kielellä ja kaksikielisellä virka- tai itsehallintoalueella maan molemmilla kielillä. Pykälän 2 momentin mukaan tietyt siinä mainitut viranomaiset voivat yksityisen oikeutta koskeissa asioissa harkintansa mukaan antaa kaksikielisellä virka-alueella viran puolesta annettavat kuulutukset ja kirjoittaa ainoastaan väestön enemmistön kielellä, jollei hakija toisin vaadi.

Muu lainsäädäntö

Viime aikoina sellaista toimintaa, joka aikaisemmin on ollut viranomaistoimintaa, on siirretty valtion liikelaitoksille tai yhtiöille, joissa valtio on yksinomistaja tai valtiolla on ainakin suuri määräysvalta.

Valtion liikelaitoksista annetussa laissa (627/87) ei ole kielisäännöksiä.

Posti- ja telelaitoksesta annetulla lailla (748/89) laitos muodostettiin liikelaitokseksi. Tässä laissa ei ole kielisäännöksiä. Mainittua lakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 3/1989 vp) todetaan kuitenkin, että tarkoituksena on, että Posti- ja telelaitos edelleen noudattaa kielilainsäädännön viranomaisille asettamia velvoitteita ja että kielilakia on kuitenkin tarpeen myöhemmin muuttaa siten, että se koskee myös uusia valtion liikelaitoksia.

Posti- ja telelaitoksen muuttamisesta osakeyhtiöksi annettu laki (885/93) ei myöskään sisällä kielisäännöksiä. Postitoimintalain (907/93) 5 §:n 2 momentissa säädetään, että Postilaitoksen on toiminnassaan soveltuvin osin noudatettava kielilain säännöksiä. Postilaitoksen on muutoinkin huolehdittava siitä, että suomen-, ruotsin- ja saamenkielisen väestön tarpeet otetaan postilaitoksen toiminnassa huomioon samanlaisten perusteiden mukaan.

Valtionrautateistä annetulla lailla (747/89) valtionrautateistä muodostettiin liikelaitos. Tästäkin laista puuttuvat kielisäännökset. Hallituksen esityksessä (HE 60/1989 vp) on vastaa-

va maininta kuin edellä mainitussa Posti- ja telelaitosta koskevassa hallituksen esityksessä.

Ilmailulaitoksesta annetussa laissa (1123/90) ei ole kielisäännöksiä, mutta sitä koskevassa hallituksen esityksen (HE 137/1990 vp) perusteluissa on vastaava maininta kuin mitä edellä on sanottu Posti- ja telelaitoksesta ja Valtionrautateista. Lain 5 §:ssä, jossa säädetään palvelutavoitteista, todetaan muun muassa, että asiakkaiden ja koko yhteiskunnan tarpeet tulee ottaa huomioon. Säännöstä voitaneen jopa tulkita niin, että kielikysymys on otettu huomioon.

Autorekisterikeskuksesta annetussa laissa (988/92) ei ole kielisäännöksiä, mutta lain perusteluissa (HE 73/1992 vp) on vastaavanlainen maininta kuin Posti- ja telelaitosta ja Valtionrautateita koskevien lakien perusteluissa. Lain 4 §:ssä, jossa säädetään palvelutavoitteista on vastaava säännös kuin Ilmailulaitoksesta annetussa laissa.

Karttakeskuksesta annetussa laissa (1016/89) ei ole kielisäännöksiä, mutta sitä koskevassa hallituksen esityksen (HE 84/1989 vp) perusteluissa on vastaavanlainen maininta, joka koskee Posti- ja telelaitosta ja Valtionrautateita.

Metsähallituksesta on muodostettu liikelaitos Metsähallituksesta annetulla lailla (1169/93). Laissa ei ole kielisäännöksiä. Lain 5 §:ssä on kuitenkin vastaava säännös palvelutavoitteista kuin Ilmailulaitoksesta annetussa laissa.

Kielisäännöksiä ei myöskään ole valtion osakevallan käytöstä eräissä taloudellista toimintaa harjoittavissa osakeyhtiöissä annetussa laissa (740/91).

