

## HALLITUKSEN KERTOMUS KIELILAINSÄÄDÄNNÖN SOVELTAMISESTA 2025

### Pääasiallinen sisältö

Hallituksen kertomus kielilainsäädännön soveltamisesta on seurantaraportti, joka annetaan eduskunnalle kerran vaalikaudessa. Hallituksen kertomus kielilainsäädännön soveltamisesta 2025 sisältää ajankohtaistietoa Suomen kielioloista, kielellisiä oikeuksia tukevista rakenteista, hallinnollisten muutosten vaikutuksesta kieliryhmiin sekä kokemuksia kielellisten oikeuksien toteutumisesta viranomaisissa. Keskeisiä teemoja ovat digitalisaatio, kielellisten oikeuksien toteutuminen oikeuslaitoksessa, kaksikielisten hyvinvointialueiden toiminta, Suomen kansalliskielten tilanne, sekä viittomakielisten oikeudet. Lisäksi kertomuksessa on yhteenveto seuranta-aikana kootuista kokemuksista kielilainsäädännön soveltamisesta ja maan kielioloista.

### Asian tausta

Valtioneuvosto antaa kielilain (423/2003) 37 §:n perusteella vaalikausittain eduskunnalle hallituksen kertomuksen kielilainsäädännön soveltamisesta ja kielellisten oikeuksien toteutumisesta sekä tarpeen mukaan muistakin kielioloista. Kertomuksessa käsitellään suomen ja ruotsin kielen lisäksi ainakin saamen kieltä, romanikieltä ja viittomakieltä.

Kielilain täytäntöönpanosta annetun valtioneuvoston asetuksen (433/2004) mukaan kertomuksessa käsitellään kielilainsäädännön soveltamista, kielellisten oikeuksien toteutumista, maan kielisuhteita sekä suomen ja ruotsin kielten kehitystä. Kertomukseen sisältyy yhteenveto seuranta-aikana kootuista kokemuksista kielilainsäädännön soveltamisesta ja maan kieliolojen kehityssuunnista.

Hallituksen kertomus kielilainsäädännön soveltamisesta on valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 3 § 1 kohdan mukainen eduskunnalle annettava hallituksen kertomus.

### Asian valmistelu

Kertomusta on valmisteltu oikeusministeriössä. Kertomuksen keskeisiä aineistoja ovat erityisesti tilastotiedot, oikeusministeriön tilaamat kielellisten oikeuksien seurantabarometrit, muut selvitykset, ylimpien laillisuusvalvojen kertomukset, kieliryhmien omat arviot sekä eri ministeriöiden seuranta oman hallinnonalan kehityksestä.

Kielikertomuksesta valmisteluvastuussa oleva oikeusministeriö on toteuttanut selvityksiä ja kyselyitä kertomuksen tausta-aineistoiksi. Vuoden 2025 helmikuussa julkaistiin viimeisimmät kielellisten oikeuksien seurantabarometrit. Kielibarometri on vuodesta 2004 alkaen toteutettu neljän vuoden välein. Se kuvaa kaksikielisten kuntien suomen- ja ruotsinkielisten kielivähemmistöjen sekä ruotsinkielisen enemmistön näkemyksiä kielellisten oikeuksien toteutumisesta niin kotikunnassaan kuin Suomessa yleisesti. Vuonna 2024 oikeusministeriö toteutti kolmatta kertaa saamebarometrin, jonka tavoitteena oli selvittää, miten saamelaisten kielelliset oikeudet toteutuvat saamen kielilain piiriin kuuluvissa organisaatioissa. Kysely kohdistettiin aiemmista kerroista poiketen palveluiden käyttäjien sijaan kyseisten organisaatioiden henkilöstölle. Vuonna 2024 oikeusministeriö toteutti lisäksi toista kertaa viittomakielibarometrin.

