

Valtioneuvoston kirjelmä Eduskunnalle neuvoston asetuksen muuttamisesta (*EU:n kieliasetus*)

Perustuslain 96 §:n 2 momentin mukaisesti pyynnöt EU:n kieliasetuksen muuttamiseksi lähetetään Eduskunnalle Irlannin ja Espanjan sekä asiasta laadittu muistio.

Helsingissä 7 päivänä huhtikuuta 2005

Pääministeri *Matti Vanhanen*

Neuvotteleva virkamies Liisa Talonpoika

VALTIONEUVOSTON KANSLIA

MUISTIO
EU/2004/1765
EU/2004/0744

**UNIONIN VIRALLISET JA TYÖKIELET – IRLANNIN JA ESPANJAN PYYNNÖT
 KIELIASETUKSEN MUUTTAMISEKSI**

1. Yleistä

Irlannin ja Espanjan hallitukset ovat syksyllä 2004 esittäneet pyynnön nostaa neuvostossa käsiteltäväksi iirin kielen (Irlanti) ja baskin, galician, katalaanin ja valencian kielten (Espanja) aseman virallistaminen sisällyttämällä nämä kielet EY:n kieliasetukseen (neuvoston asetus no. 1/1958). Kieliasetuksessa on tällä hetkellä unionin virallisiksi ja työkieliksi määritelty 20 kieltä (englanti, espanja, hollanti, italia, kreikka, latvia, liettua, malta, portugali, puola, ranska, ruotsi, saksa, slovakki, sloveeni, suomi, tanska, tsekki, un-kari ja viro). Virallisen kielen asema merkitsee sitä, että jäsenvaltiot ja niiden kansalaiset voivat lähettää unionin toimielimille asiakirjoja ja saada vastauksen valitsemallaan virallisella kielellä. Lisäksi kaikki yleisesti sovellettavat säädökset laaditaan ja Euroopan unionin virallinen lehti julkaistaan kaikilla 20 kielellä. Unionin toimielimet voivat työjärjestyksissään antaa yksityiskohtaisia sääntöjä kielten käyttämisestä työkielenä. Maltaan kielen osalta erillisellä neuvoston asetuksella on kuitenkin säädetty väliaikaisista poikkeustoimenpiteistä, joiden mukaan velvollisuus laatia ja kääntää maltan kielelle kaikki säädökset ja tuomiot ei sido unionin toimielimiä, lukuun ottamatta Euroopan parlamentin ja neuvoston yhdessä antamia asetuksia.

Kyseessä on ensimmäinen kerta, jolloin jäsenvaltiot ehdottavat kieliasetuksen muuttamista muuten kuin unioniin liittymisen yhteydessä. Sekä Irlannin että Espanjan hallituksen ehdotukseen sisältyy eräitä lisämääritelmiä, joiden vuoksi niiden asema ei olisi täysin rinnasteinen nykyisten virallisten kielten kanssa. Varsinkin iirin kielen ehdotettu asema tosin vastaa läheisesti maltan kielen nykyistä asemaa.

Valtioneuvoston EU-sihteeristö on toimit-
 tanut eduskunnan suurelle valiokunnalle tätä

asiaa koskevan E-kirjelmän (E 12/2005 vp) 23.2.2005. Tällöin kirjelmässä todettiin, että jos kieliasetuksen muutosta koskeva asia etenee neuvoston käsittelyyn, valtioneuvosto toimittaa eduskunnalle valtioneuvoston kannan sisältävän U-kirjelmän.

**2. Irlannin ja Espanjan pyynnöt
 kieliasetuksen muuttamiseksi**

Irlannin hallitus on pysyvän edustajansa kirjeellä 23.11.2004 (15205/04, saatavilla vain englanninkielisenä) pyytänyt Coreperia keskustelemaan pyynnöstään iirin kielen lisäämiseksi EY:n kieliasetukseen. Irlanti perustelee pyyntöään sillä, että iirin kieli on Irlannin ensimmäinen virallinen kieli ja sen asemaa Irlannissa on viime aikoina parannettu olennaisesti (Official Languages Act 2003). Iirin kielen asema unionissa on erityislaatuinen. Kun Irlanti vuonna 1973 liittyi Euroopan talousyhteisöön, iirin kielestä ei tullut yhteisön työkieltä, mutta se otettiin yhteisön todistusvoimaiseksi sopimuskieleksi (authentic Treaty language). Sopimuskielen aseman vuoksi unionin kansalaiset voivat EY:n perustamissopimuksen 21 artiklan nojalla käydä kirjeenvaihtoa unionin toimielinten kanssa kaikilla sopimuskielillä, siis myös iirin kielellä. Koska se ei kuitenkaan sisälly kieliasetukseen, iirin kieli ei ole unionin virallinen kieli eikä työkieli, mikä merkitsee muun muassa sitä, että asetuksia ja muita yleisesti sovellettavia säädöksiä ja unionin virallista lehteä ei julkaista iirin kielellä.

