Oikeusministeriön julkaisuja
Justitieministeriets publikationer

Selvityksiä ja ohjeita
Utredningar och anvisningar

2020:9

Utredning om antecknande av flera språk i befolknings-datasystemet

OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

Justitieministeriets publikationer, Utredningar och anvisningar 2020:8

Utredning om antecknande av flera språk i befolkningsdatasystemet

Justitieministeriet, Helsingfors 2020

Justitieministeriet

ISBN PDF: 978-952-259-801-1
Layout: Statsrådets förvaltningsenhet, publikationsverksamheten
Helsingfors 2020

Presentationsblad

Utgivare	Justitieministeriet		13.2.2020
Författare	Corinna Tammenmaa (redaktör)		
Publikationens titel	Utredning om antecknande av flera språk i befolkningsdatasystemet		
Publikationsseriens namn och nummer	Justitieministeriets publikationer, Utredningar och anvisningar 2020:9		
Diarie-/ projektnummer	VN8830/2019 / OM031:00/2019	**Tema**	Utredningar och anvisningar
ISBN PDF	978-952-259-801-1	**ISSN PDF**	2490-0990
URN-adress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-801-1		
Sidantal	45	**Språk**	svenska
Nyckelord	Befolkningsuppgifter, språkliga konsekvenser, språkliga rättigheter		

Referat

I regeringens berättelse om tillämpningen av språklagstiftningen 2017 ingår en central iakttagelse om att det bör utredas om man i befolkningsdatasystemet kunde anteckna flera språk för en person. Också Europarådets ministerkommitté har rekommenderat att Finland ska göra det lättare att i befolkningsdatasystemen anmäla multiidentitet och tillhörighet till flera språkgemenskaper.

I denna utredning har det bedömts vilka fördelar en individ skulle ha av att flera språk antecknades i systemet. Till fördelarna hör bland annat att systemet skulle ge en fullständigare bild av personens språkliga identitet och att föräldrar som talar olika språk inte skulle behöva välja barnets språk. Att anteckna flera språk skulle också ge en mångsidigare bild av språkreserven hos finländare.

I utredningen bedömdes också konsekvenserna för myndigheternas verksamhet. De uppgifter som finns i befolkningsdatasystemet om modersmål används bland annat vid den språkliga indelningen av kommuner, vid planering av tjänster, vid val av kontaktspråk och vid bestämmande av statsandelar statsunderstöd.

I utredningen kom man fram till att två alternativ ska undersökas. I alternativ A antecknas flera modersmål och dessutom alltid finska eller svenska som kontaktspråk. I alternativ B antecknas modersmålet och kontaktspråket på samma sätt som i dagens läge, men det blir också möjligt att i befolkningsdatasystemet anteckna ett eller flera hemspråk.

Publikation uppdaterades den 20 Februari 2020, s. 6.

Förläggare	Justitieministeriet
Distribution/ beställningar	Elektronisk version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Beställningar: vnjulkaisumyynti.fi

Kuvailulehti

Julkaisija	Oikeusministeriö		13.2.2020
Tekijät	Corinna Tammenmaa (toimittaja)		
Julkaisun nimi	Usean kielen merkitseminen väestötietojärjestelmään -selvitys		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2020:9		
Diaari/hankenumero	VN8830/2019 / OM031:00/2019	**Teema**	Selvityksiä ja ohjeita
ISBN PDF	978-952-259-801-1	**ISSN PDF**	2490-0990
URN-osoite	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-801-1		
Sivumäärä	45	**Kieli**	ruotsi
Asiasanat	Väestötiedot, kielelliset vaikutukset, kielelliset oikeudet		

Tiivistelmä

Hallituksen kertomus kielilainsäädännön soveltamisesta 2017 sisältää keskeisen huomion siitä, että useamman kielen merkitsemistä väestötietojärjestelmään tulisi selvittää. Myös Euroopan neuvoston ministerikomitea on suositellut Suomelle moni-identiteetin ja useisiin eri kieliyhteisöihin kuulumisen ilmoittamisen helpottamista väestötietojärjestelmässä.

Selvityksessä on arvioitu yksilön hyötyä usean kielen merkitsemisestä järjestelmään. Näitä olisivat muun muassa se, että se antaisi täydellisemmän kuvan henkilön kielellisestä identiteetistä ja erikielisten vanhempien ei tarvitsisi valita lapsen kieltä. Usean kielen merkitseminen voisi myös antaa monipuolisemman kuvan kielivarannosta.

Myös vaikutuksia viranomaisten toimintaan on arvioitu. Väestötietojärjestelmään merkittyjä tietoja äidinkielestä käytetään muun muassa kuntien kielisyyden määrittelyyn, palveluiden suunnitteluun, yhteydenottokielen valitsemiseen sekä valtionosuuksien- ja avustusten laskennassa.

Selvityksessä päädyttiin tarkastelemaan kahta eri vaihtoehtoa. Vaihtoehto A on usean äidinkielen merkitseminen siten, että henkilö aina myös merkitsee asiointikielekseen suomen tai ruotsin kielen. Vaihtoehto B on, että äidinkieli ja asiointikieli merkitään samalla tavalla kuin nykyään, ja lisätään mahdollisuus merkitä väestötietojärjestelmään yksi tai useampi kotikieli.

Julkaisu on päivitetty 20.2.2020, s. 6.

Kustantaja	Oikeusministeriö
Julkaisun jakaja/myynti	Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi Julkaisumyynti: vnjulkaisumyynti.fi

Description sheet

Published by	Ministry of Justice		13 February 2020
Authors	Corinna Tammenmaa (editor)		
Title of publication	Report on entering several languages in the Population Information System		
Series and publication number	Publications of the Ministry of Justice, Reports and guidelines 2020:9		
Register number	VN8830/2019 / OM031:00/2019	**Subject**	Reports and guidelines
ISBN PDF	978-952-259-801-1	**ISSN (PDF)**	2490-0990
Website address (URN)	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-801-1		
Pages	45	**Language**	Swedish
Keywords	Population information, linguistic impacts, linguistic rights		

Abstract

One of the key observations contained in the Report of the Government on the Application of Language Legislation 2017 is that the possibility of entering several mother tongues for a person in the Population Information System should be investigated. A recommendation issued by the Committee of Ministers of the Council of Europe to Finland also stated that the expression of multiple identity and language affiliations in the Population Information System should be facilitated.

This report assessed the benefits for the individual of entering several mother tongues in the Population Information System. They include providing a fuller picture of a person's language identity, and avoiding situations where parents who speak different languages have to choose a language for their child. The possibility of recording several languages could additionally give a more diverse idea of the language resources in Finland.

The impacts of the proposal on the public administration were also assessed. The mother tongue information in the Population Information System is used for such purposes as determining the linguistic division of municipalities, service planning, selecting the language used to contact a person, as well as the criteria for determining the amounts of central government transfers to local government and discretionary government transfers.

The report concludes by examining two alternatives. Alternative A is entering several mother tongues in the system, however always also recording either Finnish or Swedish as the person's preferred language. Alternative B is recording the mother tongue and preferred language as before but incorporating in the Population Information System the possibility of entering one or more languages spoken at home.

Publication was updated on 20th February 2020, p. 6.

Publisher	Ministry of Justice
Distributed by/ Publication sales	Online version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Publication sales: vnjulkaisumyynti.fi

Govvidanbláđđi

Almmustahtti	Vuoigatvuođaministeriija		13.2.2020
Dahkkit	Corinna Tammenmaa (doaimmaheaddji)		
Almmustahttima namma	Máŋgga giela merken álbmotdiehtovuogádahkii – čilgehus		
Almmustahttinráiddu namma ja nummir	Vuoigatvuođaministeriija publikašuvnnat, Čilgehusat ja rávvagat 2020:9		
Diára/fidnonummir	VN8830/2019 / OM031:00/2019	**Temá**	Čilgehusat ja rávvagat
ISBN PDF	978-952-259-801-1	**ISSN PDF**	2490-0990
URN-čujuhus	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-801-1		
Siidomearri	45	**Giella**	Ruoŧagiella
Áššesánit	Veahkadatdieđut, gielalaš váikkuhusat, gielalaš vuoigatvuođat		

Čoahkkáigeassu

Ráđđehusa muitalus giellaláhkaásaheami guoskadeamis 2017 doallá sisttis guovddáš fuomášumi das, ahte eanet gielaid merken álbmotdiehtovuogádahkii galggalii čilgejuvvot. Maiddái Eurohpa ráđi ministtarkomitea lea ávžžuhan Supmii máŋggaidentiteahta ja máŋggaide sierra giellaservošiidda gullama ilmmuheami álkidahttima álbmotdiehtovuogádagas.

Čilgehusas lea árvvoštallojuvvon ovttaskas olbmo ávki máŋgga giela merkemis vuogádahkii. Dát livčče earret eará dat, ahte dat attálii dievaslaččat gova olbmo gielalaš identiteahtas ja sierragielat váhnemat eai dárbbahivčče válljet máná giela. Máŋgga giela merken sáhtálii maid addit máŋggabealálaččat gova giellariggodagas.

Maiddái váikkuhusat eiseválddiid bargui leat árvvoštallojuvvon. Álbmotdiehtovuogádahkii merkejuvvon dieđut eatnigielaš adnojuvvojit earret eará gielddaid gielalašvuođa meroštallamii, bálvalusaid plánemii, oktavuohtaválđingiela válljemii sihke ståhtaossodagaid ja doarjagiid rehkenastimis.

Čilgehusas gávnnahuvvoje guorahallojuvvot guokte sierra molssaeavttu. Molssaeaktu A lea máŋgga eatnigiela merken dađi lági mielde, ahte olmmoš álohii merke áššiiddikšungiellanis suoma- dehe ruoŧagiela. Molssaeaktu B lea, ahte eatnigiella ja áššiiddikšungiella merkejuvvo seamma láđje go dálá áigge, ja lasihuvvo vejolašvuohta merket álbmotdiehtovuogádahkii ovtta dehe máŋga ruovttugiela.

Publikašuvdna lea ođasnuhtton áigedássái 20.2.2020, s. 6.

