

Lausunto
Kotimaisten kielten keskus/
johtaja Leena Nissilä ja
erityisasiantuntija Lotta Jalava
21.5.2025
Dnro 75/03/25

Eduskunnan sivistysvaliokunnalle

Kotimaisten kielten keskuksen lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan virastouudistusta koskevaksi lainsäädännöksi (HE 31/2025 vp)

Hallituksen esitys opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan virastouudistusta koskevaksi lainsäädännöksi pohjautuu hallitusohjelman linjaukseen, jonka mukaan tavoitteena on selkiyttää opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalaan kuuluvaa virastorakennetta, keventää päällekkäistä hallintoa ja vahvistaa virastojen tuloksellista ohjausta Sivistyshallinto 2030 -loppuraportin suuntaisesti huomioiden nykyisten yksiköiden erilaiset tehtävät (Vahva ja välittävä Suomi – Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma 20.6.2023, luku 5). Kotimaisten kielten keskus (jäljempänä myös Kotus) pitää tärkeänä tavoitetta pyrkiä keventämään virastojen päällekkäistä hallintoa ja turvaamaan siten virastojen substanssitehtävät.

Kotus pitää hyvänä, että hallinnonalan virastot ovat voineet yhdessä ministeriön kanssa valmistella yhteisen hankkeen ja ohjausryhmätyöskentelyn kautta uutta virastorakennetta. Kotuksen näkökulmasta keskeistä on ollut löytää ratkaisu siihen, miten jonkin viraston osana voitaisiin täyttää valtion viranomaiselta edellytettävät hallinnolliset vaateet ja siten keskittää voimavarat substanssitehtävien turvaamiseen myös niukkenevien resurssien aikana. Huolta herättää jossain määrin hallituksen esityksen kirjaus (s. 41): ”Uudistuksen kaikkia hyötyjä ei tavoitella saavutettavaksi välittömästi, vaan tulevana vuosina on tarpeen tarkastella ja arvioida virastorakenteen ja yhteisten palveluiden kokonaisuutta sekä mahdollisuuksia virastojen tulojen kasvattamiseen.” Sivistyshallinto 2030 -hanke on ollut erityisesti pienelle virastolle raskas prosessi ja vienyt usean vuoden ajan voimavaroja sen perustehtäviltä. Siksi toivomme, että tämän uudistuksen jälkeen voisimme myös keskittää voimavaroja paremmin substanssitehtävien hoitamiseen.

Kotimaisten kielten keskus keskittyy lausunnossaan erityisesti omiin tehtäviinsä sekä muihin kieleen liittyviin näkökulmiin ja esittää lausuntonaan hallituksen esityksestä seuraavaa.

Kotimaisten kielten keskuksen asema uudessa virastossa

Kotimaisten kielten keskus pitää erittäin tärkeänä hallituksen esityksen linjausta siitä, että Kotimaisten kielten keskus nimenä, sen asema osastona ja sen tehtävät on kirjattu riittävän selkeästi lakiin Opetushallituksesta. Tämän voidaan tulkita noudattavan Sivistyshallinto 2030 -loppuraportin linjausta siitä, että koska Kotuksen tehtäväalue ei rajoitu vain OKM:n toimialalle, on tärkeää, että Kotuksen toiminnot profiloidaan esimerkiksi erillisyyksikkömallia tms. hyödyntäen siten, että kaikki asiakkaat, myös hallinnonalan ulkopuoliset, löytävät ne jatkossakin (Sivistyshallinto 2030. Opetus- ja kulttuuriministeriön konsernin kehittämishankkeen loppuraportti. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2022:35, s. 28). Kotuksen brändin säilymisestä sekä sen laajan asiakaskunnan tavoittamisesta täytyy huolehtia myös jatkossa.