Kielisäännökset puuttuvat myöskin valtioneuvoston oikeudesta luovuttaa Valtion painatuskeskuksen hallinnassa oleva omaisuus perustettavalle valtionyhtiölle sekä yhtiön eräistä tehtävistä annetusta laista (1234/92). Sitä koskevassa hallituksen esityksessä (HE 169/1992 vp) mainitaan muun muassa, että painatuskeskuksen yhtiöittämisen takia korostuu valtion virastojen ja laitosten tehtävä huolehtia julkaisujensa ja lomakkeidensa painattamisesta, julkaisemisesta ja saatavilla pitämisestä samanaikaisesti suomen ja ruotsin kielellä sekä, sen mukaan kuin saamen kielen käyttämisestä viranomaisissa annetussa laissa (516/91) säädetään, saamen kielellä. Tämän mukaisesti on myös tarpeen myöhemmin tarkistaa kielilain säännöksiä.

Suomen säädöskokoelman ilmestyminen suomen ja ruotsin kielellä perustuu Suomen

säädöskokoelmasta annettuun asetukseen (696/80) sekä hallitusmuodon 22 §:ään. Kansainvälisten sopimusten julkaisemisesta sekä suomen- että ruotsinkielellä säädetään kansainvälisten sopimusten julkaisemisesta annetun lain (360/82) 5 §:ssä. Virallisen lehden ilmestymisestä suomen ja ruotsin kielellä säädetään virallisesta lehdestä annetun lain (268/31) 1 §:ssä.

2.2. Nykytilan arviointi

Johdannosta ilmenevällä tavalla kehitys kulkee siihen suuntaan, että viranomaisten perinteisesti ylläpitämää toimintaa siirretään valtion liikelaitoksille ja yhtiöille. Kehitys on samansuuntainen myös kunnallisissa toiminnassa. Kielisäännökset kuitenkin puuttuvat valtion liikelaitosten ja edellä tarkoitettujen yhtiöiden osalta. Kysymys on epäyhtenäisesti ja puutteellisesti säännelty kyseessä olevaa toimintaa sääntelevässä lainsäädännössä. Tästä on syntynyt aukko lainsäädäntöön, jonka merkitys korostuu uusien toimintojen siirtyessä liikelaitoksille ja yhtiöille.

3. Keskeiset ehdotukset

Nykytilan arvioinnissa esitetyistä syistä ehdotetaan, että kielilakia täydennetään säännöksillä sellaisten valtion liikelaitosten ja yhtiöiden kielellisistä velvoitteista, joissa valtiolla tai kunnalla on määräämisvalta.

Lähtökohtana on säilyttää kielellinen palvelu, joka aikaisemmin on ollut vastaavalle viranomaistoiminnalle lakiin perustuva. Kielilaki sisältää lukuisan määrän säännöksiä, jotka lähinnä ovat sovellettavissa viranomaistoimintaan. Niihin kuuluvat säännökset virka-alueen kielestä, sisäisestä virkakielestä ja toimituskirjan kielestä. Edellä mainitut säännökset eivät sovellu suoraan valtion liikelaitoksiin ja nyt tarkoitettuihin yhtiöihin. Niiden toiminnassa säännökset siitä, millä kielellä yleisöä on palveltava, saavuttavat korostetun aseman. On tärkeää varmistaa, että kielellinen palvelu säilyy, kun aikaisempi viranomaistoiminta siirretään valtion liikelaitokselle tai yhtiölle, jossa valtiolla tai kunnalla on määräämisvalta.

4. Esityksen vaikutukset

Palvelun tarjoaminen sekä suomeksi että

ruotsiksi aiheuttaa jonkin verran menoja valtion liikelaitoksille ja edellä tarkoitetuille yhtiöille. Esityksessä tarkoitettu toiminta on aikaisemmin ollut pääasiassa viranomaistoimintaa, johon kielilain säännöksiä on sovellettu. Tätä taustaa vasten esitys ei aiheuta mainittavia taloudellisia vaikutuksia.