Goasttideaddji	Vuoigatvuođaministeriija
Almmustahttima juohkki/vuovdin	Elektrovnnalaš veršuvdna: julkaisut.valtioneuvosto.fi Almmustahttinvuovdin: vnjulkaisumyynti.fi

Innehåll

1 Bakgrund 9

2 Befolkningsdatasystemet i Finland 11

3 Internationell jämförelse 12
3.1 Förenta nationernas ekonomiska kommission för Europa UNECE 12
3.2 Statistikföring av språk i UNECE:s medlemsländer 13
3.3 Sverige 13
3.4 Norge 14

4 Fördelarna för individen med att flera språk antecknas 15
4.1 Allmänt 15
4.2 Finsk- och svenskspråkiga 17
4.3 Samiskspråkiga 18
4.4 Teckenspråkiga och Coda-barn 18
4.5 Andra språkgrupper 19

5 Myndigheternas användning av språkuppgifterna i befolkningsdatasystemet 21
5.1. Allmänt 21
5.2 Den språkliga indelningen 21
5.3 Planering av tjänster 23
5.4 Kontaktspråket 23
5.5 Språket vid handläggning av ärenden 24
5.6 Statsandelarna 25
5.7 Andra konsekvenser för de samiskspråkiga och för kommunerna inom samernas hembygdsområde 27

6 Modersmålsuppgiften och undervisningen 28
6.1 Rätten till undervisning på sitt eget modersmål 28
6.2 Småbarnspedagogiken och förskoleundervisningen 29
6.3 Den grundläggande utbildningen 30
6.4 Skolans undervisningsspråk 31
6.5 Bestämmande av skolplats 32
6.6 Undervisningen på två språk 33

6.7 Finska eller svenska som andraspråk ... 33
6.8 Undervisningen i elevens eget modersmål ... 34
6.9 Gymnasieutbildningen och studentexamen ... 35
6.10 Yrkesutbildningen ... 36
6.11 Den högre utbildningen ... 36
6.12 Slutsatser om utbildningslagstiftningen ... 38

7 Genomförandealternativ ... 39
7.1 Flera modersmål antecknas och ett kontaktspråk väljs (Modell A) ... 39
7.2 Utöver modersmålet antecknas ett annat hemspråk i systemet (Modell B) ... 41
7.3 Slutsatser ... 42

Källförteckning ... 43

1 Bakgrund

I regeringens berättelse om tillämpningen av språklagstiftningen 2017 behandlas de funktionellt tvåspråkigas situation i Finland. I Finland finns det många som av olika skäl är två- eller flerspråkiga. I befolkningsdatasystemet är det dock möjligt att anteckna endast ett modersmål och därutöver antingen finska eller svenska som kontaktspråk. Det modersmål som meddelats till befolkningsdatasystemet inverkar inte på personens språkliga rättigheter. Språkuppgifterna i befolkningsdatasystemet används för olika myndighetsändamål, till exempel för statistikföring och förutseende av servicebehov.1

I synnerhet för två- eller flerspråkiga personers del ger det språk som antecknats i befolkningsdatasystemet inte rätt bild av deras kunnande och av de språk som de använder. Till exempel i statistikföringen av de samiska språk som talas i Finland finns stora variationer, vilket beror på att många samer inte har registrerat samiska (enare-, skolt- eller nordsamiska) som sitt modersmål.

I sin resolution om Finlands genomförande av ramkonventionen för skydd av nationella minoriteter rekommenderade Europarådets ministerkommitté att Finland ska göra det lättare att i befolkningsdatasystemen anmäla multiidentitet och tillhörighet till flera språkgemenskaper.[2] Europarådets rådgivande kommitté för ramkonventionen om skydd för nationella minoriteter har besökt Finland och uppmanat våra myndigheter att säkerställa att principen om fri självidentifikation enligt artikel 3 i ramkonventionen förverkligas genom att göra det möjligt att i befolkningsregistret anteckna att en person hör till flera olika befolknings- eller språkgrupper så att uppgifterna bättre återspeglar individens eget val.[3]

1 Regeringens berättelse om tillämpningen av språklagstiftningen 2017, s. 26–27

2 Resolution CM/ResCMN(2017)1 om genomförandet i Finland av ramkonventionen för skydd av nationella minoriteter

3 Fjärde rapporten om Finland utarbetad av Europarådets rådgivande kommitté för ramkonventionen om skydd för nationella minoriteter (ACFC/OP/IV(2016)002)

I regeringens berättelse om tillämpningen av språklagstiftningen 2017 ingår följande centrala iakttagelse: Det bör utredas om befolkningsdatasystemet kan ändras så att det blir möjligt att anteckna flera modersmål för en person. I utredningen bör beaktas vilken fördel anteckningen av flera modersmål i befolkningsdatasystemet har för individen. Därtill bör man utreda konsekvenserna för myndigheternas verksamhet, exempelvis för planeringen av service.[4]

En sakkunniggrupp bestående av tjänstemän från finansministeriet, undervisnings- och kulturministeriet, Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata och delegationen för etniska relationer har utrett olika alternativ för ändring av befolkningsdatasystemet och vilka konsekvenser ändringarna skulle ha. I utredningen kom man fram till att två alternativ ska undersökas. I alternativ A antecknas flera modersmål och dessutom alltid finska eller svenska som kontaktspråk. I alternativ B antecknas modersmålet och kontaktspråket på samma sätt som i dagens läge, men det blir också möjligt att i befolkningsdatasystemet ange ett eller flera hemspråk.

4 Regeringens berättelse om tillämpningen av språklagstiftningen 2017, s. 27

2 Befolkningsdatasystemet i Finland

Enligt 13 § i lagen om befolkningsdatasystemet (661/2009) registreras i befolkningsdatasystemet det modersmål och det kontaktspråk som en person har uppgett.

Uppgiften om modersmål grundar sig på vad personen själv eller föräldrarna uppgett. Statistikcentralen följer den kortfattade standarden ISO 639-1 om språk.[5] I internationell skala är det inte särskilt vanligt att samla in och registrera uppgifter om modersmål, och till exempel i de övriga nordiska länderna finns inga uppgifter om modersmål för dem som hör till befolkningen. I Finland har vi behövt denna uppgift sedan årtionden tillbaka på grund av landets officiella tvåspråkighet: i språkstatistikens kärna finns uppgiften om vårt lands finskspråkiga och svenskspråkiga.

I de fall där modersmålet för en person som registreras i befolkningsdatasystemet varken är finska eller svenska kan personen i systemet uppge ett av dessa språk som kontaktspråk. Genom att uppge kontaktspråk säkerställer personen att hen får exempelvis skriftliga kontakter på det av Finlands officiella språk som hen behärskar bättre.

Föräldrarna meddelar sitt barns modersmål samtidigt som de meddelar barnets förnamn och efternamn. Alla har rätt att göra ändringar i sina uppgifter om modersmål och kontaktspråk i befolkningsdatasystemet. Det finns ingen särskild övervakning av att uppgiften om modersmål är korrekt, men uppgifterna i befolkningsdatasystemet borde vara tillförlitliga.

I en undersökning om befolkningsdatasystemets tillförlitlighet 2012 frågade man cirka 9 000 personer i arbetsför ålder om uppgiften om deras modersmål i befolkningsdatasystemet är korrekt. Av dem som svarade uppgav 99,7 procent att uppgiften var rätt.[6]

5 Kvalitetsbeskrivning: Befolkningsstruktur 2018, www.tilastokeskus.fi

6 Kvalitetsbeskrivning: Befolkningsstruktur 2018, www.tilastokeskus.fi

3 Internationell jämförelse

3.1 Förenta nationernas ekonomiska kommission för Europa UNECE

FN:s ekonomiska kommission för Europa UNECE grundades 1947. Den är en av FN:s fem regionala kommissioner och dess syfte är att stärka det ekonomiska samarbetet mellan medlemsstaterna. Kommissionens arbete fokuserar på ekonomiska och politiska analyser, miljö- och levnadsförhållanden, statistikföring, hållbara energiformer, utveckling av handel, industri och företagsvärlden, skogar och trä samt transport. UNECE tar fram gemensamma förfaranden, riktlinjer och standarder samt ger tekniskt stöd. Utvecklingsarbetet inom FN skapar ramarna för internationella statistikklassificeringar och enhetliga förfaranden.[7]

UNECE stöder de nationella statistikföringssystemen genom metodologisk handledning, vid förnyelse av statistik och utveckling av kapacitet. I sina rekommendationer för 2020[8] har UNECE tagit ställning till statistikföring av etno-kulturella drag.[9] Till de etno-kulturella dragen hör de talade och skrivna språken.

I UNECE:s rekommendation om statistikföring konstateras att flerspråkiga länder ofta vill ha möjlighet att samla in uppgifter om de språk som används i landet. Om ett land har flera officiella språk kan det ha behov av att samla in uppgifter om språken för behoven inom lagstiftningen och politiken (policyn). Beroende på behovet av information rekommenderas att ett eller flera av dessa begrepp används: a) modersmål, det första språk som använts hemma eller i den tidiga barndomen, b) huvudspråk, det språk som personen kan bäst, c) allmänna språk, de språk som används vanligast i arbetet/hemma, d) språkkunskaper, förmåga att tala och/eller skriva ett eller flera specifika språk. I rekommendationen konstateras att varje land bör bestämma om någon av dessa eller en variation av dessa är

7 www.stat.fi

8 UNECE Conference of European Staticians Recommendations for the 2020 Censuses of population and Housing

9 Conference of European Staticians Recommendations for the 2020 Censuses of population and Housing, Chapter XII. Ethno-cultural characteristics, p. 148–153

relevant med tanke på landets behov av information. Men organisationen rekommenderar att länderna ställer frågor om användningen av fler än ett språk.[10]

3.2 Statistikföring av språk i UNECE:s medlemsländer

UNECE:s rapport "Measuring population and housing"[11] är en översikt över medlemsstaternas förfaranden vid folkräkningarna 2010. Enligt rapporten var det vanligare att länderna samlade in information om språk (36 länder av 51) än om etnisk grupp eller religion, men de flesta av länderna (31) samlade information om alla delområden. I rapporten konstateras dock att länderna i sina administrativa databaser sällan samlade in uppgifter om språk och att Finland var det enda land där man samlade in uppgifter om språk med ett befolkningsdatasystem. Under uppföljningsperioden hade länderna minskat insamlingen av uppgifter om språk, vilket var överraskande.