Hallituksen esityksessä lakiin Opetushallituksesta on sen organisaatiopykälässä kirjattu Kotimaisten kielten keskuksen asemasta seuraavaa: ”Opetushallituksessa toimii osastona Kotimaisen kielten keskus, josta säädetään 5 ja 6 §:ssä. Kotimaisten kielten keskuksessa on ruotsinkielisille toiminnoille oma yksikkö.” Kotus pitää tätä lakiin kirjattua osastomallia ainoana vaihtoehtona, joka voi turvata aiemmin itsenäisen viraston substanssitehtävien riittävän itsenäisen hoitamisen myös jatkossa. Kotuksen tehtävät ulottuvat yhteiskunnassa ja hallinnossa laajemmalle kuin opetushallintoon, ja siksi on välttämätöntä, että Kotimaisten kielten keskus säilyy hallituksen esitykseen kirjatulla tavalla itsenäisenä toimijana tehtäviään hoitaessaan. Tämän tulee koskea myös Kotuksen tehtäviin liittyvän viestinnän sisältöjä, sillä Kotimaisten kielten keskuksen tehtäviä hoidetaan käytännössä monenlaisen viestinnän keinoin.

Kotuksen asemasta OKM:n hallinnonalan virastorakenneuudistuksessa on linjattu myös Sivistyshallinto 2030 -raportin jälkeen ilmestyneessä, oikeusministeriön tilaamassa selvityshenkilö Tiina Onikki-Rantajääskön raportissa vuonna 2024 seuraavasti: ”Hallintorakenteen muutoksissa Kotuksen asema autonomisena toimijana on turvattava. Resurssien jakamisessa ja hallinnollisissa ratkaisuissa on taattava se, että Kotus voi jatkaa toimintaansa valtion kieliviranomaisena asiantuntemukseensa perustuvista lähtökohdistaan.” (Suomi osallisuuden kielenä. Selvitys suomen kielen tilasta Suomessa 2020-luvun puolimaissa. Oikeusministeriön julkaisuja 2024:20, s. 215.)

Kotus pitää erittäin tärkeänä myös hallituksen esityksen linjausta siitä, että Opetushallituksen pääjohtajalla ei ole ratkaisovaltaa Kotimaisten kielten

keskuksen tehtävien osalta. Maan ainoan kieliviranomaisen tulee voida tehdä kieliasioita koskevia päätöksiä itsenäisesti ja antaa riippumattomia asiantuntijalausuntoja eri viranomaisille, tarvittaessa myös Opetushallitukselle. Esimerkiksi virkakielen kehittämisen osalta Kotuksen tehtävänä on tehdä linjauksia ja antaa suosituksia, jotka koskevat kaikkia valtion, kuntien ja aluehallinnon viranomaisia, myös Opetushallitusta ja sen erillisyyksiköitä. Kuten hallituksen esityksessä todetaan, ”ehdotetulla organisaatorakenteella pyritään osaltaan turvaamaan asiantuntijuuden riippumattomuus kielen ja tekstin huoltoon liittyvien toimintojen, kielenhuoltoa koskevien suositusten sekä sanakirjatyön osalta”. Riippumattomuuden vaatimus on muuttuneen maailmantilanteen johdosta kasvanut entisestään sekä kielenhuollossa että sanakirjatyössä. Maan kieliviranomaisen on voitava itsenäisesti päättää, millaista sisältöä sanakirjat sisältävät ja mitä sanakirjoja laaditaan ja ylläpidetään.

Vastaava poikkeava ratkaisuvaltamääritys on olemassa OKM:n hallinnonalalla esimerkiksi Kansallisen audiovisuaalisen instituutin kuvaohjelmalain mukaisissa asioissa. Näin olisi hallituksen esityksen mukaan myös tulevassa Taide- ja kulttuurivirastossa, jossa pääjohtaja ei voi pidättää niitä ratkaistavakseen (HE, Laki Taide- ja kulttuurivirastosta 2 §, s. 113). Lisäksi on tärkeää huomata, että kuten aluehallintoa, jossa vastaavia poikkeavia ratkaisuvaltamäärityksiä sovelletaan, myös Kotusta ohjaa enemmän kuin yksi ministeriö. Opetus- ja kulttuuriministeriön lisäksi Kotusta ohjaa osaltaan myös oikeusministeriö, joka kielilainsäädännöstä ja sen toimeenpanosta vastaavana ministeriönä osoittaa strategioissaan ja ohjelmissaan tehtäviä myös Kotukselle.

