

HE 206/2014 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kielilain 5 §:n muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kielilakia. Esityksen mukaan yksikielinen kunta voitaisiin kunnan valtuuston esityksestä valtioneuvoston asetuksella säätää kaksikieliseksi kesken sen kymmenvuotiskauden, jonka ajaksi valtioneuvosto on säätänyt kunnan yksikieliseksi.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä joulukuuta 2014.

PERUSTELUT

1 Nykytila ja ehdotetut muutokset

Kielilain (423/2003) 5 § 1 momentin nojalla valtioneuvoston asetuksella säädetään joka kymmenes vuosi virallisen tilaston perusteella, mitkä kunnat ovat kaksikielisiä ja mikä on näiden kuntien enemmistön kieli, sekä mitkä kunnat ovat suomen- tai ruotsinkielisiä yksikielisiä kuntia. 2 momentin nojalla kunta on säädettävä kaksikieliseksi, jos kunnassa on sekä suomen- että ruotsinkielisiä asukkaita ja vähemmistö on vähintään kahdeksan prosenttia asukkaista tai vähintään 3 000 asukasta. 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 kymmenvuotiskaudeksi, vaikka kunta muuten olisi yksikielinen. Toisin sanoen valtioneuvoston on säädettävä kunta kaksikieliseksi, jos edellä mainitut raja-arvot ylittyvät, ja valtioneuvosto voi säätää raja-arvot alittavan kunnan kaksikieliseksi, jos kunnan valtuusto tätä esittää. Asetus kuntien kielellisestä asemasta annetaan kymmen vuoden välein.

Kielilain mukaiset kielelliset oikeudet ja velvollisuudet määräytyvät pääosin kunnan tai muun viranomaisen kielellisen aseman perusteella. Erityislainsäädännössä säädetään kielellisistä oikeuksista eräillä hallinnonaloilla, jotka osittain poikkeavat kunnan kielellisestä asemasta. Perusopetusta ja päivähoitoa on järjestettävä molemmille kieliryhmille kunnan kielellisestä asemasta riippumatta. Kaksikielisen kunnan on tarjottava palveluja ja toimittava muutoinkin pääsääntöisesti molemmilla kielillä. Koska kunnan kielellinen jaotus määrittelee pääsääntöisesti kunnan asukkaana oikeuden saada palveluja kansalliskielillä ja muun muassa hallintoasian käsitteilykielen, kunnan kielellisellä asemalla on olennainen merkitys kielellisten oikeuksien toteutumiseen.

Kuntien kielellinen asema on viimeksi määritelty valtioneuvoston asetuksella, joka on tullut voimaan 1.1.2013 ja on voimassa vuoden 2022 loppuun (valtioneuvoston asetus kuntien kielellisestä asemasta vuosina 2012–2022; 53/2013). Asetuksen mukaan Manner-Suomessa on vuonna 2013 kolme yksikielistä ruotsinkielistä kuntaa ja 30 kaksikielistä kuntaa, joissa ruotsi on enemmistökielenä 12:sta kunnassa. Muut Manner-Suomen kunnat ovat suomenkielisiä. Nykyisessä asetuksessa yksi kunta on valtuuston esityksestä säädetty kaksikieliseksi, vaikka se muuten olisi yksikielinen.

Asetuksen säätämisen jälkeen on noussut esiin kysymys siitä, onko valtioneuvostolla toimivalta muuttaa yksikielinen kunta kaksikieliseksi kesken sen kymmenvuotiskauden, jonka ajaksi valtioneuvosto on säätänyt kunnan yksikieliseksi. Tulkin mukaan valtioneuvosto voi kielilain 5 §:n nojalla riidattomasti muuttaa kunnan kielellistä asemaa seuraavan kerran, vasta vuoden 2023 alusta lukien, paitsi nykyisen kuntajaon muuttuessa, valtioneuvoston asetuksen voimassaolon päättyessä.