Irlannin hallitus haluaa nyt muutoksen tähän tilanteeseen ja se on em. kirjeen liitteenä toimittanut neuvostolle luonnoksen kieliasetuksen muutokseksi. Irlannin ehdotuksen mukaan iirin kieli lisättäisiin nykyisen 20 virallisen kielen lisäksi kieliasetuksen 1 artiklan 1 kohtaan. Irlannin ehdotuksen mukaan tämä merkitsisi sitä uudistusta, että asetukset

ja muut yleisesti sovellettavat säädökset laadittaisiin ja unionin virallinen lehti julkaistaisiin myös iirin kielellä. Irlannin ehdotukseen sisältyy kuitenkin määräaikainen poikkeus, jonka mukaan unionin toimitelimet eivät olisi velvoitettuja laatimaan ja julkaisemaan virallisessa lehdessä kaikkia unionin säädöksiä, vaan ainoastaan yhteispäätösmenettelyssä annetut asetukset. Tämä poikkeus olisi voimassa 5 vuotta, jonka jälkeen neuvosto voisi tarkastella poikkeuksen voimassaolon jatkoa. Ilmeisesti käytännössä poikkeus olisi tarkoitettu pysyväksi.

Espanjan hallitus on kirjeellään 13.12.2004 (16220/04, saatavilla vain englannin- ja ranskankielisenä) esittänyt pyynnön tunnustaa virallisesti unionin tasolla kaikki kielet, joilla on Espanjassa virallinen asema. Espanjan ulkoasiainministeri Moratinos esitteli pyynnön myös suullisesti yleisten asioiden ja ulkosuhteiden neuvostossa 13.12.2004. Silloin asiasta ei käyty keskustelua. Espanja ehdottaa kieliasetukseen lisättäväksi baskin, galician, katalaanin ja valencian kielet. Näillä kielillä ei tällä hetkellä ole mitään virallista asemaa unionissa sen paremmin virallisena ja työkielenä kuin sopimuskielenäkään. Espanja perustelee pyyntöään sillä, että espanjan kielen (kastilian) lisäksi em. kielet on tunnustettu Espanjan perustuslain nojalla virallisiksi kieliksi autonomisilla alueilla sen mukaan kuin niistä on näiden alueiden lainsäädännössä määrätty. Kielet ovat Espanjan hallituksen mukaan eläviä ja laajasti käytettyjä kieliä autonomisilla alueilla. Lisäksi Espanja vetoaa siihen, että se on perustuslakisopimuksen IV-448 artiklan nojalla toimittanut neuvostolle viralliset käännökset perustuslakisopimuksesta kaikilla näillä kielillä. Yleisellä tasolla Espanjan hallitus vetoaa unionin eri sitoumuksiin kunnioittaa kulttuurin ja kielten monimuotoisuutta ja pyrkimystä tuoda kansalliset lähemmäs unionia.

Espanjan hallitus on toimittanut kirjeensä liitteenä luonnoksen kieliasetuksen muutokseksi em. Espanjan kielten osalta. Espanjan ehdotuksen mukaan Espanjan alueelliset kielet lisättäisiin kieliasetuksen 1 artiklan uuteen 2 kohtaan ja niitä koskisi kieliasetukseen liitettävä liite näiden kielten erityisasemasta. Käytännössä tämä merkitsisi sitä, että Espanjan alueellisista kielistä tulisi unionin viralli-

sia ja työkieliä, mutta niiden käytölle ja asiakirjojen kääntämiselle asetettaisiin erityisiä rajoituksia. Liitteen mukaan kieliä voitaisiin käyttää osoittaessa asiakirjoja unionin toimitelmille (ml. oikeusasiamies ja neuvoo-antavat elimet) ja näiden tulisi vastauksissaan käyttää samaa kieltä. Lisäksi yhteisön toimielinten tulisi käyttää tarvittaessa näitä kieliä myös osoittaessaan asiakirjoja jäsenvaltion lainkäyttöpiiriin kuuluvalla henkilölle. Myös yhteispäätösmenettelyssä hyväksytyt säädökset käännettäisiin näille kielille ja julkaistaisiin virallisessa lehdessä. Kieliä voitaisiin myös käyttää Euroopan parlamentin, alueiden komitean ja neuvoston kokouksissa, jos tätä on pyydetty ennakoon. Espanja lupaa maksaa kaikki hallinnolliset kulut, jotka aiheutuvat sen alueellisten kielten käytöstä unionissa.