Kotimaisten kielten keskuksen tehtävät

Kotus pitää erittäin hyvänä lähtökohtana (säännöskohtaiset perustelut s. 6), että Kotuksen tehtävät uudessa laissa vastaavat sisällöllisesti nykyisiä tehtäviä. Nykyisissä on omassa pykälässään määritelty keskuksen tavoitteeksi toimialaansa kuuluvien kielten käytön edistämistehtävä: ”Keskuksen tavoitteena on kielen asiantuntijana edistää keskuksen toimialaan kuuluvien kielten käyttöä yhteiskunnassa.” (laki Kotimaisten kielten keskuksesta 1403/2011, 2 §.) Kotimaisten kielten keskus pitää tärkeänä, että kielten käytön edistämistavoite on säilytetty ja hallituksen esityksessä kirjattu yhdeksi keskuksen tehtävistä.

Vaikka lähtökohtana on ollut, että Kotuksen tehtävät vastaavat sisällöllisesti nykyisiä tehtäviä, on hyvä, että Kotuksen tehtäviä kuvaavassa pykälässä kotoperäisiin vähemmistökieliin liittyvää tehtävää on muutettu vastaamaan nykytilaa ja viraston mahdollisuuksia vähemmistökielten kielenhuollon koordinoinnista näiden kielten käytön ja elvytystoimien seurantaan. Siten odotusarvo Kotuksen työlle vähemmistökielten hyväksi ei kasva liian suureksi ja vastaa sitä, millainen vähemmistökielten elvytyksen tukea koskeva tehtävä Kotukselle annettiin vuonna 2022 laaditun valtioneuvoston

Kielipoliittisen ohjelman (Valtioneuvoston julkaisuja 2022:51) myötä. Tälle tehtävälle opetus- ja kulttuuriministeriö osoitti resurssin vuodesta 2023 alkaen (vähemmistökielten tehtäviin liittyvä erityisasiantuntijan virka sekä vähemmistökielten seurantaan ja elvytykseen liittyvä verkostoitumisen tuki).

Virastojen nimistä

Kotuksen näkemyksen mukaan oli erittäin tärkeää, että uusien virastokokonaisuuksien nimien pohdinta aloitettiin opetus- ja kulttuuriministeriössä varhaisessa vaiheessa. Siten pystyttiin hyödyntämään nimistöasiantuntijoiden panosta ja osallistamaan kaikkia kyseisiä virastoja muun muassa nimityöpajojen avulla.

Hallituksen esityksessä on päädytty ratkaisuun, jossa korostuvat työpajoissa esille tulleet isojen virastojen toiveet nimiksi. Ratkaisun hyvänä puolena voi pitää jatkuvuutta: olemassa olevien nimien säilyttäminen säästää resursseja ja edesauttaa isojen virastojen palvelujen saavutettavuutta. Pienten virastojen osalta ratkaisu on hankalampi, koska niiden palvelut (esim. kirjastotehtävät tai kieleen liittyvät tehtävät) eivät näy nimissä, mikä voi vaikeuttaa palvelujen löydettävyyttä.

Hallituksen esitys lähtee siitä, että Opetushallitus – Utbildningsstyrelsen tulee säilymään kasvatuksesta, koulutuksesta ja kielestä vastaavan viraston nimenä. Kotimaisten kielten keskus korostaa, että tulevan viraston nimi on sidoksissa sen organisaatorakenteeseen. Jos Opetushallitus – Utbildningsstyrelsen halutaan säilyttää viraston nimenä, palvelujen löytymisen ja brändin säilymisen kannalta on erityisen tärkeää, että virastossa on Kotimaisten kielten keskus – Institutet för de inhemska språken -niminen, laissa määritelty muusta viraston toiminnasta erottuva osasto tai erillisyyksikkö.