Kielikertomuksessa on huomioitu myös muita seurantajaksolla toteutettuja, kertomuksen aihepiiriin liittyviä selvityksiä. Vuonna 2021 valtioneuvoston periaatepäätöksenä annetun kansalliskielistrategian toimenpiteinä oikeusministeriö on tilannut selvityksen englannin kielen aseman vaikutuksesta kansalliskielten elinvoimaisuuteen sekä asettanut suomen kielen selvityshenkilön kartoittamaan ja määrittelemään suomen kielen tilanne ja haasteet sekä kielipoliittiset tavoitteet.

Kertomuksen valmistelussa oikeusministeriö on lähestynyt myös kieliryhmien edustajia lausuntopyynnöllä. Lausuntoa pyydettiin seuraavilta tahoilta: Kotimaisten kielten keskuksen suomen- ja ruotsin kielten lautakunnat, Folktinget – Svenska Finlands Folkting, Saamelaiskäräjät, Romaniasiaain neuvottelukunta RONK, Kuurojen Liitto ry, Finlandssvenska teckenspråkiga rf, Suomen Kuurosokeat ry, Kuulovammaisten Lasten Vanhempien Liitto ry, Döva och hörselskadade barns stödförening r.f., Karjalan Sivistysseura ry, Karjalazet Nuoret Suomes – Karjalaiset Nuoret Šuomešša ry, Suojärven Pitäjäseura ry, Karjalan Kielet ry, Kotimaisten kielten keskuksen karjalan kielen asiantuntijatyöryhmä, Itä-Suomen yliopisto, Helsingin juutalainen seurakunta, Suomen Islam-seurakunta, Suomen Venäjänkielisten Yhdistysten Liitto FARO, Suomen Viro-yhdistysten liitto ry, etnisten suhteiden neuvottelukunta ETNO, Kotimaisten kielten keskuksen vähemmistökielifoorumi, SAMS – Samarbetsförbundet kring funktionshinder rf, ja FDUV – förbundet för personer med utvecklingsstörning eller annan intellektuell funktionsnedsättning rf. Tähän kertomukseen lausuntoa ei saatu yhdeltäkään vieraskielisiä edustavalta taholta.

### **Keskeiset huomiot**

Kielikertomuksessa 2025 on noudatettu edellisten, vuosien 2021 ja 2017 kertomusten tapaa keskittyä muutamaan kielellisten oikeuksien kannalta keskeiseen teema-alueeseen. Tämä menettelytapa on perusteltu, jotta kertomuksesta ei tulisi liian laaja ja ettei toisaalta monia tärkeitä aiheita käsiteltäisi liian pintapuolisesti. Kertomukseen on pyritty valitsemaan aiheita, joiden käsittely on tarkoituksenmukaista asianomaisella hallinnonalalla tapahtuneen kehityksen perusteella, tai jotka ovat kielellisten oikeuksien kannalta keskeisiä ja joista on esimerkiksi viimeaikaisten selvitysten myötä kertynyt tietoa. Lisäksi on huomioitu perustuslakivaliokunnan edellisen kielikertomuksen johdosta lausuma. Tässä kielikertomuksessa käsitellään digitalisaatiota, oikeuslaitosta, kaksikielisten hyvinvointialueiden tehtäviä kielellisten oikeuksien näkökulmasta, sekä Suomen kansalliskielten tilannetta. Lisäksi viittomakielisten oikeudet näkyvät kertomuksessa läpileikkaavana teemana.

Kertomuksessa raportoidaan myös lyhyesti kielellisten oikeuksien kannalta keskeisimmistä lainsäädäntömuutoksista. Lisäksi kertomus sisältää kieliä koskevaa tilastotietoa sekä edellisen kertomuksen jälkeen tapahtuneen kehityksen seuranta.

### **Ajankohtaista Suomen kielioloista**

Suomen väkiluku on kasvanut koko seurantajakson ajan. Vuonna 2024 suomea, ruotsia tai saamea äidinkielenään puhuvien määrä väheni 19 734 henkilöllä ja vieraskielisten määrä kasvoi 51 854 henkilöllä edelliseen vuoteen verrattuna. Vieraskieliset siis ylläpitivät väkiluvun kasvua, ja sama pitää paikkansa kaikkina seurantajakson vuosina. Vuonna 2024 suomenkielisiä oli 84,1 % väestöstä, ruotsinkielisiä 5,1 % ja vieraskielisiä 10,8 %.

