OPETUSHALLITUS
UTBILDNINGSSTYRELSEN

Lausunto
23.2.2026
OPH-830-2026

Kotimaisten kielten keskus
INSTITUTET FÖR DE INHEMSKA SPRÅKEN

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

Asia: K 20/2025 vp Hallituksen kertomus kielilainsäädännön soveltamisesta 2025

Lausunto / K 20/2025 vp Hallituksen kertomus kielilainsäädännön soveltamisesta 2025

Kotimaisten kielten keskus, joka on 1.1.2026 alkaen osa Opetushallitusta, kiittää mahdollisuudesta tulla kuulluksi hallituksen kielilainsäädännön soveltamista koskevaa kertomusta (jäljempänä kielikertomus) koskevassa asiassa ja toteaa sekä omana että Opetushallituksen lausuntona seuraavan.

1. Lausunnon pääkohdat

Kielikertomuksessa raportoidaan useiden kansalliskielistrategiassa ja kielipoliittisessa ohjelmassa ehdotettujen toimenpiteiden toteutumisesta. Opetushallitus pitää tärkeänä, että toimenpiteiden toteuttamista jatketaan ja siihen osoitetaan riittävät resurssit. Osa jo toteutuneista toimenpiteistä on selvityksiä ja ohjelmia. Opetushallitus pitää tärkeänä, että myös näissä ehdotetut toimenpiteet pystytään toteuttamaan.

Hallituksen kielikertomuksen tausta-aineistoksi tarvitaan monipuolista tietoa maan kielioloista. Kielikertomuksen laatimista helpottaisi, jos tarjolla olisi kattavaa seurantatietoa maamme kielitilanteesta. Seurantatietoa voi hyödyntää monella tavalla paitsi kielikertomuksen koostamisessa myös toisaalla hallinnossa.

Kielikertomuksessa raportoidaan myös säädös- ja viranomaiskielen vaikeaselkoisuudesta ja selkokielen tarpeesta. Muutos parempaan vaatii toimenpiteitä: Virastoihin on rekrytoitava selkeän kielen ja selkokielen asiantuntijoita, E-oppivan hyvän virkakielen kurssit tai osa niistä on otettava

OPETUSHALLITUS
UTBILDNINGSSTYRELSEN

Lausunto
23.2.2026
OPH-830-2026

Kotimaisten kielten keskus
INSTITUTET FÖR DE INHEMSKA SPRÅKEN

osaksi julkisen hallinnon pakollista perehdytysmateriaalia, tietojärjestelmien kielellisestä käytettävyydestä on huolehdittava ja säädöskielen arviointiin on sisällytettävä säädösten ymmärrettävyyden arviointi.

Kielilainsäädäntöä tulee kehittää nykyistä oikeudenmukaisemmaksi. Saamen kielen osalta tärkeää on toteuttaa pikaisesti saamelaisten totuus- ja sovintokomission toimenpide-ehdotukset. Romanikielen osalta tulisi huolehtia pikaisesti romanikielen elvytysohjelman toimeenpanosta ja taata romanikielen asema omalla kielilailla. Viittomakielen opetus ja viittomakielinen opetuspolku tulisi varmistaa. Lisäksi karjalan kielen ja selkokielen asema tulisi turvata lainsäädännöllä.

2. Yleistä

Hallitus laatii ja tuo eduskuntaan kertomuksen kielilainsäädännön soveltamisesta kerran vaalikaudessa. Kielikertomuksen julkaiseminen on verraten uusi asia hallinnossamme. Seurantaraportteja on alettu koostaa 2000-luvulla, ja niitä on julkaistu kaikkiaan kuusi (2006, 2009, 2013, 2017, 2021, 2025). Täysin vakiintuneita käytäntöjä kielikertomusten laatimiseksi ei kaiketi ole muodostunut.