Esityksellä ei ole organisatorisia vaikutuksia. Henkilökunnan ottamisessa valtion liikelaitosten ja edellä mainittujen yhtiöiden palvelukseen on kuitenkin syytä kiinnittää huomiota siihen kielitaitoon, joka tarvitaan lain vaatimusten täyttämiseksi.

Esityksen mukaan kansalaiset saisivat myös jatkossa palvelua sekä suomeksi että ruotsiksi samalla tavalla kuin hoidettaessa vastaavaa toimintaa viranomaistoimintana.

5. Asian valmistelu

Esitys on valmisteltu Suomenruotsalaisten kansankäräjien aloitteesta virkatyönä oikeusministeriössä. Luonnoksesta on saatu lausunnot valtioneuvoston kanslialta, sisäasiainministeriöltä, valtiovarainministeriöltä, kauppa- ja

teollisuusministeriöltä, maa- ja metsätalousministeriöltä, opetusministeriöltä, puolustusministeriöltä, työministeriöltä, liikenneministeriöltä, Suomen Kuntaliitolta, Painatuskeskus Oy:ltä, Patruunatehdas Lapua Oy:ltä, Vammass Oy:ltä, Valtionrautateiltä, Ilmailulaitokselta, Suomen PT:ltä sekä Autorekisterikeskukselta. Kauppa- ja teollisuusministeriö on kuullut Enso-Gutzeit Oy:tä, Imatran Voima Oy:tä, Kemijoki Oy:tä, Kemira Oy:tä, Neste Oy:tä, Rautaruukki Oy:tä, Valmet Oy:tä, Vapo Oy:tä, Veitsiluoto Oy:tä sekä Outokumpu Oy:tä. Valtiovarainministeriö on kuullut Postipankki Oy:tä, VTKK-Yhtymä Oy:tä ja Rahapaja Oy:tä.

Lausunnoissa on yleisesti hyväksytty se, ettei kielilain soveltamisalan tulisi kaventua toiminnan uudelleen järjestelystä johtuen. Lausunnoissa on kuitenkin kiinnitetty huomiota siihen, että lausunnolla olleen esityksen luonnoksen mukaan kielilain soveltamisala laajenisi muun muassa perinteisiin valtion teollisuusyhtiöihin. Valtiovarainministeriö katsoo lausunnossaan, ettei säännöstä tulisi ulottaa yhtiöihin. Lisäksi on kiinnitetty huomiota kilpailunäkökohtiin. On katsottu, että esitys voisi vääristää kilpailua. Jatkovalmistelussa lausunnot on mahdollisuuksien mukaan otettu huomioon.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1. Lakiehdotuksen perustelut

17 b §. Yleisperusteluissa esitetyillä perusteilla ehdotetaan, että kielilakia täydennetään uudella 17 b §:llä, jonka mukaan valtion liikelaitosten ja palveluja tuottavien yhtiöiden, joissa valtiolla tai kunnalla on määräamisvalta, on palveltava yleisöä ja tiedotettava yleisölle suomeksi ja ruotsiksi.

Valtion liikelaitoksella tarkoitetaan valtion liikelaitoksista annetun lain 1 §:n 1 momentin mukaan liiketoimintaa harjoittavaa valtion laitosta, johon erikseen annetussa laissa on säädetty sovellettavaksi valtion liikelaitoksista annettua lakia.

Määräämisvallan käsitettä on tulkittava samalla tavalla kuin tätä käsitettä tulkitaan osakeyhtiölain (734/78) 1 luvun 2 §:n 2 momentin mukaan. Määräämisvalta voidaan saavuttaa osakkeiden omistuksella tai sopimuksella.

Määräämisvalta osakkeiden omistuksella saavutetaan, kun osakkeiden omistus käytännössä tuottaa enemmistön yhtiökokouksessa, vaikkakin osakkeiden omistus ei muodosta koko osakekannan enemmistöä. Kun osakkeet ovat jakautuneet monille pienosakkaille, yhtiökokouksessa on harvoin kovinkaan suuri osa osakeista edustettuna. Lakiin ei ole ollut mahdollista ottaa tarkkoja lukuja. Käytännössä alarajan on katsottu olevan noin 20 prosentin kohdalla. Asia on kuitenkin ratkaistava tapauskohtaisesti. Ratkaisevaa on, miten muut osakkeet ovat jakautuneet.