3. Oikeusperusta ja käsittelyn nykytila

Kieliasetusta koskeva oikeusperusta on EY:n perustamissopimuksen 290 artikla, jonka mukaan neuvosto vahvistaa yksimielisesti yhteisön toimitelimeissä käytettäviä kieliä koskevan sääntelyn. Oikeusperusta on poikkeuksellinen sen vuoksi, että neuvosto toimii sen mukaan yksin ilman erityistä aloitetta komissiolta tai jäsenvaltioilta. Tämän vuoksi Irlannin ja Espanjan tekemät ehdotuksetkaan eivät ole virallisia aloitteita vaan ainoastaan jäsenvaltioiden esittämiä pyyntöjä asian nostamiseksi neuvoston asialistalle. Tästä syystä asiakirjoistakaan ei ole saatavilla muita kieliversioita kuin englannin- ja ranskankieliset. Kieliasetusta on tähän mennessä muutettu ainoastaan liittymisasiakirjoilla uusien jäsenvaltioiden liittyttyä unionin jäseniksi.

Asia on ollut esillä ensimmäisen kerran Coreper-lounaalla 10.3.2005. Jäsenvaltioilla ei vielä ole tarkkoja kantoja esityksiin, mutta vaikuttaa siltä, että Irlannin pyyntöön suhtaudutaan jossain määrin Espanjan pyyntöä positiivisemmin. Kukaan ei kuitenkaan ilmoittanut ehdottomasti vastustavansa tehtyjä esityksiä. Keskustelussa nousivat esille esitysten mahdolliset budjettivaikutukset sekä mahdolliset tulevat paineet lisätä myös muita kuin Espanjan alueellisia kieliä kieliasetukseen.

4. Merkitys Suomen kannalta ja arvio suhteesta Suomen perustuslakiin

Pyynnöt kieliasetuksen muuttamiseksi ovat Suomen kannalta merkittäviä erityisesti sen vuoksi, että saamen kielen lainsäädännöllinen asema on jossain määrin samankaltainen kuin Espanjan alueellisten kielten asema. Saamen kieltä ei kuitenkaan Espanjan alueellisten kielten tapaan ole perustuslaissa nimenomaisesti määritetty alueelliseksi viralliseksi kieleksi. Saamen kielen asema on turvattu Suomen perustuslain 17 §:ssä, jonka mukaan saamelaisilla alkuperäiskansana on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Saamelaisten oikeudesta käyttää saamen kieltä viranomaisessa säädetään perustuslain mukaan lailla. Samassa pykälässä mainituilla romanin kielellä ja muiden ryhmien kielillä ei ole vastaavaa asemaa. Saamelaisten perustuslain mukainen oikeus on käytännössä turvattu saamen kielilaisissa (15.12.2003/1086), jonka mukaan saamelaisilla on oikeus käyttää omaa kieltään lain 2 §:n tarkoittamissa viranomaisissa. Lisäksi saamelaisia erityisesti koskevat lait ja muut säädökset, valtiosopimukset ja säädöskoelmassa julkaistavat asiakirjat ja tiedonannot julkaistaan lain 9 §:n mukaan valtioneuvoston tai asianomaisen ministeriön niin päättäessä myös saamenkielisinä käännöksinä.

Saamen kielen asemasta ei ole nimenomaisia määräyksiä unionin perussopimuksissa tai johdetussa oikeudessa. Itävallan, Suomen ja Ruotsin liittymissopimukseen on kuitenkin liitetty pöytäkirja saamelaisista (pöytäkirja no. 3). Pöytäkirjan johdannossa todetaan, että Ruotsi ja Suomi ovat sitoutuneet saamelaisten elinkeinojen, kielen, kulttuurin ja elämäntavan säilyttämiseen ja kehittämiseen. Lisäksi pöytäkirjan 2 artiklassa todetaan, että pöytäkirja voidaan poronhoidon lisäksi hajentaa koskemaan muitakin perinteisiin saamelaiselinkeinoihin liittyviä saamelaisten yksinoikeuksia niiden vastaisen kehityksen huomioon ottamiseksi.

Käytännössä saamen kieltä käyttää Suomen alueella noin 4000 ihmistä. Tässä mielessä se poikkeaa selkeästi erityisesti katalaanin kie-

lestä, jota Espanjan alueella käyttää aktiivisesti noin 6,5 miljoonaa ihmistä. Espanjan kielistä vähiten puhutaan baskia, jota hallitsee noin 500 000 ihmistä.