Kielikertomuksen antamisesta säädetään kielilaissa (423/2003) sekä kielilain täytäntöönpanosta annetussa asetuksessa (433/2004). Asetuksessa todetaan kohdekielistä, että kertomuksessa käsitellään suomen ja ruotsin kielen lisäksi ainakin saamen kieltä, romanikieltä ja viittomakieltä sekä tarpeen mukaan yleisemmin maan kielioloja. Kertomuksessa tulee tarkastella kielilainsäädännön soveltamista, kielellisten oikeuksien toteutumista, maan kielisuhteita sekä suomen ja ruotsin kielten kehitystä.

Hallituksen kertomus kielilainsäädännön soveltamisesta 2025 on seurantaraporttien ketjussa laaja julkaisu, joka sisältää runsaasti 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

OPETUSHALLITUS
UTBILDNINGSSTYRELSEN

Lausunto
23.2.2026
OPH-830-2026

Kotimaisten kielten keskus
INSTITUTET FÖR DE INHEMSKA SPRÅKEN

kansalliskielten tilanne, sekä viittomakielisten oikeudet. Kielten asemaa ja kielellisiä oikeuksia koskevien huomioiden lisäksi kertomuksessa on jonkin verran huomioita myös säädös- ja viranomaiskielen vaikeaselkoisuudesta ja selkokielen tarpeesta, vaikka kielen laatua koskevaa säätelyä (esim. hallintolain 9. §) ei yleensä lueta kuuluvaksi kielilainsäädäntöön tai kielellisiä oikeuksia koskevaksi. Kertomuksen lopussa on yhteenveto seuranta-aikana kootuista kokemuksista kielilainsäädännön soveltamisesta ja maan kielioloista.

Oikeusministeriön johdolla laadittu kielikertomus on katsaus kielilainsäädäntöön ja kuvaa osittain myös lainsäädännön toteutumista kansalaisten arjessa. On kuitenkin tärkeää muistaa, että kielen aseman ohella kielen laatu on yhtä tärkeä osa kielipolitiikkaa. Kielten käytön takaamisen ohella tulee myös huolehtia hyvän yleiskielen ja sen eri käyttöaloilla tarvittavan kielen säilymisestä ja turvaamisesta myös tulevaisuudessa kotimaisten kielten osalta. Lainsäädännön tarkastelu ei siis anna riittävää tietoa Suomen kielioloista. Opetushallitus toivookin, että kielikertomus antaisi jatkossa entistä tarkemman kuvan eri kieliryhmien todellisesta tilanteesta ja esimerkiksi opetuksen haasteista.

Kielikertomuksessa raportoidaan useiden kansalliskielistrategiassa ja kielipoliittisessa ohjelmassa ehdotettujen toimenpiteiden toteutumisesta. Opetushallitus pitää tärkeänä, että toimenpiteiden toteuttamista jatketaan ja siihen osoitetaan riittävät resurssit. Resursseja tulee osoittaa esimerkiksi sen selvittämiseen, onko digitaalisia palveluja koskeva lainsäädäntö tarpeen päivittää sisältämään kielinäkökulma. Osa kansalliskielistrategian ja kielipoliittisen ohjelman jo toteutuneista toimenpiteistä on selvityksiä ja ohjelmia, joissa niin ikään tehdään toimenpide-ehdotuksia eri kieliryhmien kielellisten oikeuksien parantamisesta. Kuten kielikertomuksessa monessa kohdin todetaan, kyseessä ovat tyypillisesti riippumattomat selvitykset ja ohjelmat ja siksi niissä ehdotettujen toimenpiteiden toteuttaminen vaatii erillisiä poliittisia päätöksiä. Opetushallitus pitääkin tärkeänä, että tarvittavat päätökset tehdään ja toimenpiteille osoitetaan riittävät resurssit, jotta muun muassa suomen kielen selvityksen (2024), suomenruotsalaisen viittomakielen elvytysohjelman (2025), romanikielen elvytysohjelman (2022)

ja karjalan kielen elvytysohjelman (2025) toimenpide-ehdotukset voidaan toteuttaa.