Muutosehdotus liittyy lakiin kunnan peruspalvelujen valtiosuudesta annetun lain muuttamisesta (HE 38/2014). Laki tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 2015. Muutoksen myötä 6-15-vuotiaiden ruotsinkielisten asukkaiden määrä ei enää vaikuta valtiosuuksiin. Ainoastaan kaksikielisten kuntien valtiosuuksien määräytymiseen vaikuttaa kunnan suomenkielisten ja ruotsinkielisten määrä. Sellaiset kunnat joissa on asukkaita molemmista kieliryhmistä, mutta joita ei ole valtioneuvoston asetuksella säädetty kaksikieliseksi, eivät enää ole oikeutettuja kielilisään. Nykyisen lain nojalla nämä kunnat voivat tulla kaksikieliseksi vasta vuoden 2023 alusta. Ehdotetulla muutoksella ehkäistään sitä, että muutos valtiosuuksiin taloudellisesti heikentää perusoikeuksien toteutumismahdollisuuksia kunnissa.

Kielilakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 5 § 3 momentti, jonka nojalla yksikielinen kunta voidaan valtuustonsa esityksestä säätää kaksikieliseksi valtioneuvoston asetuksella. Kielellisen aseman muuttaminen ei enää olisi riippuvainen 1 momentin nojalla annettavan asetuksen kymmenvuotiskauden alkamis- ja päättymisajankohdasta. Valtioneuvosto ei voisi kesken kielilaissa säädetyn kymmenvuotiskauden päättää, että kunta muuttuu kunnan valtuuston esityksestä kaksikielisestä kunnasta yksikieliseksi. Ehdotetun 3 momentin nojalla annetun asetuksen voimassaolo päättyisi 1 momentissa tarkoitettun valtioneuvoston asetuksen voimassaolon päättyessä. Valtioneuvosto säätäisi edelleen kaikkien kuntien kielellisestä asemasta kymmenen vuoden välein.

Tarkoituksena on että kunta joka vuoden 2014 aikana on tehnyt päätöksen hakeutua kaksikieliseksi, säädetään kaksikieliseksi vuoden 2015 alusta. Tämän jälkeen valtioneuvoston asetus kielellisen jaotuksen muuttamisesta on annettava viimeistään muutoksen voimaantuloa edeltävän vuoden kesäkuun 30 päivänä, jotta muutokset voidaan ottaa huomioon seuraavan vuoden talousarvioennusteissa.

2 Esityksen vaikutukset

2.1 Taloudelliset vaikutukset

Ehdotus liittyy lakiin kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta, joka astuu voimaan 1.1.2015. Uudessa järjestelmässä yksi laskennallinen kustannusten määräytymisperuste on kaksikielisyys. Tarkoituksena on korvata kaksikielisel kunnalle kaksikielisyudesta johtuvia kustannuksia. Kunnan peruspalvelujen yleiseen osaan liittynyt kielikorotus sekä esi- ja perusopetuksen sekä yleisten kirjastojen ja kulttuuritoimen rahoitukseen liittyvä kaksikielisyyslisä ja lisä perustuen kunnassa asuvien 6-15 vuotiaiden ruotsinkielisten lasten määrään, yhdistetään yhdeksi laskennalliseksi kustannukseksi. Tämä puolestaan vaikuttaa yksikielisten kuntien talouteen negatiivisesti. Kunnat jotka näin ollen ovat saaneet kuntalaisten kieleen perustuvia

valtionapuja, mutta menettävät ne valtionapu-uudistuksen myötä, voivat tämän ehdotuksen myötä hakeutua kaksikieliseksi.