Att samla in uppgifter om modersmålet var vanligast (två tredjedelar av länderna). Över hälften samlade in uppgifter om talat språk hemma (20 länder) och över en tredjedel (13 länder) uppgifter om språkkunskaper. Till de länder som samlade in språkuppgifter med flera frågor hörde till exempel Kanada (6 sätt), Kazakstan (5 sätt), Ungern, Irland, Ryssland (4 sätt), Luxemburg, Schweiz, Storbritannien (3 sätt), Polen och USA (2 sätt).[12]

3.3 Sverige

I Sveriges språklag anges att svenska är landets huvudspråk. De nationella minoritetsspråken är enligt lagen finska, jiddisch, meänkieli, romani chib och samiska. Det allmänna har ett särskilt ansvar för att skydda och främja de nationella minoritetsspråken. Detsamma gäller teckenspråket, fastän detta inte enligt lagen är ett minoritetsspråk. [13]

I Sverige finns ingen exakt uppgift om hur många som talar minoritetsspråken, eftersom det inte förs statistik över det. Uppgifterna om antalet som talar språken baserar sig på

10 Conference of European Staticians Recommendations for the 2020 Censuses of population and Housing, Chapter XII. Ethno-cultural characteristics, p. 152–153

11 Measuring population and housing 2014: s. 163–164

12 Measuring population and housing 2014: s. 163–164

13 Språklag (2009:600)

uppskattningar.[14] I Sverige statistikförs födelseland och medborgarskap.[15] Dessa uppgifter ger dock inte information om dem som talar ett minoritetsspråk och som i regel både är födda i Sverige och är svenska medborgare.

Enligt språklagen ska den som tillhör en nationell minoritet ges möjlighet att lära sig, utveckla och använda minoritetsspråket.[16] I och med att det finns bristfälliga uppgifter om antalet som talar minoritetsspråken kan man dock anta att det är svårare i Sverige att ordna tjänster och undervisning på dessa språk än i Finland, där myndigheterna har relativt exakta uppgifter om antalet personer som talar olika språk.

3.4 Norge

Om användningen av Norges olika språkformer, bokmål och nynorsk, finns bestämmelser i Norges språklag *mållova*[17]. Enligt denna lag ska båda språkformerna användas i publikationer som ges ut på papper eller på nätet.[18] Enskilda som vänder sig till staten har rätt att använda sin egen språkform. När Norge ratificerade Europarådets språkstadga[19] fastslogs att samiska, kvänska och två romska språk (romanes och romani) är landets minoritetsspråk. [20]

Språkrådet statistikför användningen av språkformerna (bokmål och nynorsk) genom att årligen av de statliga myndigheterna begära uppgifter om hur många som kontaktat dem på ett visst språk. Språkrådet publicerar årligen en rapport om användningen av språken.[21]

14 T.ex. på sidan www.minoritet.se finns uppskattningar av antalet personer som talar olika språk

15 https://www.scb.se/hitta-statistik/sverige-i-siffror/manniskorna-i-sverige/

16 Språklag (2009:600)

17 Mållova (LOV-1980-04-11-5)

18 https://www.sprakradet.no/Spraklige-rettigheter/Spraklege-rettar-som-gjeld-bruken-av-norsk/Maallova/

19 Europeisk stadga om landsdels- eller minoritetsspråk (23/1998)

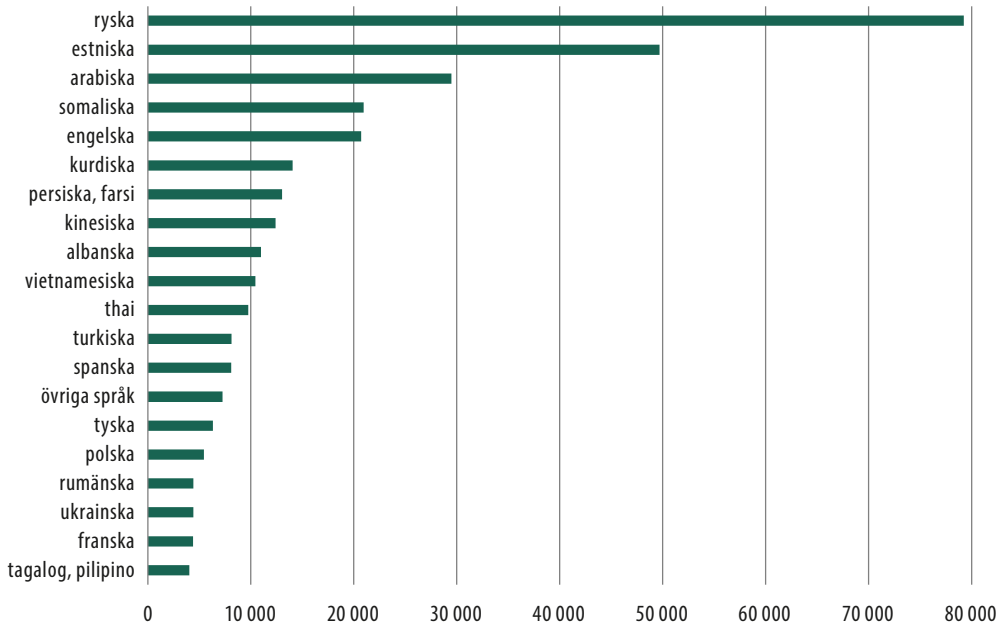
20 www.sprakradet.no

21 https://www.sprakradet.no/Spraklige-rettigheter/Spraklege-rettar-som-gjeld-bruken-av-norsk/Maallova/Statistikk/

4 Fördelarna för individen med att flera språk antecknas

4.1 Allmänt

År 2018 hade 87,6 % av dem som är bosatta i Finland uppgett finska som sitt modersmål och 5,2 % svenska. Samiska hade uppgetts som modersmål av[22]2 282 personer, det vill säga 0,03 %. Av dessa hade 28 uppgett enaresamiska, 27 skoltsamiska och 80 nordsamiska som sitt modersmål.[23]



Figur 1. Personer med främmande språk som modetsmål 2018, källa statistikcentralen.

22 Befolkningsstruktur 2018, Statistikcentralen

23 Befolkningsdatasystemet 15.1.2020

År 2016 fanns det i befolkningsdatasystemet uppgifter om cirka 160 modersmål, av vilka många talas av mindre än 100 personer. Till de största grupperna som talar främmande språk (det vill säga andra språk än finska, svenska eller samiska) hörde 2018 de som talar ryska, estniska, arabiska, somaliska, engelska, kurdiska, persiska/farsi, kinesiska, albanska och vietnamesiska. I alla dessa grupper fanns det mer än 10 000 personer. I slutet av 2018 uppgick andelen som talar främmande språk till 7,1 % av hela befolkningen.[24]

Ett problem med statistikföringen är att de som talar två eller flera språk inte syns i statistiken, eftersom det är möjligt att uppge endast ett modersmål. Dessutom uppger många som är födda i Finland finska som modersmål, även om exempelvis föräldrarna talar ett främmande språk. Statistiken ger således inte en riktig bild av språksituationen i vårt land.

I UNECE:s rekommendation konstateras att man i länder där det finns flera språkgrupper och mer än ett officiellt språk får en fullständigare bild av den språkliga mångfalden om det ställs frågor om flera språk.[25] Ett system som registrerar endast ett språk ger inte en korrekt bild av landets språkreserv.

I samband med att regeringen utarbetade sin språkberättelse genomfördes enkäter, höranden och remissrundor. Den 7 september 2016 ordnade justitieministeriet tillsammans med delegationen för etniska relationer en workshop för organisationer som representerar främmande språk. Språkgrupperna tog upp behovet av att kunna anteckna flera språk i befolkningsdatasystemet och möjligheten att hos myndigheter använda det modersmål som uppgetts i systemet.

Språket utgör en central del av människans identitet. Om det är möjligt att uppge endast ett språk innebär det för personer som är funktionellt två- eller flerspråkiga att deras hela språkliga identitet inte framkommer. Det är oftast föräldrarna som väljer vilket språk som ska antecknas för barnet i befolkningsdatasystemet. Om föräldrarna har olika språk kan det kännas svårt för dem att välja språk för barnet.

Det modersmål som antecknats i befolkningsdatasystemet inverkar inte på personens språkliga rättigheter. För de finsk- och svenskspråkiga samt för de samiskspråkiga inom samernas hembygdsområde utgår myndigheterna från anteckningen i befolkningsregistret när de väljer på vilket språk en person ska kontaktas. Kontaktspråket kan ändras om en kund så önskar.

24 Befolkningsstruktur 2018, Statistikcentralen

25 Conference of European Staticians Recommendations for the 2020 Censuses of population and Housing, Chapter XII. Ethno-cultural characteristics, punkt 725

Språkgrupperna har dock uttryckt oro för att anteckningarna i praktiken används till exempel när det i en kommun bestäms om ett barn ska få undervisning i hemspråket.[26] Trots att anteckningen i befolkningsregistret inte ensamt kan anses avgörande vid beslut om rätten till en viss service, kan det inte anses uteslutet att så sker i praktiken. Frågan behandlas närmare i kapitel 6.

4.2 Finsk- och svenskspråkiga

Registeruppgifterna om de finsk- och svenskspråkiga kan anses vara tämligen tillförlitliga. Men av statistiken framgår inte om en person är tvåspråkig. Det har uppskattats att tre fjärdedelar av de barn som föds i tvåspråkiga (finska/svenska) familjer registreras som svenskspråkiga.[27]

Det registrerade språket inverkar direkt på vilket språk myndigheterna använder när de kontaktar en person, om de inte tidigare har fått kännedom om vilket språk personen vill använda i servicen i fråga. Det språk som antecknats i systemet ger också information om på vilket språk föräldrarna önskar att barnet ska delta i småbarnspedagogiken och om barnets skolspråk, även om uppgiften i sig inte har några verkningar som skapar rättigheter eller skyldigheter. Eftersom det språk som antecknats i systemet har en praktisk inverkan på de finsk- och svenskspråkigas vardag är de ofta ganska medvetna om vad språkvalet innebär.