Vaikka englannin kielen käytön lisääntyminen vaikuttaa kielen asemaan, on suomi yhä vahvasti maan pääkieli yhteiskunnan eri osa-alueilla. Tämän asiantilan säilymistä pidetään yleisesti tärkeänä, ja suomen kielen taito on olennainen kaikilla yhteiskunnan osa-alueilla. Ruotsin kielen asema toisena kansalliskielenä on lainsäädännöllisesti vahva, mutta käytännössä ruotsinkielisten kielellisten oikeuksien toteutuminen vaatii yhä suunnitelmallisuutta ja toimenpiteitä viranomaisilta. Haasteita oikeuksien toteutumiselle aiheuttaa viranomaisten ruotsinkielentaitoisen henkilöstön vähäinen määrä sekä ruotsin kielen osaamistason yleinen heikentyminen yhteiskunnassa.

Saamen kielten aseman vahvistaminen etenkin opetusta tukemalla korostuu Suomen kansainvälisten sopimusten valvontaelimiltä saamissa suosituksissa. Saamen kielen opetukseen on panostettu muun muassa vahvistamalla ja jatkamalla tukea etäopetuksen pilottihankkeelle sekä saamen kielipesille saamelaiden kotiseutualueella ja sen ulkopuolella. Saamenkieliseen opetukseen osallistuvien määrä on ollut kasvussa. Myös saamenkielisten opettajien koulutusta on tuettu ja oppimateriaalin määrärahoja vahvistettu pitkällä aikavälillä. Saamelaiden kielellisten oikeuksien toteutumisessa viranomaispalveluissa on yhä kehitettävää, myös viranomaisten tietoisuuden ja asenteiden osalta.

Viittomakielet huomioidaan aiempaa paremmin viranomaistoiminnassa, mutta tulkkausta ei edelleenkään järjestetä säännönmukaisesti viranomaisasioinnissa eikä tietoa aina ole saatavilla tai helposti löydettävissä viittomakielillä. Suomenruotsalaisen viittomakielen asema on monin tavoin suomalaista viittomakieltä heikompi, mutta kielen elvytys on edistynyt ja elvytysohjelma julkaistiin syksyllä 2025.

Myös romanikielen ja karjalan kielen elvytyksessä on otettu edistysaskeleita. Romanikielen elvytysohjelma julkaistiin vuonna 2022, ja karjalan kielen elvytysohjelma keväällä 2025.

Kielellisiä oikeuksia edistetään jatkamalla pääministeri Sanna Marinin hallituksen kaudella valtioneuvoston periaatepäätöksinä hyväksytyjen kansalliskielistrategian ja kielipoliittisen ohjelman toimenpiteiden toteuttamista. Oikeusministeriö koordinoi ohjelmien toimeenpanoa, ja niiden puitteissa on toteutettu muun muassa säädösmuutoksia, hankkeita ja selvityksiä.

Kieliä koskevat säädösmuutokset ja hankkeet vuosina 2021-2025

Kielikertomuksessa käsitellään kielellisiin oikeuksiin liittyviä säädöshankkeita seurantajaksolla. Kielellisten oikeuksien tosiasialliseen toteutumiseen vaikuttavat muun muassa hallinnolliset rakenteet, kielitaitoisen henkilökunnan saatavuus ja kielitaitovaatimukset, kieltenopetus sekä esimerkiksi tietotekniset ratkaisut.