Laissa kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta 10 §:ssä säädetään kaksikielisyys. Asukasta kohden määritelty kaksikielisuuden perushinta on 269,61 €/asukas vuonna 2015. Esityksen taloudelliset vaikutukset kohdistuvat valtiovarainministeriön pääluokkaan momentille 28.90.30. Hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmä on 10.4.2014 käsitellyt valtionosuusuudistusta, ja siinä yhteydessä päättänyt että kunnille tarjotaan mahdollisuus hakeutua kaksikieliseksi kunnaksi avaamalla asiaa koskeva asetus. Asian selvittelyn yhteydessä on käynyt ilmi että asetusta ei riidattomasti voida avata ilman lainmuutosta. Selvittelytyö on saatu valmiiksi kesäkuussa 2014. Taloudellisia vaikutuksia lainmuutoksesta ei ole ehditty ottaa huomioon viimeisimmässä kehyspäätöksessä. Oikeusministeriön pääluokassa ei ole varauduttu määrärahasiirtoon. Lisäksi on otettava huomioon että oikeusministeriön pääluokan määrärahatilanne on erittäin kireä. Esityksellä on vaikutuksia valtiontalouteen siinä tapauksessa, että yksikielinen kunta säädetään kaksikieliseksi. Arvion mukaan sellaiset kunnat joissa vähemmistökielisten osuus on suuri, todennäköisimmin hakeutuvat omasta aloitteestaan kaksikieliseksi. On todennäköistä että Närpiön kunta säädetään kaksikieliseksi vuoden 2015 alusta, jolloin vaikutukset valtiontalouteen ovat 2,1 miljoonaa euroa. Pidemmällä aikavälillä vaikutukset valtiontalouteen arvioidaan tämän lisäksi olevan enintään 2,7 miljoonaa euroa vuositasolla jos uusia kuntia säädetään kaksikieliseksi. Nämä mahdolliset lisämuutokset toteutuvat aikaisintaan vuonna 2016.

2.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Viranomaisen tulee toiminnassaan omaloitteisesti huolehtia siitä, että yksityishenkilön kielelliset oikeudet toteutuvat käytän-

nössä. Kaksikielisen viranomaisen tulee palvelulla yleisöä suomeksi ja ruotsiksi. Viranomaisen tulee sekä palvelussaan että muussa toiminnassaan osoittaa yleisölle käyttävänsä molempia kieliä. Kaksikielisen viranomaisen tulee yhteydenotoissaan yksityishenkilöihin ja oikeushenkilöihin käyttää näiden kieltä, suomea tai ruotsia, jos se on tiedossa tai kohtuudella selvitettävissä, taikka molempia.

Kunnan velvollisuudet palvelulla ja järjestää palveluja suomeksi ja ruotsiksi laajenevat, jos sen asema muuttuu yksikielisestä kaksikieliseksi. Kunnan on varauduttava tähän riittävän ajoissa.

2.3 Kielelliset vaikutukset

Ehdotus mahdollistaa sen, että kunta muuttuu yksikielisestä kaksikieliseksi aikaisemmin, ja vaikuttaa näin laajentavasti perusoikeuksien toteutumiseen. Toteutuminen edellyttää, että kaksikieliseksi muuttuva yksikielinen kunta suunnittelee ja järjestää toimintansa kielilainsäädännön ja kunnan kielellisiä palveluja koskevien sääntöjen edellyttämällä tavalla.

3 Asian valmistelu

Esitys on valmisteltu oikeusministeriössä. Esityksestä pyydettiin lausunto valtioneuvoston kanslialta, valtiovarainministeriöltä, sosiaali- ja terveysministeriöltä, opetus- ja kulttuuriministeriöltä, aluehallintovirastoilta, Suomen Kuntaliitolta sekä kansankäräjiltä Svenska Finlands folkting. Lausunnon antoi myös Piraattipuolue r.p. ja Samarbetsförbundet kring funktionshinder r.f. Suurin osa vastaajista kannatti muutoksen tekemistä.

Lausuntoaika oli kolme viikkoa. Lausuntoajan pituutta perusteltiin sillä, että kyseessä on ehdotus suppeaksi hallituksen esitykseksi ja että esityksen antaminen liittyy lakiin kunnan peruspalvelujen valtiosuudesta annetun lain muuttamiseen, joka astuu voimaan 1.1.2015.

4 Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan 1 päivänä joulukuuta 2014. Tarkoituksena on, että valtioneuvosto voisi säätää kunnan kaksikieliseksi 1 päivästä tammikuuta, samanaikaisesti kun laki kunnan peruspalvelujen valtiosuudesta annetun lain muuttaminen tulee voimaan.

5 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Perustuslain 17 §:n 2 momentissa turvataan jokaisen oikeus käyttää omaa kieltään, suomea tai ruotsia, tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa sekä oikeus saada tällä kielellä toimituskirjansa. Yleiset säännökset kansalliskielten käyttöä koskevien oikeuksien turvaamisesta on annettu kielilailalla (423/2003).