I de enkäter eller höranden som justitieministeriet genomfört har inga organisationer som representerar de svenskspråkiga framfört behov av att ändra befolkningsdatasystemet. Folktinget, vars uppgift är att främja rättigheterna för den svenskspråkiga befolkningen i Finland, har framfört att det finns risk för att de svenskspråkiga tjänsterna minskar om det blir möjligt att anteckna både finska och svenska som modersmål i befolkningsdatasystemet.[28]

26 Den 14 mars 2019 ordnade Familia ry tillsammans med Cultura-säätiö och Våra Gemensamma Barn rf en rundabordsdiskussion om möjligheten att registrera fler än ett modersmål i befolkningsdatasystemet.

27 www.folktinget.fi, 1.10.2019

28 Fifth opinion on Finland, Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, Adopted on 27 June 2019

4.3 Samiskspråkiga

Det har varit möjligt att uppge samiska som modersmål i befolkningsdatasystemet ända sedan systemet byggdes upp (1968–1973). Från och med 2013 har det varit möjligt att anteckna ett specifikt samiskt språk som modersmål: syd-, enare-, kildin-, skolt-, lule- eller nordsamiska. [29] År 2020 var 2 282 personer registrerade som samiskspråkiga i befolkningsdatasystemet.[30] Det finns cirka 10 000 samer i Finland[31]. Nordsamerna är den största gruppen, antalet enaresamer är cirka 600 och antalet skoltsamer likaså cirka 600.[32]

Det finns inte särskilt många anteckningar om samiska i befolkningsdatasystemet. Alla samiskspråkiga har inte kännedom om saken eller så anser de inte saken vara viktig, och för många har finska angetts som modersmål i datasystemet.[33] Av dem som besvarade den så kallade samebarometern (Saamebarometri) uppgav cirka en fjärdedel i en telefonintervju att de ansåg både samiska och finska vara deras modersmål. Frågan ställdes alltid på uttryckligen följande sätt: ”Mitä kieltä tai mitä kieliä pidät omana äidinkielenäsi?” (Vilket eller vilka språk anser du vara ditt modersmål?). Det är också möjligt att samerna ställer sig tveksamma till officiell datainsamling och statistikföring eller att de anser det vara lättare att i kontakter med myndigheter använda finska. Inställningen kan också hänga samman med bristfälliga läs- och skrivfärdigheter i samiska och med svaga kunskaper om nyord.[34]

För de samiskspråkiga kunde möjligheten att anteckna flera språk i befolkningsdatasystemet leda till att antalet personer som talar samiska får bättre synlighet. Då kunde till exempel kommunerna utnyttja uppgifterna vid planering av tjänster för de samiskspråkiga.

4.4 Teckenspråkiga och Coda-barn

I Finland används både ett finskt och ett finlandssvenskt teckenspråk. Det finska teckenspråket används som modersmål av cirka 4 000–5 000 döva eller personer med nedsatt hörsel. Dessutom används det som modersmål, andraspråk eller främmande språk av cirka 6 000–9 000 hörande personer. I befolkningsdatasystemet hade 633 personer[35] uppgett

29 Mera i regeringens berättelse om tillämpningen av språklagstiftningen 2017, s. 28–29

30 Befolkningsdatasystemet 15.1.2020

31 https://oikeusministerio.fi/sv/de-samiska-spraken

32 www.kotus.fi/kielitieto/kielet/saame

33 Saamebarometri 2016, s. 12

34 Saamebarometri 2016, s. 49

35 Befolkningsdatasystemet 15.1.2020

finska teckenspråket som sitt modersmål och 10 personer svenska eller finlandssvenska teckenspråket[36].

Endast en liten del av dem som använder teckenspråk har registrerat det som sitt modersmål. Orsakerna till detta har inte utretts. De döva i de äldre generationerna har fått undervisning endast på finska och svenska, och inte alls på teckenspråk, och en del av dem har upplevt den tiden när det var förbjudet att använda teckenspråk i skolan. Detta kan eventuellt bidra till att språket inte registreras som modersmål, även om man vet att det är möjligt.

Att registrera teckenspråk som barnets språk garanterar inte rätt till tolk eller assistent eller till exempel till att barn till döva föräldrar, de så kallade Coda-barnen, får möjlighet att studera teckenspråk som läroämne i skolan. Dessa beslut fattas på grundval av andra uppgifter. Att anteckna teckenspråk som modersmål för ett barn som hör har i sin tur orsakat situationer där myndigheterna har trott att barnet varit dövt.[37]

4.5 Andra språkgrupper

Om det för en person har antecknats något annat språk än finska eller svenska som modersmål, kan för denna väljas finska eller svenska som kontaktspråk. Myndigheterna har inte skyldighet att använda något annat språk än finska eller svenska, och beslut, domar och andra handlingar ges på det språk som ärendet handläggs, på finska eller svenska. Myndigheterna kan dock vara skyldiga att använda tolk och att till exempel redogöra för innehållet i en handling på ett språk som kunden förstår. Det språk som antecknats i befolkningsdatasystemet inverkar inte på bedömningen av behovet av tolkning och inte heller på vilket språk som används vid tolkningen.

Av Finlands romer talar cirka 30–40 procent romanispråkets nordliga dialekt, kaale. Romani används främst i romernas egen gemenskap.[38] Det är möjligt att anteckna romani som modersmål i befolkningsdatasystemet. Men denna möjlighet har knappt alls utnyttjats. Till exempel i början av 2020 hade bara 73 personer uppgett romani som sitt modersmål, så det faktiska antalet personer som talar romani syns inte i den officiella statistiken.[39]

36 Regeringens berättelse om tillämpningen av språklagstiftningen 2017, s. 29–30

37 Finlands Dövas Förbund, mejl 9.12.2019

38 Romanien perustuslaissa turvattujen kielellisten oikeuksien toteutuminen, OM selvityksiä ja ohjeita 11/2014

39 Befolkningsdatasystemet 15.1.2020

Uppgifterna om antalet personer med utländsk bakgrund och invandrarbakgrund baserar sig ofta på språkuppgifterna i befolkningsdatasystemet. Att statistikuppgifter om mångkulturalismen baseras endast på uppgifterna om modersmål har kritiserats.[40] Bland annat det att inte alla människor uppger det språk som de behärskar bäst, utan något annat språk för att exempelvis visa att de tillhör en viss etnisk-kulturell grupp, har ansetts vara ett problem med statistikföringen. Rädsla för diskriminering eller andra konsekvenser kan i sin tur leda till att en del inte uppger sitt faktiska modersmål.[41]

Att det behöver antecknas flera språk har också motiverats med att det skulle ge mångsidigare kunskap om behovet av att använda flera språk vid information och kunskap som behövs när tjänster utvecklas och ordnas. Även för en korrekt dimensionering av tjänsterna krävs det att man redan i planeringsfasen beaktar att flerspråkigheten i samhället ökar hela tiden.[42]

40 Mer bl.a. Saukkonen Pasi och Latomaa Sirkku

41 Saukkonen Pasi

42 Latomaa Sirkku

5 Myndigheternas användning av språkuppgifterna i befolkningsdatasystemet

5.1 Allmänt

Uppgifterna i befolkningsdatasystemet om en persons modersmål är ett viktigt verktyg för myndigheterna när de planerar tjänster, fattar beslut och skickar handlingar till enskilda. Uppgifterna används av många myndigheter. Till de aktörer inom den offentliga förvaltningen som får information om ändrade uppgifter om modersmål hör Transport- och kommunikationsverket Traficom, Pensionsskyddscentralen, Folkpensionsanstalten, kommunerna, samkommunerna, sjukvårdsdistrikten, Keva, justitieministeriet, Patent- och registerstyrelsen, Polisen, Huvudstaben, de ortodoxa församlingarna, Kyrkostyrelsen, Institutet för hälsa och välfärd, Skatteförvaltningen, Livsmedelsverket, Finlands skogscentral, Lantmäteriverket, Arbetslöshetsförsäkringsfonden, Valvira, Statistikcentralen och Utbildningsstyrelsen.

Uppgifterna i befolkningsdatasystemet används också när myndigheterna ersätts för extra utgifter för översättningar och tolkning. Uppgifterna inverkar till exempel på kommunernas statsandelar.

5.2 Den språkliga indelningen

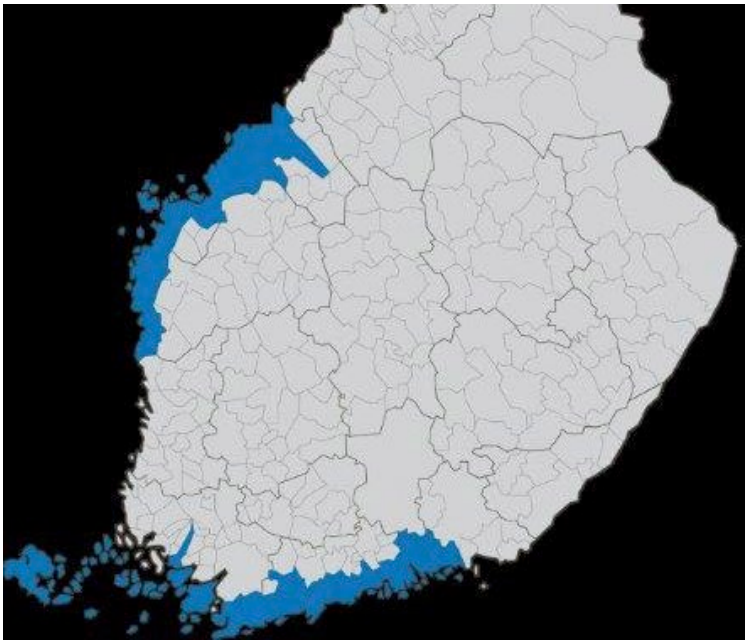
Enligt 5 § i språklagen utgör kommunerna grundenheten för den språkliga indelningen. Detta innebär att alla andra myndigheters språk baserar sig på kommunerna. En kommun är antingen *enspråkig* eller *tvåspråkig*. De tvåspråkiga kommunerna består dels av kommuner där majoritetsspråket är finska, dels av kommuner där majoritetsspråket är svenska. Om kommunernas språk föreskrivs i statsrådets förordning om kommunernas språkliga status åren 2013–2022 (53/2012).

Statsrådet ska bestämma att en kommun är tvåspråkig, om kommunen har både finskspråkiga och svenskspråkiga invånare och minoriteten utgör minst åtta procent av invånarna eller minst 3 000 invånare. Statsrådet ska bestämma att en tvåspråkig kommun ska bli enspråkig, om minoriteten består av färre än 3 000 invånare och minoritetens andel har sjunkit under sex procent.