3. Kielikertomuksen tausta-aineistoksi tarvitaan monipuolista tietoa maan kielioloista

Asetuksen mukaan hallituksen kielikertomuksessa voidaan tarkastella maan kielioloja. Maan kieliolojen seuraaminen on tarpeellinen yhteiskunnallinen tehtävä. Kieliolojen seuraamisessa on monta ulottuvuutta lainsäädännöllisen kehikon lisäksi. Seurannassa on otettava huomioon, että kieliolojen ja kielten yhteiskunnallisen aseman kuvaaminen on menetelmällisesti vaativa ja tutkimuksellisesti moniulotteinen tehtävä. Jotta kielikertomus voisi toteuttaa kieliolojen seurantatehtävää laajakantoisemmin, siinä hyödynnettävää taustatietoa tulisi tuottaa järjestelmällisesti.

Kotimaisten kielten keskus julkaisi vuonna 2025 esiselvityksen Kielten käyttöalojen seuranta, jossa kartoitettiin kielipoliittisten toimijoiden roolia kielitiedon tuottajana. Selvityksessä käytiin läpi kielikertomuksia, ja niistä todetaan kokoavasti (s. 90–91):

Kertomusten teemat ovat vaihdelleet jonkin verran hallituskausittain. Pääsisältö liittyy dokumentin nimen mukaisesti kielilainsäädännön soveltamiseen ja kieliin liittyvän sääntelyyn. Kaikissa kertomuksissa tarkastellaan jossain laajuudessa Suomen kielitilannetta ja etenkin kansalliskielten (ruotsin) käyttömahdollisuuksia varhaiskasvatuksessa ja koulutuksessa, valtion ja kuntien hallinnossa, sosiaali- ja terveydenhuollossa, oikeuslaitoksessa ja poliisissa sekä hallinnon uudistuksissa. Tietoa esitetään myös kieli-ilmapiiristä ja kielellisistä asenteista, kielellisten oikeuksien toteutumisesta sekä kotouttamisesta ja digitalisaatiosta.

Sikäli kuin kielikertomuksen sisältöä ja prosessia on mahdollisuus kehittää, siihen voisi sisällyttää kielten käyttöön liittyvää seurantatietoa nykyistä laajemmin. Yhtenä mahdollisuutena voi mainita sen, että hallituksen kielikertomuksen tekemiseen osallistuisi laaja-alainen asiantuntijaryhmä viranomaistoimijoiden lisäksi. Kielitilanteen kokonaistarkastelua tukisi

oikeudellisen, kielitieteellisen, tilastotieteellisen ja yhteiskuntatieteellisen näkökulman yhdistäminen.

Kieliolojen seuraamista hankaloittaa jossain määrin, että Suomen kielitilanteen kuvailun perusteet vaihtelevat kertomusjulkaisujen välillä. Kielitilanteen muutos hahmottuu pitkäaikaisseurannan avulla. Muutoksen tarkastelua helpottaisi, jos kielikertomuksen rakenteen perustana olisi formaatti, joka mahdollistaisi seurantaraporttien tietojen vertailun yksi yhteen. Uusia ja ajankohtaisia teemoja puolestaan voitaisiin käsitellä kieliolojen kuvauksen ydintä täydentävänä sisältönä kunkin julkaisukerran tarpeiden mukaan.

Tietopohjaisen kuvan saamiseksi Suomen kielitilanteesta ja kielten todellisesta käytöstä tarvitaan kielitilanteen seurantajärjestelmä, joka tavoittaa myös asiakkaiden kokemuksia palvelutilanteista niin julkisella kuin yksityisellä sektorilla. Opetushallitus esitti valtion talousarvioon vuodelle 2026 Suomen kielitilanteen systemaattiseen seurantaan 0,264 milj. euron rahoitusta, mutta tämä esitys ei ole edennyt. Tietoa Suomessa käytettävien kielten asemasta ja käyttöaloista tarvittaisiin kuitenkin kipeästi poliittisen päätöksenteon, viranomaistoiminnan suunnittelun sekä tutkimuksen ja tilastoinnin tueksi. Kattavaa ja yksityiskohtaista seurantatietoa ei tällä hetkellä ole olemassa. Esimerkiksi oikeusministeriön tilaamassa suomen kielen selvityksessä (Onikki-Rantajääskö 2024) kysymys suomenkielisten palveluiden saatavuudesta jäi avoimeksi, koska kattavaa tietoa ei ole saatavilla. Kotimaisten kielten keskus (joka on osa Opetushallitusta vuoden 2026 alusta lähtien) teki vuonna 2024 esiselvityksen kielten käyttöalojen seurannasta. Esiselvityksen keskeinen havainto oli, että tilastotietoa käyttöaloista tulisi olla saatavilla kootusti yhdestä paikasta. Seurantajärjestelmä tuottaisi tietoa sekä kansalliskielistä että kotoperäisistä vähemmistökielistä. Pitkäjänteisen, kattavan ja laajakantoisen seurannan järjestämisen suunnittelu edellyttäisi toteutuakseen esitetyn rahoituksen.