Ruotsin kieli on unionin virallinen kieli, joten asialla ei ole merkitystä Ahvenanmaan kannalta.

5. Taloudelliset vaikutukset

Irlanti on pyytänyt neuvoston sihteeristöä arvioimaan iirin kielen virallistamisen aiheuttamat kustannukset neuvostossa. Käännöskulut olisivat arvion mukaan ensimmäisenä vuonna noin 850 000 euroa ja sitä seuraavina vuosina 485 000 euroa. Lisäksi tulkkaus- ja käännöskustannuksiin arvioidaan käytettävän vuosittain noin 50 000 euroa. Nämä kulut katettaisiin unionin budjetista.

Espanja on ilmoittanut vastaavansa kieliasetuksen muutoksen aiheuttamista kuluista. Hallinnollisista järjestelyistä saattaa kuitenkin aiheutua myös vähäisiä unionin budjetista katettavia menoja.

6. Arvio Irlannin ja Espanjan pyynnöistä

Suomi suhtautuu periaatteessa myönteisesti kulttuuriseen ja kielelliseen monimuotoisuuteen EU:ssa. Virallisten kielten määrän osalta on kuitenkin otettava huomioon myös unionin sisäisen tehokkuuden ja toimintakyvyn turvaaminen sekä kustannusvaikutukset.

Irlannin hallituksen pyyntö iirin kielen virallistamisen osalta ja Espanjan hallituksen pyyntö sen alueellisten kielten virallistamisen osalta eroavat jossain määrin perusteiltaan toisistaan. Iirin kielellä on jo nykyisin virallinen asema unionin todistusvoimaisena sopimuskielenä, jonka vuoksi iirin kieltä voi jo nykyisin käyttää kirjeenvaihtokielenä. Se on todistusvoimaisista sopimuskielistä ainoa, joka ei ole unionin virallinen työkieli. Lisäksi iirin kieli on Irlannin kansalliskieli ja ensimmäinen virallinen kieli koko maassa. Se on unionin jäsenvaltioiden valtakunnallisista virallisista kielistä letzeburgin (Luxemburg) ohella ainoa, joka ei ole kieliasetuksen mukaan unionin virallinen kieli. Irlannin hallituksen pyyntöä voidaan lisäksi pitää hyväksyttävänä reaktiona tilanteeseen, joka on syn-

tynyt Maltaan liittyttyä unioniin. Maltaan kieli on kieliasetuksen mukaan, toisin kuin iiri, unionin virallinen ja työkieli. Erillisellä neuvoston asetuksella on kuitenkin säädetty väliaikaisista poikkeustoimenpiteistä, joiden mukaan velvollisuus laatia ja kääntää maltaksi kaikki säädökset ja tuomiot ei sido unionin toimielimiä, lukuun ottamatta Euroopan parlamentin ja neuvoston yhdessä antamia asetuksia. Irlannin hallitus esittää vastaavanlaisia sääntöjä sovellettavaksi myös iirin kielen osalta. Espanjan alueellisilla kielillä ei puolestaan ole nykyisin mitään virallista asemaa unionissa. Lisäksi ne ovat Espanjasakin virallisia kieliä ainoastaan alueellisella tasolla. Näin iirin kielen virallistamiselle myös kieliasetuksen tarkoittamassa merkityksessä on painavimmat perusteet kuin Espanjan alueellisten kielten virallistamiselle.

Espanjan pyyntö herättää eräitä kysymyksiä, jotka liittyvät siihen, että myös useissa muissa jäsenvaltioissa on kieliä, joiden valtiolisä asema rinnastuu Espanjan alueellisiin kieliin ja jotka eivät ole unionin virallisia kieliä. Tällaisia ovat Suomen (saame) lisäksi ainakin Alankomaat (friisi Frieslandissa), Iso-Britannia (kymri Walesissa), Latvia (liivi Liiviläisrannikolla) ja Ruotsi (saame ja meä Pohjois-Ruotsissa). Lisäksi useimmissa jäsenvaltioissa on vähemmistökieliä ja/tai alueellisia kieliä, joilla ei ole jäsenvaltion lainsäädännön nojalla virallista asemaa. Jäsenvaltion perustuslain tasolla em. virallisista alueellisista kielistä on ilmeisesti turvattu Espanjan alueellisten virallisten kielten lisäksi vain saamen kieli Suomessa. Tälle ei voi kuitenkaan antaa liian suurta merkitystä sen vuoksi, että kielten asema ylipäänsä on eri jäsenvaltioissa turvattu hyvin eri tavoin. Eräissä jäsenvaltioissa edes käytännössä ainoastaan virallisesta kielestä ei ole säädetty lainkaan lainsäädännössä tai ainakaan perustuslain tasolla. Lisäksi Isossa-Britanniassa ei ole lainkaan kirjoitettua perustuslakia. Em. seikkojen vuoksi on vaikea perustella, miksi ainoastaan Espanjan alueelliset kielet sisällytettäisiin kieliasetukseen. Espanjan alueellisten kielten erityisasemaa voidaankin ilmeisesti perustella lähinnä sillä, että näitä kieliä – varsinkin katalaania – käytetään käytännössä aktiivisesti huomattavasti enemmän kuin muita niihin rinnastettavia alueellisia kieliä.