Vuoden 2025 alusta aloitti toimintansa valtakunnallinen Oikeuspalveluvirasto, johon yhdistyivät aiemmat kuusi oikeusapu- ja edunvalvontapiiriä sekä oikeusministeriön oikeusapu- ja edunvalvontapiireille aiemmin hoitamat keskushallintoviranomaisen tehtävät. Uuden valtakunnallisen viraston toimialaa ovat julkinen oikeusapu, yleinen edunvalvonta ja talous- ja velkaneuvonta. Koska uusi virasto on valtakunnallinen, myös sen keskushallinto on kaksikielinen, kun aiemmista piireistä kaksikielisiä oli vain osa. Uudistus laajensi siten jossakin määrin mahdollisuutta asioida oikeusapu- ja edunvalvontasektorin hallinto- ja tukipalveluihin liittyvissä kysymyksissä ruotsin kielellä. Alueellisten oikeusaputoimistojen ja edunvalvontatoimistojen alueista säädetään uudistuksen myötä valtioneuvoston asetuksella, mikä selkeyttää niiden kielellistä asemaa. Muutoksen yhteydessä täydennettiin myös talous- ja velkaneuvonnan henkilöstön kielitaitoa koskevaa sääntelyä. Lisäksi oikeuspalveluvirasto lisättiin saamen kielilain (1086/2003)

soveltamisalaan, ja muutoksen myötä saamelaisilla on nyt oikeus asioida omassa asiassaan saamen kielellä myös esimerkiksi Helsingin oikeusaputoimistossa tai edunvalvontatoimistossa.

Digi- ja väestötietovirastosta annettua lakia (304/2019) muutettiin vuoden 2025 alusta lukien niin, että viraston toimipaikoista määrätään nyt viraston työjärjestyksessä eikä enää valtioneuvoston asetuksella (746/2024). Hallituksen esitystä käsitellessään eduskunnan hallintovaliokunta totesi, että sijoittumisessa ja palvelutarjonnassa tulee huomioida muun muassa alueelliset ja kielelliset näkökohdat. Digi- ja väestötietovirasto vähensi palvelu- ja toimipaikkojaan 1.7.2025 lukien keskittämällä käyntiasiointipalvelut 18 maakuntakeskukseen. Viraston palveluita on kehitetty eri kielillä.

Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan virastoja yhdistetään suuremmiksi yksiköiksi vuoden 2026 alusta lähtien. Sivistyshallinnon uudistuksessa Kotimaisten kielten keskus yhdistyy Opetushallitukseen, Saavutettavuuskirjasto Celia ja Varastokirjasto Kansallisarkistoon ja Suomenlinnan hoitokunta Museovirastoon. Lisäksi perustetaan Taide- ja kulttuurivirasto, johon sisältyvät nykyisten Taiteen edistämiskeskuksen ja Kansallisen audiovisuaalisen instituutin toiminnot. Uudistuksen jälkeen Kotimaisten kielten keskus toimii osastona Opetushallituksessa, ja molempien virastojen tehtävät säilyvät pääosin ennallaan. Sekä Opetushallituksen että Kotimaisten kielten keskuksen nykyiset ruotsinkieliset yksiköt jatkavat myös toimintaansa.

Julkisyhteisöjen henkilöstöltä vaadittavasta kielitaidosta annetun lain muutokset tulivat voimaan 1.8.2024. Muutoksen myötä suomen tai ruotsin kielen erinomaista taitoa osoittavan valtionhallinnon kielitutkinnon voivat suorittaa maksutta ne henkilöt, jotka ovat suorittaneet ylioppilastutkinnon tai korkeakoulututkinnon tai ovat parhaillaan suorittamassa korkeakoulututkintoa. Muutoksella pyrittiin helpottamaan ruotsinkielisten ja muiden ruotsin kielellä koulutuksensa saaneiden henkilöiden hakeutumista valtion viranomaisten palvelukseen. Tämä voi vahvistaa viranomaisten edellytyksiä toteuttaa kielellisiä oikeuksia muun muassa antamalla palvelua molemmilla kansalliskielillä.