OPETUSHALLITUS
UTBILDNINGSSTYRELSEN

Lausunto
23.2.2026
OPH-830-2026

Kotimaisten kielten keskus
INSTITUTET FÖR DE INHEMSKA SPRÅKEN

4. Satsaus hyvään säädös- ja virkakieleen on konkreettinen tapa tehostaa työtä ja parantaa asiakaspalvelua

Kielikertomuksessa tulee monessa kohtaa esille säädös- ja virkakielen vaikeaselkoisuus. Asiasta raportoidaan toistuvasti, vuodesta ja vuosikymmenestä toiseen, mutta vaikka tietoa ja ohjeita on saatavilla (tärkeimpinä lähteinä Kotimaisten kielten keskuksen Hyvän virkakielen ohjesivut ja Hyvän virkakielen verkkokurssit E-oppivassa), käytännön teot tilanteen muuttamiseksi ovat toistaiseksi olleet vähäisiä. Yksi konkreettinen tapa parantaa tilannetta on se, että virastoihin rekrytoidaan selkeän kielen ja selkokielen asiantuntijoita. Virastojen työ on läpikotaisin kielen ja tekstien varassa, mutta Kotuksen tekemien kyselyjen (2022, 2024) mukaan virastoista (valtio, kunnat ja hyvinvointialueet) vain 13–15:ssa on yksi tai useampi vakituinen kielenhuoltaja; kyse on siis absoluuttisesta määrästä, ei prosenteista. Vertailun vuoksi Ruotsissa n. 20 prosentilla virastoista on yksi tai useampi kielenhuoltaja (tieto vuodelta 2020). Hyvään kieleen satsaaminen on konkreettinen tapa tehostaa viranomaisten työtä ja tuottaa säästöjä sekä parantaa asiakaspalvelua.

Säädöskielen ymmärrettävyys on sekä hallinnon että kansalaisten kannalta äärimmäisen tärkeää ja lisää luottamusta julkiseen hallintoon. Kotimaisten kielten keskus toteutti vuosina 2023−2024 Säädöskielen ymmärtäminen -hankkeen osana valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoimintaa. Hankkeessa tutkittiin, miten erilaiset lukijaryhmät ymmärtävät suomen- ja ruotsinkielisiä säädöstekstejä ja mitkä säädöskielen ominaisuudet estävät ja mitkä edistävät säädösten ymmärtämistä. Tutkittavia ryhmiä olivat muun muassa juristit, muut asiantuntijat ja maallikot. Odotuksenmukaisesti juristit ymmärtävät säädöskieltä parhaiten, mutta myös he pitävät säädöksiä vaikeina ja raskaslukuisina. Jos lukijalla ei ole juridista koulutusta, ymmärtäminen on vaikeampaa.

Säädöskielen lukemista vaikeuttavat etenkin pitkät ja mutkikkaat virkkeet, viittaukset ja termit. Ymmärtämistä helpottavina piirteinä mainittiin lyhyet virkkeet, tutut sanat ja luetelmat. Ruotsinkieliset pitävät termejä vaikeuttavana piirteenä selvästi useammin kuin suomenkieliset. Kysely- ja

käytettävyystutkimuksen perusteella tutkijat esittävät viisi suositusta, joiden avulla säädöskieltä ja sen ymmärtämistä voidaan parantaa:

- Lisätään ymmärrettävyyden arviointi säädösten vaikutusarviointiin.
- Arvioidaan säädösten ymmärrettävyyttä lainvalmistelussa käytettävyystestauksen avulla.
- Jatketaan säädöskielen lähentämistä yleiskieleen.
- Tarjotaan tietoa säädöstekstien lukemisesta ja siinä käytettävistä apuneuvoista.
- Otetaan myös ruotsinkielinen säädösversio huomioon lainvalmisteluprosessin alusta asti.