Määräämisvalta voi myös muodostua sopimuksella. Kysymykseen voi tulla yhteistyö- tai lisenssisopimus sekä velkasitoumus. Voidaan myös tehdä suoraan määräamisvaltaa koskevia sopimuksia. Ratkaisevaa on, että sopimus antaa todellisen määräamisvallan yhtiössä.

Jos valtiolla tai kunnalla on omistukseen

perustuva määräämisvalta emoyhtiössä, määräämisvalta ulottuu myös emoyhtiön tytäryhtiöihin.

Säännös koskee eri yhtiömuotoja, joissa valtio tai kunta on omistajana. Jos valtio sekä yksi tai useampi kunta on omistajana, ratkaisevaa on valtion ja kuntien yhteinen vaikutusvalta yhtiössä. Säännös ei koske yksikielisten samankielisten kuntien omistamaa yhtiötä.

Säännös koskisi palvelua tuottavaa yhtiötä mutta ei tavaraa tuottavaa yhtiötä. Tällä rajauksella suurin osa perinteisistä valtion yhtiöistä jäisi säännöksen soveltamispiirin ulkopuolelle. Kyseiset yhtiöt eivät toiminnassaan pääsääntöisesti palvele suurta yleisöä, eikä säännöksen soveltamista olisi perusteltua ulottaa niihin. Säännöksen ensisijainen tarkoitus olisi ulottaa kielilain soveltamisala liikelaitokselle tai yhtiölle siirrettyyn viranomaistoimintaan. Jos kuitenkin tavaraa tuottava yhtiö harjoittaa myös palvelua, säännös koskisi vain viimeksi mainittua toimintaa.

Viime aikoina aikaisemmin viranomaisten ylläpitämää toimintaa on yhtiöitetty. Tälle viranomaistoiminnalle ei ole helposti löydettävissä yleistä määritelmää. Voidaan olettaa, että raja viranomaisten ylläpitämän toiminnan ja erilaisten yksityisten liiketoimintojen välillä tu-

levaisuudessa tulee vielä hämärtymään. Tästä syystä ehdotetaan, että säännös koskee kaikkia valtion liikelaitoksia ja palvelua tuottavia yhtiöitä, joissa valtiolla tai kunnalla on määräämisvalta, riippumatta siitä, mitä toimintaa liikelaitos tai yhtiö harjoittaa. Ainoastaan tavaraa tuottavat yhtiöt jäisivät säännöksen soveltamispiirin ulkopuolelle.

Säännöksen mukaan edellä mainitut liikelaitokset ja yhtiöt olisivat velvolliset palvelemaan yleisöä ja tiedottamaan yleisölle suomeksi ja ruotsiksi. Tämän kaltaisessa toiminnassa on tärkeää se, millä kielillä yleisöä palvellaan. Tältä osin on perusteltua säätää liikelaitoksille ja yhtiöille vastaava velvollisuus kuin viranomaisille on säädetty. Niin kauan kuin toimintaa ylläpidetään viranomaistoimintana, vastaavilla viranomaisilla on vastaavat velvollisuudet.

2. Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun se on hyväksytty ja vahvistettu.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

L a k i

kielilain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

lisätään 1 päivänä kesäkuuta 1922 annettuun kielilakiin (148/22) uusi 17 b § seuraavasti:

17 b §	yleisöä ja tiedotettava yleisölle suomeksi ja ruotsiksi.
Valtion liikelaitoksen ja palveluja tuottavan yhtiön, jossa valtiolla taikka yhdellä tai useammalla kaksikielisellä kunnalla taikka erikielislä kunnilla on määräämisvalta, on palveltava	Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä _____ kuuta 199 .

Helsingissä 14 päivänä lokakuuta 1994

Tasavallan Presidentti
MARTTI AHTISAARI

Oikeusministeri *Anneli Jäätteenmäki*