Opetushallituksen johtokunta

Opetushallitusta koskevan lain 3 §:ssä on tarkoitus säätää Opetushallituksen johtokunnasta. Hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, että Kotimaisten kielten keskuksella ei olisi enää omaa neuvottelukuntaa, vaan sen nykyisen neuvottelukunnan tehtäviä hoitaisi jatkossa Opetushallituksen yhteinen johtokunta. Hallituksen esitysluonnoksesta ei kuitenkaan käy tarkemmin ilmi, mitä Kotuksen nykyisiä neuvottelukunnan tehtäviä johtokunnalle kuuluu ja onko johtokuntaa esimerkiksi kuultava Kotuksen lautakuntien nimeämisestä. Jos näin on, olisi varmistettava, että tulevalla johtokunnalla on riittävä asiantuntemus myös Kotuksen toimialasta. Muutenkin on huolehdittava siitä, että kieliasiat tulevat johtokunnassa edustetuiksi Kotuksen tehtävien kannalta relevantilla tavalla.

Kielitaitovaatimuksista

Kotus pitää hyvänä hallituksen esityksen linjausta siitä, että kelpoisuusvaatimuksia asetettaisiin jatkossa vain välittömästi pääjohtajan alaisuudessa toimiville johtaville virkamiehille sekä Opetushallituksen ruotsinkielisen koulutuksen ja varhaiskasvatuksen tehtäviä hoitavan yksikön henkilöstölle. Tämä vastaa sitä, miten nykyisessä Kotimaisten kielten keskusta koskevassa laissa on määritelty (kelpoisuusehdot on määritelty vain Kotuksen johtajalle). Voimme siten jatkossakin itse määrittää tehtävänhaun yhteydessä sen, minkälaisen koulutuksen ja kielitaidon katsomme eduksi kunkin viran hoitamisen kannalta. Kotuksen näkökulmasta tämä on erittäin tärkeää, koska hyvin erityistä kieliosaamista vaativissa Kotuksen tehtävissä tarkasti määritellyt kelpoisuusvaatimukset ja niistä seuraavat kielitaitovaatimukset hankaloittaisivat merkittävästi parhaiden osaajien saamista. Jos myös Kotuksen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksiin lisättäisiin korkeakoulututkinto, tulee silloin vaatia myös lainmukaista kielitaitoa. Tämä ei ole ongelma suomenkielisen henkilöstön osalta ainakaan kielenhuollossa, mutta se voi olla ongelma myös suomenkielisessä sanakirjatyössä, kuten murre-sanakirjojen tai vanhan kirjasuomen sanakirjojen toimitustyössä.

Ruotsinkielisen henkilöstön osalta tiukat laissa määritellyt kielitaitovaatimukset muodostuisivat erityisen ongelmallisiksi, koska silloin heiltä tulisi kaksikielisessä viranomaisessa edellyttää erinomaista suomen kielen taitoa. Tällöin rekrytoinneissa jouduttaisiin tilanteisiin, joissa suomen kielen taito voisi ratkaista rekrytoinnin tuloksen, vaikka kyseiseen tehtävään tarvitaan nimenomaan ruotsin kielen syväosaajaa ja esimerkiksi ruotsalaismurteiden tuntemusta. Kotuksessa työskentelyyn ei riitä pääkielessäkään (suomi tai ruotsi) Opetushallituksen nykyisen lain edellyttämä erinomainen taito, vaan sekä kielenhuollossa että sanakirjatyössä vaaditaan hyvin spesiaalia kielitaitoa, jonka tulee olla äidinkielen tasoista sekä kielitajultaan ja sana- ja ilmaisuvarannoltaan hyvinkin erityistä (esimerkiksi murreosaamista tai vanhan kirjasuomen osaamista vaativaa). Erityisen ongelmallinen tilanne olisi myös kaksikielisten sanakirjojen osalta. Esimerkiksi maahanmuuttajasanakirjojen toimitukseen ei löydy tekijöitä, kun heiltäkin tulisi edellyttää toisen kotimaisen kielen osaamista. Myös suomi-viro- ja suomi-karjala-konteksteissa toisen kotimaisen kielen vaatimus johtaisi ongelmiin pätevän henkilöstön saamisessa.