Espanjan alueellisten virallisten kielten – ja varsinkin kaikkien unionin jäsenvaltioiden alueilla käytettyjen alueellisten virallisten kielten – lisääminen kieliasetukseen johtaisi mitä ilmeisimmin huomattavaan hallinnolliseen taakkaan unionin toimielinten käännös- ja tulkkaukspalveluissa, vaikka Espanja (tai jokainen jäsenvaltio, jonka alueellinen virallinen kieli sisällytettäisiin kieliasetukseen) ottaisiikin vastatakseen kielten virallistamisesta aiheutuvista käännös- ja muista kuluista. Virallisten kielten suuri määrä aiheuttaa jo nykyisellään suuria ongelmia unionin toimielinten työssä.

Espanjan ehdotus ei merkitse sitä, että sen alueellisista kielistä tulisi käytännössä unionissa käytettäviä työkieliä. Kielten käyttäjien asema voitaisiin mahdollisesti turvata myös jollain muulla kevyemmällä tavalla kuin lisäämällä ne kieliasetuksen 1 artiklaan ja korottamalla ne unionin virallisten kielten asemaan.

Oikeudellisesti ei ole täysin riidatonta, voiko kieliasetukseen lisätä kieliä, joita ei ole mainittu EY:n perustamissopimuksen 314 artiklassa. Asialla on liityntä myös perustuslakisopimuksen IV-448 artiklaan, joka vastaa EY:n perustamissopimuksen 314 artiklaa. Artiklaan lisättiin Espanjan aloitteesta kuitenkin uusi 2 kohta, jonka mukaan perustuslakisopimus voidaan kääntää myös kaikille niille kielille, joilla jäsenvaltioiden ilmoituksen mukaan on niiden valtiosäännön mukaisesti virallinen asema koko niiden alueella tai osassa sitä. Asianomaiset jäsenvaltiot toimivat käännösten oikeaksi todistetut jäljennökset tallettaviksi neuvoston arkistoon. Espanja on ainoana jäsenvaltiona käyttänyt tätä oikeutta hyväkseen ja tallettanut perustuslakisopimuksen käännökset alueellisilla kielillään.

7. Valtioneuvoston kanta

Suomi pitää tärkeänä turvata kulttuurinen ja kielellinen monimuotoisuus unionissa. Suomi katsoo kuitenkin, ettei unionin hallinnollista taakkaa tule lisätä ja tehokkuutta sekä toimintakykyä vaarantaa eikä kielistä aiheutuvia kustannuksia merkittävästi lisätä. Unionin virallisten ja työkielten lukumäärää ei siten tulisi lisätä muutoin kuin erityisen

hyvin perustein.

Suomi voi hyväksyä Irlannin pyynnön lisätä iirin kieli yhteisön kieliasetuksen 1 artiklaan, jolloin siitä tulisi unionin virallinen ja työkieli sen lisäksi, että se jo nykyisin on todistusvoimainen sopimuskieli. Suomi pitää hyvänä, että iirin kielen käytölle asetettaisiin määräaikainen poikkeus, jonka mukaan velvoite laatia ja julkaista säädökset iirin kielellä koskee vain yhteispäätösmenettelyssä hyväksytyjä asetuksia.

Suomi suhtautuu varauksellisesti Espanjan

pyyntöön lisätä Espanjan alueelliset viralliset kielet (baski, galicia, katalaani, valencia) yhteisön kieliasetuksen 1 artiklan 2 kohtaan, jolloin niistä tulisi unionin virallisia ja työkieliä eräin säädösten laatimista ja julkaisemista koskevin rajoituksin. Suomi katsoo, että olisi syytä selvittää, voitaisiinko alueellisia kieliä puhuvien oikeudet unionin tasolla toteuttaa kevyemmällä tavalla kuin virallistamalla alueellisten kielten asema kieliasetuksessa.