Perustuslain 17 §:n 2 momentin toinen virke sisältää julkiseen valtaan kohdistuvan toimeksiannon huolehtia maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan. Tällä edellytetään paitsi kielten muodollista yhdenvertaista kohtelua, myös suomen- ja ruotsinkielisen väestön tosiasiallisen tasa-arvon turvaamista.

Perustuslaissa turvattujen, suomen ja ruotsin kieltä koskevien kielellisten oikeuksien toteutuminen kunnissa ja kuntayhtymissä on kielilaisissa sidottu kunnan kielelliseen asemaan. Yksilön oikeuteen käyttää omaa kieltään vaikuttaa siten se, onko kyse yksikielisestä vai kaksikielisestä kunnasta tai kuntayhtymästä. Käytännössä myös kunnan, kuntayhtymän tai muun hallinnollisen alueen enemmistökieli ja vähemmistökielisten osuus vaikuttaa kielellisten oikeuksien toteutumiseen. Hallinnollinen jako on osa kielellisten oikeuksien suojajärjestelmää.

Esitykseen sisältyvä lakiehdotus voidaan hallituksen näkemyksen mukaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

kielilain 5 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan kielilain (423/2003) 5 §, sellaisena kuin se on osaksi laissa 480/2013, seuraavasti:

5 §

Kielellinen jaotus

Kielellisen jaotuksen perusyksikkö on kunta. Kunta on joko *yksikielinen* tai *kaksikielinen*. Valtioneuvoston asetuksella säädetään joka kymmenes vuosi virallisen tilaston perusteella, mitkä kunnat ovat kaksikielisiä ja mikä on näiden kuntien enemmistön kieli sekä mitkä kunnat ovat suomen- tai ruotsinkielisiä yksikielisiä kuntia.

Kunta on säädettävä kaksikieliseksi, jos kunnassa on sekä suomen- että ruotsinkielisiä asukkaita ja vähemmistö on vähintään kahdeksan prosenttia asukkaista tai vähintään 3 000 asukasta. 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, vaikka kunta muuten olisi yksikielinen. Tällaisen valtioneuvoston asetuksen voimassaolo päättyy 1 momentissa tarkoitettun valtioneuvoston asetuksen voimassaolon päättyessä.

Jos kuntajakoa muutetaan, on samalla päätettävä muutoksen vaikutuksesta kuntien kielelliseen asemaan. Jos kaksikielinen kunta tulee kuntajaon muutoksen johdosta osaksi sellaista uutta kuntaa, joka 2 momentin nojalla olisi säädettävä yksikieliseksi, on uusi kunta kuitenkin kaksikielinen. Tällaisen kunnan kielellistä asemaa ei voida muuttaa 1 momentin nojalla annetulla valtioneuvoston asetuksella.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä _____ kuuta 20____

Helsingissä 23 päivänä lokakuuta 2014

Pääministerin sijainen, valtiovarainministeri

ANTTI RINNE

Oikeusministeri *Anna-Maja Henriksson*

*Liite
Rinnakkaistekstit*

Laki

kielilain 5 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan kielilain (423/2003) 5 §, sellaisena kuin se on osaksi laissa 480/2013, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

5 §

5 §

Kielellinen jaotus

Kielellinen jaotus

Kunta on säädettävä kaksikieliseksi, jos kunnassa on sekä suomen- että ruotsinkielisiä asukkaita ja vähemmistö on vähintään kahdeksan prosenttia asukkaista tai vähintään 3 000 asukasta. 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.*

Kunta on säädettävä kaksikieliseksi, jos kunnassa on sekä suomen- että ruotsinkielisiä asukkaita ja vähemmistö on vähintään kahdeksan prosenttia asukkaista tai vähintään 3 000 asukasta. 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, vaikka kunta muuten olisi yksikielinen. Tällaisen valtioneuvoston asetuksen voimassaolo päättyy 1 momentissa tarkoitetun valtioneuvoston asetuksen voimassaolon päättyessä.