Vid beräkningen beaktas endast de invånare som har uppgett finska eller svenska som sitt modersmål. Om man önskar bevara detta beräkningssätt bör det av uppgifterna i befolkningsdatasystemet framgå om en persons huvudspråk är finska, svenska eller något annat.

Vid ingången av 2016 fanns det i Finland 313 kommuner av vilka 49 var svenskspråkiga eller tvåspråkiga. Alla 16 svenskspråkiga kommuner finns på Åland. Det finns totalt 33 tvåspråkiga kommuner och av dessa har 15 svenska och 18 finska som majoritetsspråk.[43]

De tvåspråkiga kommunerna ligger på syd- och västkusten. I dessa kommuner varierar de svenskspråkigas andel och antal i hög grad. I de kommuner där majoritetsspråket är svenska är andelen finskspråkiga lägst i Korsnäs (3,2 %) och högst i Ingå (42,8 %). I de kommuner där majoritetsspråket är finska är andelen svenskspråkiga lägst i Vanda (2,6 %) och högst i Hangö (42,5 %). Kommunerna på Åland är alla enspråkigt svenska, och språklagen gäller inte dem.



Figur 2. Karta över de tvåspråkiga kommunerna och Ålands kommuner.

43 Regeringens berättelse om tillämpningen av språklagstiftningen 2017, s. 33

5.3 Planering av tjänster

De registrerade uppgifterna om kommuninvånarnas modersmål används bland annat vid planering av tjänster. Utifrån uppgifterna kan man till exempel bedöma hur många barn som kan väntas börja delta i den finskspråkiga respektive svenskspråkiga småbarnspedagogiken och skolundervisningen. Uppgifterna om antalet finsk- och svenskspråkiga används också när andra tjänster ordnas.

Myndigheterna ska i sin verksamhet självmant se till att individens språkliga rättigheter förverkligas i praktiken. Syftet med både språklagen och samiska språklagen är att individens språkliga rättigheter förverkligas utan att han eller hon särskilt behöver begära det. Till exempel en svenskspråkig person ska hänvisas till en egenläkare, socialarbetare o.d. som kan svenska och utan att personen särskilt behöver begära det. Uppgiften om patientens eller kundens språk finns tillgänglig i befolkningsdatasystemet.

Om det i systemet saknas uppgift om en persons huvudspråk är det omöjligt för myndigheten att självmant bedöma på vilket språk personen vill ha service.

5.4 Kontaktspråket

Enligt 23 § 3 mom. i språklagen ska en tvåspråkig myndighet som tar kontakt med enskilda individer eller juridiska personer använda deras eget språk, om den vet vilket det är eller utan oskäligt besvär kan få reda på det, eller använda både finska och svenska.

Enligt lagen ska myndigheten använda personens eget språk eller ett språk som denne valt, med andra ord ett språk som denne använt tidigare. Avsikten är att säkerställa att myndigheten kontaktar mottagaren på rätt språk. Mottagarens språk kan på basis av tidigare kontakter redan vara känt, och i många fall kan myndigheten utan oskäligt besvär eller utan oskäliga kostnader få uppgifter om mottagarens språk ur befolkningsregistret där den enskilda personens språk finns antecknat.[44]

Myndigheten kan i allmänhet utgå från att mottagaren vill använda sitt eget språk i kontakterna med myndigheten, om inte myndigheten på basis av tidigare kontakter har skäl att anta att mottagaren vill använda ett annat språk.[45]

44 RP 92/2002 rd, s. 84

45 RP 92/2002 rd, s. 84

Enligt 15 § 1 mom. i samiska språklagen (1086/2003) ska en myndighet inom samernas hembygdsområde i meddelanden, kallelser och brev till parter, eller till den som enligt lag ska underrättas om ett ärende som har inletts eller ska inledas, oberoende av det språk som ärendet behandlas på, använda mottagarens eget språk, om myndigheten vet vilket det är eller utan oskäligt besvär kan ta reda på det, eller använda både finska och samiska. Dessutom ska myndigheten utan särskild begäran använda samiska när den svarar någon som skriftligen kontaktat myndigheten på samiska.

Personer som talar ett främmande språk kan välja finska eller svenska som kontaktspråk. Vilket kontaktspråk de har valt framgår av befolkningsdatasystemet.

Syftet med både språklagen och samiska språklagen är att individens språkliga rättigheter förverkligas utan att han eller hon särskilt behöver begära det. Detta har en nära koppling till myndighetens skyldighet att självmant ta reda på vilket språk personen önskar bli kontaktad på. Om myndigheten och en kund inte tidigare varit i kontakt med varandra och myndigheten därför inte vet på vilket språk kunden vill bli kontaktad, kan myndigheten använda det språk som antecknats i befolkningsdatasystemet. Även om innehållet i befolkningsuppgifterna skulle ändras bör det även därefter klart framgå om en person vill bli kontaktad på finska, svenska eller samiska.

5.5 Språket vid handläggning av ärenden

Om språket i förvaltningsärenden, förvaltningsprocessärenden, brottmål, tvistemål och ansökningsärenden finns bestämmelser i kapitel 3 i språklagen. På valet av språk inverkar ärendets art, myndighetens språk, partens språk och/eller svarandens språk. Handläggningsspråket är antingen finska eller svenska. Domar eller beslut utfärdas alltid på handläggningsspråket.

Handläggningsspråket är alltid finska eller svenska och domar och beslut ges alltid på handläggningsspråket. Handläggningsspråket bestäms på basis av de kriterier som angetts i lag eller på basis av domstolens helhetsprövning. På valet av handläggningsspråk inverkar i vissa fall kommande parters språk. Detta är fallet till exempel om ett finskspråkigt företag har sökt ett tillstånd som rör markanvändning i ett område där det huvudsakligen bor svenskspråkiga.

Samerna har under de förutsättningar som anges i samiska språklagen rätt att använda samiska hos myndigheter. Om en same med stöd av samiska språklagen använder samiska vid muntlig behandling av ett ärende ska myndigheten enligt 19 § i lagen försöka se till att ärendet handläggs av en anställd som kan samiska. Om detta inte är möjligt ska

myndigheten ordna avgiftsfri tolkning för kunden. Enligt 13 § i lagen ska en stämningsansökan, en dom, ett beslut, ett protokoll eller någon annan handling på begäran ges en samisk part på samiska till den del saken gäller partens rätt, fördel eller skyldighet, utom då det är fråga om en handling som uppenbart inte påverkar avgörandet i saken. Om en samisk part har använt samiska vid sina muntliga eller skriftliga kontakter med den myndighet som behandlar ett ärende, ska expeditionen i motsvarande omfattning och under motsvarande förutsättningar ges på samiska utan särskild begäran. När det finns flera parter och de inte är eniga om att använda samiska ska dock endast en officiell samiskspråkig översättning av expeditionen ges.

Om en målsägande inte har varit i kontakt med myndigheten och det inte annars framgår på vilket språk han eller hon önskar att ärendet behandlas, bör myndigheten ha möjlighet att från någon annan källa ta reda på vilket språk som ska användas vid behandling av ärendet. Myndigheterna kan i allmänhet lita på att den språkuppgift som antecknats i befolkningsdatasystemet är korrekt och utgå från att ärendet kan behandlas på detta språk. En eventuell ändring av befolkningsdatasystemet bör inte inverka på valet av det språk som ärenden behandlas på.

5.6 Statsandelarna

Lagen om statsandel för kommunal basservice (1704/2009) innehåller bestämmelser om hur statsandelen bestäms. I 9 § föreskrivs om en främmandespråkskoefficient, i 10 § om tvåspråkighet och i 28 § om en tilläggsdel för kommuner inom samernas hembygdsområde. Vid beräkning av en kommuns främmandespråkskoefficient används uppgifterna i befolkningsdatasystemet om antalet kommuninvånare med främmande språk som modersmål. Även när de kostnader som bestäms på grund av tvåspråkigheten beräknas för en tvåspråkig kommun hämtas uppgiften om antalet svenskspråkiga kommuninvånare ur befolkningsdatasystemet. Uppgifterna i befolkningsdatasystemet ger också den information om andelen samiskspråkiga som behövs vid beräkning av tilläggsdelen för kommunerna inom samernas hembygdsområde.

Vid bestämmande av statsandelen är det uttryckligen uppgiften om en persons modersmål i befolkningsdatasystemet som har betydelse. Det är motiverat att bibehålla detta. Syftet med statsandelen är att finansiera ordnandet av den lagstadgade kommunala basservicen, och därför är det nödvändigt att de kriterier som används är kopplade till kommunens skyldighet att ordna service.

Lagstiftningen bör klart och entydigt föreskriva att anteckningen i befolkningsdatasystemet om en persons modersmål används som statsandelskriterium. Men till exempel vid

planering av tjänster kunde man i kommunen och på andra ställen även ha nytta av en mer exakt uppgift om ett eventuellt annat hemspråk.

I dagens läge inverkar uppgiften i befolkningsdatasystemet om elevens modersmål på om personen kan beaktas som grund för förhöjd finansiering.

I 45 § i lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet (1705/2009) föreskrivs om statsunderstöd för undervisning på samiska och i samiska samt vissa andra statsunderstöd. Närmare bestämmelser om grunderna för fastställande av statsunderstöd utfärdas genom förordning av undervisnings- och kulturministeriet.[46]

Även om en elevs möjlighet att delta i undervisningen i finska eller svenska som andraspråk inte är beroende av vilket språk som antecknats i befolkningsdatasystemet kan statsunderstöd för denna undervisning fås endast för elever med ett främmande språk som modersmål vars deltagande i sådan undervisning som avses i lagen om grundläggande utbildning inleddes för högst sex år sedan och som inte behärskar finska eller svenska på en nivå som motsvarar kunskaperna i modersmålet hos en finsk- eller svenskspråkig elev i motsvarande ålder[47]. Utbildningsstyrelsen ståndpunkt har varit att elever vars modersmål i befolkningsdatasystemet är något annat än finska, svenska eller samiska kan betraktas som elever med ett främmande språk som modersmål.