Osana kansalliskielistrategian tavoitetta edistää toisen kotimaisen kielen oppimista ja opetusta yläkoulun 7. luokalle lisättiin syksystä 2024 alkaen yksi vuosiviikkotunti B1-kieleen. Tähän liittyen Opetushallitus päivitti B1-kielen opetussuunnitelman perusteita. Äidinkielen opetuksen tuntimäärää lisättiin osana perusopetuksen vähimmäistuntimäärän lisäämistä 1.8.2025 lukien. Muutoksen tavoitteena oli vahvistaa kaikkien oppilaiden oppimisen perustaa luku-, kirjoitus- ja matemaattisissa taidoissa siten, että he saavat riittävät valmiudet perusopetuksen oppimäärän ja toisen asteen opintoihin.

Ylioppilastutkinnon kokeita voi suorittaa syksystä 2028 alkaen myös englannin kielellä ja tätä varten mahdollistetaan myös englanninkieliset lukio-opinnot 1.8.2026 alkaen. Uudistuksen tarkoituksena on parantaa heikosti suomen tai ruotsin kieltä taitavien opiskelijoiden sivistyksellisiä oikeuksia. Englanninkielisen ylioppilastutkinnon suorittaminen voisi sujuvoittaa tällaisten opiskelijoiden siirtymistä korkea-asteen opintoihin. Uudistuksen tavoitteena on vahvistaa Suomen houkuttelevuutta kansainvälisten toimijoiden ja paluumuuttajien joukossa. Kansalliskielten asema on pyritty valmistelussa turvaamaan muun muassa englanninkielisen lukiokoulutuksen järjestämislupasäätelyllä sekä englanninkielisen ylioppilastutkinnon suorittamismahdollisuuden säätelyllä. Lähtökohtana on, että suomen- ja ruotsinkieliset suorittavat jatkossakin lukion oppimäärän ja ylioppilastutkinnon kansalliskielillä.

## Digitalisaatio

Digitalisaatio lisääntyy kaikilla yhteiskunnan osa-alueilla, ja myös viranomaispalvelut ja tiedottaminen siirtyvät enenevässä määrin digitaalisille alustoille. Teknologian ja tekoälyn kehitys tuo uusia mahdollisuuksia kielellisten oikeuksien turvaamiseen, mutta digitalisaatio voi myös heikentää kielellisten oikeuksien käytännön toteutumista. Uusia palveluita ja järjestelmiä kehitetään yhä usein lähtökohtaisesti suomen kielellä, mikä näkyy ruotsinkielisten palveluiden heikompana saatavuutena ja laatuna. Saamenkielisten digipalveluiden saatavuus on hyvin vähäistä. Myöskään palveluiden käytön tukea tai apuvälineitä ei ole yhdenvertaisesti tai välttämättä ollenkaan saatavilla vähemmistökielillä. Tekoälyn käyttö käännöstyökaluna on yleistynyt, mutta käännösten laadussa on vielä kehitettävää ja käännökset vaativat yhä ihmisen tarkastusta.

## Kielellisten oikeuksien toteutuminen oikeuslaitoksessa

Vuonna 2019 toteutettu käräjäoikeuksien rakenneuudistus ei näytä merkittävästi heikentäneen kielellisten oikeuksien toteutumista, mutta myös kielteisiä vaikutuksia on tuotu esiin. Tuomioistuinten ruotsinkielisten palveluiden toteutukselle haasteita aiheuttaa kaksikielisen henkilöstön riittävyys ja rekrytointi, erityisesti kansliahenkilöstön osalta. Ruotsiksi käsiteltyjen rikosasioiden osuus on ollut laskussa jo pidempään, ja se on huomattavan pieni ruotsinkielisen väestön osuuteen nähden. Ruotsinkielisten arvioidaan luopuvan oikeudestaan käyttäen tuomioistuimessa omaa kieltään esimerkiksi siksi, ettei ruotsinkielisen käsittelyn saatavuuteen ja laatuun luoteta. Keskeistä olisi varmistaa oikea käsittelykieli jo rikosprosessin alkuvaiheessa. Tuomioistuinten ruotsinkielisiä palveluita pyrittiin kehittämään oikeusministeriön ja Tuomioistuinviraston vuosina 2024–2025 yhteistyössä toteuttamassa hankkeessa.