Opetushallitus esittää kielikertomuksen pohjalta lisäksi, että säädös- ja virkakielen sekä julkishallinnon nimien laatua aletaan parantaa nykyistä vahvemmin seuraavin toimenpitein:

- Hyvän virkakielen kurssit otetaan pakolliseksi perehdytysmateriaaliksi julkishallintoon. Koko julkishallinto (valtio, kunnat, hyvinvointi- ja työllisyysalueet) ottaa pakolliseksi perehdytysmateriaalikseen Kotuksen tekemän ja E-oppivassa julkaistun hyvän virkakielen verkkokurssipaketin tai osia siitä. Kotimaisten kielten keskukselle osoitetaan resurssit ylläpitää ja päivittää kursseja (1 htv).
- Hankintasääntöihin lisätään kirjaus tietojärjestelmien kielellisestä käytettävyydestä. Lisätään virastojen hankintasääntöihin vaatimus asiallisesta, selkeästä ja ymmärrettävästä kielestä (ks. esim. eduskunnan hankintasääntö). Asetetaan esimerkiksi vaatimuksia tietojärjestelmien kielelliselle käytettävyydelle niin viranomaiskäytössä kuin asiakasviestinnässä ja asioinnissa. Huomiota on siis kiinnitettävä järjestelmän kielelliseen käytettävyyteen, ymmärrettävyyteen ja selkeyteen sekä siihen, millaisia tekstejä järjestelmä tuottaa.
- Virastoihin rekrytoidaan selkeän kielen ja selkokielen asiantuntijoita, ja esimerkiksi digitaalisia palveluita kehitetään kielen ja kielenhuollon asiantuntijoiden kanssa. Kielen asiantuntijan osaamisen hyödyntäminen on mainittu laatukriteereissä, jotka digitaalisille asiointipalveluille on valtiovarainministeriön johdolla määritelty (VM 2018).

- Huolehditaan selkeän kielen ja selkokielen asiantuntijoiden riittävästä ja laadukkaasta kouluttamisesta. Selkeän virkakielen ja selkokielen pitää olla osa korkeakoulujen perus- ja täydennyskoulutusta. Lisätään yliopistotason resursseja tutkimusperustaiseen koulutukseen ja selkokielen kehittämiseen (selkokielen professuuri Helsingin yliopistoon, joka on jo ottanut selkokielen opintokokonaisuuden koulutustarjontaansa). Ammattikorkeakouluihin osoitetaan resurssit selkokielen opetusverkostoon erityisesti sotealalle, jossa selkokieli pitäisi saada laajaan käyttöön hyvinvointialueilla (esimerkkinä Satasairaala).
- Hyvän virkakielen toimintaohjelma (2014) päivitetään vastaamaan muuttuneeseen kieli- ja viestintäympäristöön, keskeisinä ilmiöinä muun muassa etenevä digitalisaatio (HE 124/2025 vp) ja lisääntynyt tekoälyn käyttö, heikentyneet luku- ja kirjoitustaidot sekä monikielistyvä yhteiskunta.
- Digitaalisten palvelujen toimivuutta tuetaan terminologia- ja ontologiatyöhön suunnatuilla resursseilla, jotta termien harmonisoinnilla mahdollistetaan eri järjestelmien yhteensopivuus. Terminologiatyöllä varmistetaan, että termejä käytetään samassa merkityksessä eri järjestelmissä ja hallinnonaloilla ja että eroavuuksista ollaan tietoisia myös sähköisten järjestelmien tasolla.
- Säädöskielen lähentämistä yleiskieleen jatketaan ja säädösten vaikutusarviointiin lisätään ymmärrettävyyden arviointi erityisesti niissä laeissa, jotka koskettavat kansalaisia laajasti (Säädöskielen ymmärtäminen -hanke 2024).
- Toimenpiteitä hyvän virkakielen edistämiseksi seurataan kielikertomuksessa mainittujen toimenpiteitten toteutumisen pohjalta. Seurattavia toimenpiteitä olisivat siten selkeän kielen ja selkokielen asiantuntijoiden määrä virastoissa, hyvän virkakielen koulutusmateriaalien käyttö, hankintasääntökirjaukset sekä säädöskielen arviointimenettely.