Även om en elevs möjlighet att delta i undervisning i det egna modersmålet inte beror på vilket språk som antecknats i befolkningsdatasystemet kan statsunderstöd för undervisning i elevens eget modersmål fås endast för elever som har samiska, romani eller ett främmande språk som modersmål och för vilka det inte ordnas den modersmålsundervisning som avses i 12 § i lagen om grundläggande utbildning.[48] Läroanstalten kan få statsunderstöd för studier i endast ett språk.

46 Undervisningsministeriets förordning om grunderna för statsunderstöd som beviljas för kompletterande undervisning i den grundläggande utbildningen och gymnasieutbildningen för elever med främmande språk, samiska och romani som modersmål (1777/2009)

47 Undervisningsministeriets förordning om grunderna för statsunderstöd som beviljas för kompletterande undervisning i den grundläggande utbildningen och gymnasieutbildningen för elever med främmande språk, samiska och romani som modersmål (1777/2009), 2 §

48 Undervisningsministeriets förordning om grunderna för statsunderstöd som beviljas för kompletterande undervisning i den grundläggande utbildningen och gymnasieutbildningen för elever med främmande språk, samiska och romani som modersmål (1777/2009), 3 §

5.7 Andra konsekvenser för de samiskspråkiga och för kommunerna inom samernas hembygdsområde

Till de myndigheter som samiska språklagen gäller hör bland annat kommunerna inom samernas hembygdsområde, domstolarna, vissa statliga regionala myndigheter till vilkas ämbetsdistrikt kommunerna inom hembygdsområdet hör, de högsta laglighetsövervakarna och vissa tillsynsmyndigheter, vissa statliga centrala ämbetsverk såsom Skatteförvaltningen, och Folkpensionsanstalten.

Enligt 4 § i samiska språklagen har en same rätt att i egen sak eller i ett ärende där han eller hon hörs använda samiska hos de myndigheter som avses i denna lag. Dessutom har samer rätt att efter eget val använda finska eller samiska i kontakt med myndigheterna i de ämbetsverk och andra enheter som är belägna inom samernas hembygdsområde, om dessa myndigheter omfattas av lagens tillämpningsområde. Inom hembygdsområdet ska myndigheterna i brev och andra handlingar som skickas till samiska kunder självmant använda samiska, om de utan oskäligt besvär kan ta reda på om kundens språk är samiska. Myndigheterna kan kontrollera språket i till exempel befolkningsdatasystemet.

Som det i kapitel 4.3 ovan konstaterades finns det emellertid få anteckningar om samiska som modersmål i befolkningsdatasystemet. Möjlighet att anteckna flera språk i befolkningsdatasystemet skulle kunna vara till hjälp exempelvis i situationer där en person på grund av bristfälliga läs- och skrivfärdigheter eller svaga kunskaper om nyord eller ”tjänstemannasamiska” upplever att det i vissa kontaktsituationer är naturligare att använda finska och därför inte har antecknat samiska som modersmål.[49]

I 16 § i samiska språklagen föreskrivs om användning av samiska i kommunala handlingar. I en kommun där de samiskspråkigas andel av kommunens befolkning den första dagen föregående år har varit större än en tredjedel ska de kommunala organen använda också samiska i protokoll och andra handlingar som inte ska ges till enskilda parter och som är av allmän betydelse. Detta gäller i praktiken kommunen Utsjoki. Också i andra kommuner ska de kommunala organen i den omfattning de prövar lämpligt använda samiska i sådana handlingar.

Eftersom skyldigheten att använda samiska i handlingar av allmän betydelse, såsom förtroendeorganens handlingar, är kopplad till andelen samiskspråkiga i kommunen, måste de samiskspråkigas andel av kommunens befolkning entydigt framgå av befolkningsdatasystemet.

49 Saamebarometri 2016, s. 25.

6 Modersmålsuppgiften och undervisningen

6.1 Rätten till undervisning på sitt eget modersmål

Enligt 17 § 1 mom. i grundlagen är Finlands nationalspråk finska och svenska. Enligt 2 mom. i paragrafen ska det allmänna tillgodose landets finskspråkiga och svenskspråkiga befolknings kulturella och samhälleliga behov enligt lika grunder. Enlig 3 mom. i paragrafen har samerna såsom urfolk samt romerna och andra grupper rätt att bevara och utveckla sitt språk och sin kultur. Rättigheterna för dem som använder teckenspråk och dem som på grund av funktionsnedsättning behöver tolknings- och översättningshjälp tryggas genom lag.

Bestämmelserna i 17 § i grundlagen om de språkliga rättigheterna har betydelse till exempel vid ordnande av skolförhållanden och andra kulturella förhållanden. När det gäller ordnandet av skolförhållandena och undervisningen handlar bestämmelserna i 17 § 2 mom. i grundlagen främst om vars och ens rätt att få undervisning i sitt eget språk och på sitt eget språk.

Rätten att få undervisning på sitt eget modersmål är inte direkt tryggad i konventionerna om mänskliga rättigheter. I vissa av de handlingar om mänskliga rättigheter som framtagits av Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE) har de deltagande staterna dock förbundit sig att trygga religionsundervisningen på elevernas eget modersmål. Men eftersom nybörjarundervisningen enligt konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter ska vara obligatorisk, avgiftsfri och tillgänglig för alla och eftersom även all annan undervisning ska vara allmänt tillgänglig, har staten skyldighet att för exempelvis invandrarbarn ordna åtminstone en sådan undervisning på deras eget språk som gör det möjligt för dem att följa den övriga undervisningen. Enligt konventionen om barnets rättigheter får man inte heller förbjuda ett barn som hör till en minoritet eller ett urfolk att använda sitt eget språk.

6.2 Småbarnspedagogiken och förskoleundervisningen

Om småbarnspedagogiken föreskrivs i lagen om småbarnspedagogik (540/2018) och om förskoleundervisningen i lagen om grundläggande utbildning (628/1998). Om förskoleundervisning ordnas i ett daghem eller ett familjedaghem tillämpas på förskoleundervisningen dessutom bestämmelserna i lagen om småbarnspedagogik eller den förordning som utfärdats med stöd av den. Bestämmelserna om förskoleundervisningen behandlas därför också nedan under Den grundläggande utbildningen. Om språket inom småbarnspedagogiken föreskrivs i 8 § i lagen om småbarnspedagogik. Enligt denna ska kommunen se till att varje barn kan få småbarnspedagogik på sitt modersmål, finska, svenska eller sådan samiska som avses i 3 § 1 punkten i samiska språklagen. Enligt 2 mom. i paragrafen ska tvåspråkiga kommuner och samkommuner som omfattar tvåspråkiga eller både finsk- och svenskspråkiga kommuner ordna småbarnspedagogik på kommunens och samkommunens båda språk så att serviceanvändaren kan delta i småbarnspedagogisk verksamhet på det språk han eller hon väljer, antingen finska eller svenska.

I de detaljerade motiveringarna till paragrafen[50] preciserar man 1 mom. i paragrafen genom att konstatera att det i praktiken är barnets föräldrar eller andra vårdnadshavare som beslutar om barnets rätt att få småbarnspedagogik på sitt modersmål. Biträdande justitieombudsmannen har konstaterat att även om den uppgift om modersmål som antecknats i befolkningsdatasystemet ger en stark antydan om personens modersmål så kan den uppgiften inte i sig anses avgörande vid prövning av rätten till småbarnspedagogik och hur sådan ordnas.[51] Det väsentliga är att barnets språkliga och kulturella rättigheter och barnets vårdnadshavares önskemål diskuteras vid ansökan om en plats i småbarnspedagogiken och att man i samförstånd med vårdnadshavarna strävar efter att hitta en tjänst som motsvarar barnets bästa och barnets språkliga behov. Ingenting hindrar kommunen från att erbjuda småbarnspedagogik för barnet även på andra språk än barnets modersmål om detta är förenligt med barnets bästa, barnets vårdnadshavare önskar så och kommunen erbjuder tjänster på ifrågavarande språk. Småbarnspedagogik kan ordnas även på teckenspråk eller romani.

Det ovannämnda avgörandet grundar sig bland annat på utlåtanden från Europarådets rådgivande kommitté för ramkonventionen om skydd för nationella minoriteter. Enligt dessa utlåtanden får inte tillgång till förskoleundervisning på samiska vara beroende av vad som antecknats i befolkningsregistret. Många samer är i praktiken tvåspråkiga, men i befolkningsregistret kan en enskild person uppge endast ett språk som modersmål. Av

50 RP 40/2018 rd

51 Riksdagens justitieombudsman 18.12.2013, dnr 410/4/12, om småbarnspedagogik på samiska

denna anledning bör man inte använda uppgifterna i befolkningsregistret som kriterier för tillgång till förskoleundervisning eller småbarnspedagogik på samiska.

Undervisnings- och kulturministeriet bedömer att modersmålsuppgifterna i befolkningsdatasystemet används för allmän planering av småbarnspedagogikens och förskoleundervisningens tjänster, såsom vid beslut om var daghem och daghemspersonal ska placeras.

> I utredningen *Koulujen monet kielet ja uskonnot*[52] ombads kommuner ge information om vilka hemspråk barnen som deltar i småbarnspedagogiken har och hur många de två- eller flerspråkiga barnen är. I svaren på frågan om hemspråken nämndes totalt 98 olika språk. Flera av de stora urbana kommunerna preciserade sina svar genom att meddela att antalet hemspråk kan vara större än det som uppgetts.
>
> I utredningen rapporterades att för de barn som deltog i småbarnspedagogiken var det vanligaste hemspråket, efter finska, ryska (70 %), kurdiska språk (51 %), estniska (48 %) och arabiska (46 %). Dessa siffror motsvarar ganska väl Statistikcentralens uppgifter om de mest talade språken i Finland. En jämförelse av enkätsvaren och Statistikcentralens statistik visar att kurdiska getts en större tyngd i enkätsvaren: enligt enkätundersökningen är kurdiska det tredje mest talade språket, medan det enligt Statistikcentralens statistik kommer först på åttonde plats. Detsamma gäller thai och turkiska: enligt enkäten är thai det åttonde mest talade språket, medan det enligt Statistikcentralens statistik är på plats 13; turkiska är enligt enkäten det nionde mest talade språket, medan det enligt Statistikcentralens statistik är på plats 15. Det verkar som om det i dessa språkgrupper finns ett stort antal barn i de åldrar där barn deltar i småbarnspedagogiken jämfört med antalet barn i andra åldersgrupper.
>
> När det gäller *förskoleundervisningen* rapporterades att det vanligaste hemspråket efter finska var ryska (46 %), svenska (32 %), arabiska (30 %) och kurdiska (30 %). Dessa siffror motsvarar ganska väl Statistikcentralens uppgifter om de mest talade språken i Finland. Men enkäten gav ett annat resultat i fråga om språkens ordningsföljd än statistiken när det gäller antalet talare i förhållande till Finlands hela befolkning.