## Kaksikielisten hyvinvointialueiden toiminta

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus kokonaisuutena on vielä liian tuore vaikutusten asianmukaiseen arviointiin. Myös kaksikielisten hyvinvointialueiden yhteistyösopimuksiin, ruotsin- ja saamenkielisten palveluiden tukemiseen sekä kansalliskielilautakuntiin ja saamen kielen lautakuntaan liittyvä toiminta hakee vielä osittain muotoaan. Etenkin ruotsinkielisten vammaispalveluiden toteutumisessa on ollut haasteita Kärkulla-kuntayhtymän purkamisen jälkeen, ja ruotsinkielisiä viranomaispalveluita laajemminkin koskevat haasteet näkyvät myös sosiaali- ja terveydenhuollon puolella. Lapin hyvinvointialueella sote-uudistus ja alueen erityistehtävä saamenkielisten palveluiden tukemisessa on mahdollistanut saamenkielisten palveluiden pitkäjänteisen ja suunnitelmallisen kehittämisen, mikä on saanut kiitosta palvelunkäyttäjiltä.

## Suomen kansalliskielten tilanne

Englannin kielen lisääntynyt käyttö on vaikuttanut kansalliskielten asemaan yhteiskunnassa. Suomen kielen kohdalla englannin vaikutukset näkyvät etenkin korkeakouluissa. Yleisellä tasolla englannin kielen yleistyminen vaikuttaa kielteisemmin ruotsinkielisiin kuin suomenkielisiin palveluihin. Julkishallinnossa englanti on osin korvannut ruotsin kielen, ja ruotsin asemaa hallinnon kielenä heikentää myös ruotsinkielisten pieni osuus valtion henkilöstöstä. Säädös- ja virkakielen ymmärrettävyydessä molemmilla kansalliskielillä on kehitettävää. Myös selkokielen lisääntynyt tarve olisi hyvä huomioida viranomaistoiminnassa.

Peruskoulussa vain pieni osa oppilaista saavuttaa äidinkielen opetuksessa hyvät taidot. Perustaitojen osaamisen vahvistamiseksi äidinkielen ja kirjallisuuden tuntiresurssia on lisätty alakoulussa syksystä 2025 alkaen. Toisen kotimaisen kielen pakollisuus osana ylioppilastutkintoa poistui vuonna 2004, ja sen jälkeen ruotsin kirjoittajien määrä on laskenut ja kielen yleinen osaaminen yhteiskunnassa heikentynyt. Yläkoulun 7. luokalle on lisätty syksystä 2024 alkaen yksi vuosiviikkotunti B1-kielen, joka suurimmalle osalle oppilaista tarkoittaa ruotsia toisena kotimaisena kielenä. Ammatilliseen perustutkintoon sisältyy sekä äidinkielen että toisen kotimaisen kielen opintoja merkittävästi vähemmän kuin lukiokoulutukseen. Syksystä 2028 alkaen suomalaisen ylioppilastutkinnon voi suorittaa myös englannin kielellä, ja englanninkielinen lukiokoulutus alkaa vuonna 2026.

### Viittomakielisten oikeudet

Viittomakielisten lasten ja nuorten varhaiskasvatus ja opetus järjestetään usein tulkkauksen tai viittomakielisen avustajan avulla. Haasteita omakielisen opetuksen järjestämiselle aiheuttaa sekä viittomakielisten oppilaiden että opettajien pieni määrä. Viittomakieli nähdään yhä monesti kommunikaation tukimuotona kielen sijaan, mikä voi olla esteenä esimerkiksi kuurojen vanhempien kuulevien, äidinkieleltään viittomakielisten lasten pääsyyllä viittomakieliseen varhaiskasvatukseen ja opetukseen. Viittomakielen tulkkauksen saatavuudessa on yhä haasteita, ja tulkkauksen palvelua säätelevä lainsäädäntökokonaisuus koetaan sekavana. Tulkkauksen järjestämisessä ja tiedottamisessa tulisi huomioida myös suomenruotsalaista viittomakieltä käyttävien ja kuurosokeiden tarpeet.