OPETUSHALLITUS
UTBILDNINGSSTYRELSEN

Lausunto
23.2.2026
OPH-830-2026

Kotimaisten kielten keskus
INSTITUTET FÖR DE INHEMSKA SPRÅKEN

5. Kansalliskielten asemasta huolehditaan korkeakoulujen rahoitusmallilla

Korkeakoulut ovat alkaneet herätä monikielisyyden merkitykseen, mutta kielten rinnakkaisen käytön varmistamiseksi monikielisyyden kannustimia pitäisi saada opetus- ja kulttuuriministeriön perusrahoitusmalliin. Mittarina voisi olla esimerkiksi kansainvälisten opiskelijoiden suorittamat kotimaisten kielten opintopisteet. Myös kotimaisilla kielillä tapahtuvan yhteiskunnallisesti vuorovaikutteisen julkaisemisen tunnustaminen rahoitusinstrumenteissa tukisi kotimaisten kielten käyttöä. Kotimaisten kielten aseman vahvistaminen korkeakouluissa on tärkeää sekä siksi, että saadaan asiantuntijoita kotimaisille työmarkkinoille, mutta myös sen vuoksi, että paineet käyttää englantia leviävät korkeakouluista muuhun yhteiskuntaan, jos niistä valmistuneet eivät pysty toimimaan kotimaisilla kielillä.

6. Kohti nykyistä oikeudenmukaisempaa kielilainsäädäntöä

Myös kielilainsäädännössä on edelleen aukkoja. Parhaiten lainsäädännön näkökulmasta toteutuvat kansalliskieliä puhuvien oikeudet. Kuitenkin niissäkin on eri selvitysten perusteella huomattu puutteita erityisesti korkeakouluopetuksen ja palveluiden saatavuudessa kansalliskielillä. Saamen kielen osalta tärkeää on toteuttaa pikaisesti saamelaisten totuus- ja sovintokomission toimenpide-ehdotukset ja muun muassa taata saamelaisten kotiseutualueen ulkopuolisten oikeus äidinkielen opetukseen ja äidinkieliseen opetukseen. Myös valtakunnallinen saamen kielten etäopetus tulee vakiinnuttaa.

Romanikielen osalta tulisi huolehtia pikaisesti romanikielen elvytysohjelman toimeenpanosta. Romanikielen asema tulisi myös taata omalla kielilailla. Viittomakielen opetus ja viittomakielinen opetuspolku tulisi varmistaa. Heikoin mahdollisuus saada oman äidinkielensä opetusta on niillä viittomakieltä äidinkielenään käyttävillä kuulevilla, jotka ovat oppineet viittomakielen ensikielenä kuuroilta vanhemmiltaan. Lisäksi karjalan kielen ja selkokielen asema tulisi turvata lainsäädännöllä.

OPETUSHALLITUS
UTBILDNINGSSTYRELSEN

Lausunto
23.2.2026
OPH-830-2026

Kotimaisten kielten keskus
INSTITUTET FÖR DE INHEMSKA SPRÅKEN

Johtaja Leena Nissilä

Yksikön päällikkö Salli Kankaanpää

Tämä asiakirja on sähköisesti hyväksytty Opetushallituksen asianhallintajärjestelmässä.

Opetushallitus
Hakaniemenranta 6, PL 380, 00531 Helsinki
+358 29 533 1000, kirjaamo@oph.fi
www.oph.fi, Y-tunnus: 2769790-1