6.3 Den grundläggande utbildningen

Om undervisningen i modersmål och litteratur inom den grundläggande utbildningen föreskrivs i lagen om grundläggande utbildning. Undervisningen i modersmål och litteratur

52 Koulujen monet kielet ja uskonnot, 2019

omfattas också av grunderna för läroplanen för de undervisningsformer som kompletterar den grundläggande utbildningen, det vill säga den grundläggande utbildningen för personer som passerat läropliktsåldern och den förberedande undervisningen före den grundläggande utbildningen. Det är frivilligt för kommunerna att ordna de undervisningsformer som kompletterar den grundläggande utbildningen.

Om timantalen för språkundervisningen, liksom för undervisningen i andra ämnen, föreskrivs i förordningen om timfördelningen i den grundläggande utbildningen (422/2012).

Den grundläggande utbildningen styrs av de nationella grunderna för läroplanen för den grundläggande utbildning från 2014 och av de lokala läroplanerna som utarbetats utifrån grunderna. Om behörigheten för ämneslärare inom den grundläggande utbildningen föreskrivs i 5 § i förordningen om behörighetsvillkoren för personal inom undervisningsväsendet (986/1998), en paragraf som gäller alla läroämnen.

6.4 Skolans undervisningsspråk

Enligt 10 § 1 mom. i lagen om grundläggande utbildning är skolans undervisningsspråk och det språk som används i undervisning som ordnas på annan plats än i skolan antingen finska eller svenska. Undervisningen kan också ges på samiska, romani eller teckenspråk. Dessutom kan en del av undervisningen meddelas på något annat språk än elevens ovan nämnda egna språk, om detta inte äventyrar elevens möjligheter att följa undervisningen.

Enligt 2 mom. i paragrafen *ska* elever som bor på samernas hembygdsområde och behärskar samiska huvudsakligen undervisas på samiska. Hörselskadade *ska vid behov* också få undervisning på teckenspråk.

Om utbildningsanordnaren meddelar undervisning på fler än ett av de undervisningsspråk som avses i 1 och 2 mom. och eleven har förmåga att studera på detta språk, får vårdnadshavaren enligt 3 mom. i paragrafen välja undervisningsspråket.

Enligt 4 mom. i paragrafen kan undervisningen i en särskild undervisningsgrupp eller skola dessutom huvudsakligen eller uteslutande meddelas på något annat språk än de som nämns i 1 mom.

Enligt 11 § i lagen om grundläggande utbildning är modersmål ett för alla elever gemensamt ämne, det vill säga eleven måste genomgå någon lärokurs i läroämnet modersmål och litteratur.

Enligt 12 § i lagen om grundläggande utbildning *meddelas undervisning* i modersmålet utgående från elevens undervisningsspråk i finska, svenska eller samiska. I modersmålsundervisningen *kan* enligt vårdnadshavarens val också *undervisas* i rommani, teckenspråk eller ett annat språk som är elevens modersmål.

Skolans undervisningsspråk, som bestäms enligt lagen om grundläggande utbildning, avgör således på vilket språk undervisningen i modersmål och litteratur ges i varje enskild skola. Det modersmål som antecknats i befolkningsdatasystemet inverkar således inte på skolans undervisningsspråk och inte heller på den lärokurs i modersmål och litteratur som undervisas i skolan. Däremot inverkar modersmålet på i vilken skola eleven anvisas skolplats. Mer om detta i kapitel 6.5 nedan.

6.5 Bestämmande av skolplats

Elevens modersmål inverkar officiellt på bestämmandet av skolplats för åtminstone finsk-, svensk-, samisk- och teckenspråkiga elever. Enligt 6 § 2 mom. ska kommunen anvisa läropliktiga och andra som får sådan undervisning som avses i denna lag en närskola enligt 1 mom. eller en annan lämplig plats, vid vilka utbildningen enligt 4 § 1 och 2 mom. denna lag sker på elevens eget språk, om kommunen är skyldig att ordna undervisning på nämnda språk. Enligt 4 § 4 mom. i lagen om grundläggande utbildning är en kommun som har såväl finsk- som svenskspråkiga invånare skyldig att ordna grundläggande utbildning och förskoleundervisning separat för vardera språkgruppen. Enligt 10 § 2 mom. i lagen om grundläggande utbildning ska elever som bor på samernas hembygdsområde och behärskar samiska huvudsakligen undervisas på samiska. Hörselskadade ska vid behov också få undervisning på teckenspråk.[53]

Enligt 28 § 1 mom. i lagen om grundläggande utbildning har en elev som deltar i grundläggande utbildning rätt att gå i en sådan skola som avses i 6 § 2 mom. Enligt 2 mom. i paragrafen kan en läropliktig också ansöka om inträde till en annan skola än en sådan som avses i 1 mom.

Undervisnings- och kulturministeriet har den uppfattningen att uppgiften om elevens modersmål och det språk som talas hemma i första hand fås från den blankett som vårdnadshavaren fyller i när eleven anmäls till skolan. De modersmålsuppgifter som finns i befolkningsdatasystemet torde utbildningsanordnarna använda för allmän planering av skoltjänsterna. Undervisnings- och kulturministeriet har inga uppgifter om i hur hög grad

53 Se även RP 86/1997 rd, s. 55

utbildningsanordnarna kontrollerar en elevs modersmål i befolkningsdatasystemet i samband med att skolplatsen bestäms. Om det i framtiden skulle vara möjligt att anteckna flera modersmål i befolkningsdatasystemet och om utbildningsanordnarna då skulle ta reda på elevernas modersmål i detta system, skulle det innebära att elevens skolplats bestäms på ett annat sätt än i dag.

6.6 Undervisningen på två språk

Undervisningen på två språk definieras i grunderna för läroplanen för den grundläggande utbildningen.[54] Undervisningen kan genomföras som omfattande undervisning på två språk, som kan indelas i tidigt fullständigt språkbad i de inhemska språken och annan omfattande undervisning på två språk. Den kan också ges som mindre omfattande undervisning på två språk, och ibland genomförs undervisning på två språk i form av språkbad på andra språk än de inhemska språken.

I undervisningen på två språk kan timantalet i modersmål och litteratur och A1-språket vid behov slås ihop i enlighet med statsrådets förordning.[55] Timantalet ska fastställas så att det är möjligt att under den grundläggande utbildningen nå målen för modersmål och litteratur i det språk som är skolans undervisningsspråk. Av det sammanlagda timantalet ska då minst hälften användas för undervisning på skolans egentliga undervisningsspråk.

Uppgiften om modersmål i befolkningsdatasystemet inverkar inte på undervisningen på två språk.

6.7 Finska eller svenska som andraspråk

Enligt 8 § 2 mom. i förordningen om timfördelning (422/2012) kan man i stället för i modersmål och litteratur enligt skolans undervisningsspråk undervisa invandrare antingen helt eller delvis i finska eller svenska enligt en särskild lärokurs avsedd för invandrare. En särskild lärokurs betyder inte att omfattningen av den skulle vara mindre än omfattningen av den lärokurs för modersmål och litteratur som föreskrivs i förordningen om timfördelningen. Undervisningen i finska eller svenska som andraspråk är inte obligatorisk för kommunerna.

54 Grunderna för läroplanen för den grundläggande utbildningen 2014, kapitel 10

55 Statsrådet förordning (422/2012) 8 §

Lärokursen för finska eller svenska som andraspråk är en av de lärokurser som hör till läroämnet modersmål och litteratur. Syftet med lärokursen är att ge eleverna språkliga förutsättningar för fortsatta studier. Finska eller svenska som andraspråk har egna mål, eget innehåll och egna bedömningskriterier, och valet av ämnet bestäms av nivån på elevens språkfärdigheter och förutsättningar för studier, inte till exempel av en anteckning i befolkningsdatasystemet. Eleven får ett vitsord för lärokursen i finska eller svenska som andraspråk i sitt avgångsbetyg, om han eller hon har studerat ämnet i årskurs 9, oberoende av vilket modersmål som antecknats i befolkningsdatasystemet.

6.8 Undervisningen i elevens eget modersmål

I förskoleundervisningen, den grundläggande utbildningen och gymnasiet är undervisningen i elevens eget modersmål kompletterande undervisning som det är frivilligt att ordna och delta i. Undervisningen minskar inte undervisningen baserad på förordningen om timfördelningen, utan den ges utöver den.

Utbildningsstyrelsen har utarbetat grunder för läroplanen för undervisningen i elevens eget modersmål (bilaga 3 till grunderna för läroplanen för den grundläggande utbildningen).[56] I grunderna för läroplanen har mål och innehåll fastslagits för undervisningen i elevens eget modersmål i en omfattning av två årsveckotimmar för hela den grundläggande utbildningen.

Enligt bilaga 3 i grunderna för läroplanen för den grundläggande utbildningen kan alla elever som har ett annat modersmål eller familjespråk än finska, svenska eller samiska studera enligt lärokursen elevens eget modersmål. Också svenska, finska eller samiska elever som deltar i undervisning som syftar till att upprätthålla utomlands inhämtade språkkunskaper kan studera enligt lärokursen elevens eget modersmål. För att en elev ska få delta i undervisningen enligt denna lärokurs behövs ingen anteckning i befolkningsdatasystemet om språket i fråga.

Ett villkor för statsunderstöd[57] är att undervisningen i elevens eget modersmål inte kombineras med lektionerna i sådana för alla elever gemensamma ämnen som avses i 11 § i lagen om grundläggande utbildning. Den undervisning som berättigar till understöd ska placeras in i elevernas och de studerandes schema och ordnas under elevens arbetsdag.

56 Grunderna för läroplanen för den grundläggande utbildningen 2014, bilaga 3

57 Undervisningsministeriets förordning om grunderna för statsunderstöd som beviljas för kompletterande undervisning i den grundläggande utbildningen och gymnasieutbildningen för elever med främmande språk, samiska och romani som modersmål (1777/2009).

Statsunderstöd betalas för två undervisningstimmar i veckan per kalkylerad grupp med fyra elever. Om utbildningsanordnaren har färre än fyra elever med samiska eller romani som modersmål kan minimistorleken på den kalkylerade gruppen vara två elever. Dessa villkor för statsunderstöd har orsakat utmaningar i den praktiska undervisningsverksamheten. Det kan ha behövts grupper med elever från flera skolor, vilket då kan ha krävt transportarrangemang.

> Enligt utredningen *Koulujen monet kielet ja uskonnot*[58] är antalet elever som studerar lärokursen elevens eget modersmål klart störst i södra Finland. Även antalet olika språk som denna undervisning ges på var klart störst i södra Finland. Enligt de svar som kommunerna gav i enkäten ordnas det i hela Finland undervisning i denna lärokurs i totalt 49 modersmål. I södra Finland ordnas denna undervisning i 46 olika språk. I västra och inre Finland är motsvarande siffra 32, i sydvästra Finland 27 och i norra Finland 13. I östra Finland, i Lappland och på Åland ordnas undervisningen enligt enkäten i mindre än tio språk. Ryska var det vanligaste språk som denna undervisning gavs i. Till de näst vanligaste språken hörde arabiska, estniska och engelska.
>
> Enligt samma utredning fanns det inom den grundläggande utbildningen betydande skillnader mellan de olika språken som studerades som eget modersmål i fråga om lärarnas behörighet i språken. De flesta av lärarna i engelska, tyska och ryska var behöriga, men bristen på behöriga lärare var mycket stor i arabiska, kinesiska, albanska, kurdiska, thai och somaliska. De som besvarade enkäten var oroliga för att de obehöriga lärarna inte ska kunna genomföra läroplanen och inte utföra bedömningen på lagstadgat sätt. Att flera lärare hade behörighet i sitt hemland men inte uppfyllde Finlands strikta behörighetsvillkor ansågs också vara ett problem.

6.9 Gymnasieutbildningen och studentexamen

Enligt 15 § i gymnasielagen undervisas som modersmål enligt läroanstaltens undervisningsspråk finska eller svenska eller samiska enligt den studerandes modersmål. Som modersmål kan också undervisas rommani, teckenspråk eller ett annat språk som är den studerandes modersmål.

Provet i modersmål och litteratur är obligatoriskt i studentexamen. Provet genomförs i regel enligt gymnasiets undervisningsspråk. Proven i modersmål och litteratur ordnas på finska, svenska och samiska.

58 Koulujen monet kielet ja uskonnot, 2019

Enligt 11 § i lagen om studentexamen (502/2019) kan examinander som inte har finska, svenska eller samiska som modersmål och som har avlagt studier som grundar sig på lärokursen i fråga eller examinander som har teckenspråk som modersmål eller första språk avlägga provet i modersmål och litteratur som ett prov som grundar sig på lärokursen i finska eller svenska som andraspråk och litteratur. Studentexamensnämnden fastställer det modersmål som avses i bestämmelsen utifrån anteckningarna i befolkningsdatasystemet.[59]

6.10 Yrkesutbildningen

Enligt 24 § i lagen om yrkesutbildning kan en utbildningsanordnares undervisningsspråk vara finska, svenska eller samiska. Utbildningsanordnaren kan också vara tvåspråkig, varvid undervisningsspråken är finska och svenska. En av anordnarna har finska och samiska som undervisningsspråk. Utöver det undervisningsspråk som anges i anordnartillståndet kan utbildningsanordnaren meddela undervisning också på det andra inhemska språket, samiska, romani, teckenspråk eller något främmande språk.

Examen kan avläggas eller handledande utbildning genomföras på ett examensspråk som anges i anordnartillståndet. En utbildningsanordnares examensspråk är de undervisningsspråk som anges i anordnartillståndet och de övriga språk som i anordnartillståndet anges för enskilda examina eller för handledande utbildning. I examensgrunderna för grundexamina ingår gemensamma studier, bland annat totalt 8 kp kunnande i kommunikation och interaktion (4 kp modersmålet eller finska som andraspråk, 1 kp det andra inhemska språket och 3 kp engelska). Även i de valbara studier som ingår i de gemensamma examensdelarna kan de studerande välja studier som är relaterade till temat kommunikation och interaktion.

6.11 Den högre utbildningen

Om universitetens undervisnings- och examensspråk föreskrivs i 11 § i universitetslagen (558/2009). Ett universitet kan besluta att också andra språk används som undervisnings- och examensspråk.

I 6 § i statsrådets förordning om universitetsexamina (794/2004) föreskrivs om språkkunskaper som en studerande ska visa sig ha förvärvat i studierna. En studerande ska i de

59 Föreskrifter för provet i svenska eller finska som andraspråk och litteratur, 29.3.2019

studier som ingår i lägre eller högre högskoleexamen eller på annat sätt visa sig ha förvärvat

1. sådana kunskaper i finska och svenska som enligt 6 § 1 mom. i lagen om de språkkunskaper som krävs av offentligt anställda (424/2003) krävs av statsanställda vid tvåspråkiga myndigheter, och som är nödvändiga med tanke på det egna området, samt

2. sådana kunskaper i minst ett främmande språk som gör det möjligt att följa utvecklingen inom det egna området och vara verksam i en internationell omgivning.

Bestämmelserna i 1 mom. gäller inte en studerande som har fått sin skolutbildning på något annat språk än finska eller svenska, inte heller en studerande som har fått sin skolutbildning utomlands. Universitetet beslutar om de språkkunskaper som ska krävas av en sådan studerande.

När det gäller lägre högskoleexamina föreskrivs att den studerande ska avlägga ett skriftligt mognadsprov som utvisar förtrogenhet med ämnesområdet för lärdomsprovet och kunskaper i finska eller svenska. För sådana studerande av vilka inte krävs de språkkunskaper som avses i 6 § 1 mom. bestämmer universitetet särskilt om det språk som ska användas i mognadsprovet.

Enligt 8 § i yrkeshögskolelagen (932/2014) anges yrkeshögskolornas undervisnings- och examensspråk i deras tillstånd. Examensspråket är finska eller svenska. Yrkeshögskolan får besluta att även använda andra språk som undervisnings- och examensspråk.

Enligt 7 § i statsrådets förordning om yrkeshögskolor (1129/2014) ska studeranden i de studier som ingår i yrkeshögskoleexamen eller på annat sätt visa att han eller hon har förvärvat

1. sådana kunskaper i finska och svenska som enligt lagen om de språkkunskaper som krävs av offentligt anställda (424/2003) krävs för en sådan tjänst inom ett tvåspråkigt ämbetsdistrikt för vilken högskoleexamen är ett krav, och som behövs med tanke på studerandens yrkesutövning och utveckling i yrkesmässigt avseende, samt

2. sådana skriftliga och muntliga kunskaper i ett eller två främmande språk som behövs med tanke på studerandens yrkesutövning och utveckling i yrkesmässigt avseende.

Vad som föreskrivs i 1 mom. gäller inte studerande som fått sin skolbildning på något annat språk än finska eller svenska, inte heller studerande som fått sin skolbildning utomlands. Yrkeshögskolan beslutar om de språkkunskaper som ska krävas av sådana studerande.

Enligt 8 § i förordningen ska studeranden från området för sitt lärdomsprov skriva ett mognadsprov, som utvisar förtrogenhet med området samt kunskaper i finska eller svenska. Yrkeshögskolan beslutar om mognadsprov för sådana studerande av vilka det inte krävs de språkkunskaper som avses i 7 § 1 mom.

Eventuella ändringar i befolkningsdatasystemet skulle inte inverka på de nämnda bestämmelserna om högskolorna.

6.12 Slutsatser om utbildningslagstiftningen

Om det skulle antecknas flera modersmål i befolkningsdatasystemet skulle det för den grundläggande utbildningen eventuellt innebära (utan ändringar av utbildningslagstiftningen) ändringar i hur skolplatsen och statsunderstöden bestäms. Innan man gör det möjligt att anteckna fler än ett modersmål i befolkningsdatasystemet bör man utreda om detta skulle inverka på besluten om vem som får avlägga det studentexamensprov som grundar sig på lärokursen i finska eller svenska som andraspråk och litteratur.

Om man genom antecknande av flera modersmål i befolkningsdatasystemet önskar ge en mer omfattande rättighet att få grundläggande utbildning i lärokursen i modersmål och litteratur (en ändring av utbildningslagstiftningen) kan det bedömas ha konsekvenser av följande slag. Att göra det möjligt att avlägga lärokursen i modersmål och litteratur inom den grundläggande utbildningen på alla modersmål som registrerats i Finland, för att inte tala om att göra det möjligt på flera modersmål, skulle bli svårt och dyrt med tanke på det stora antalet modersmål, bristen på behöriga språklärare, skolskjutsarna, läromedlen och problemet med att det inte i alla språk skulle finnas tillräckligt med elever för att bilda undervisningsgrupper. En fråga som lätt kan komma upp är också att de olika språkgrupperna inte behandlas jämlikt.

För undervisningens del kan man med stöd av det ovan framförda konstatera att det redan i dagens läge finns olika möjligheter att studera flera språk och att det för dessa studier inte krävs att flera modersmål har antecknats i befolkningsdatasystemet. Med tanke på inlärningen av språk finns det således inget behov av att ändra lagstiftningen om befolkningsdatasystemet. Det skulle dock kunna underlätta det allmänna ordnandet av kommunala tjänster, såsom småbarnspedagogiken och den grundläggande utbildningen, om man i kommunen hade tillgång till information om att ett barn använder något annat språk hemma, som så kallat hemspråk.

7 Genomförandealternativ

Utifrån konsekvensbedömningen beslutade sakkunniggruppen, som bestod av tjänstemän från finansministeriet, undervisnings- och kulturministeriet, Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata och delegationen för etniska relationer, att undersöka två olika sätt att ändra befolkningsdatasystemet. I alternativ A antecknas flera modersmål och dessutom alltid finska eller svenska som kontaktspråk. I alternativ B antecknas modersmålet och kontaktspråket på samma sätt som i dagens läge, men det blir också möjligt att i befolkningsdatasystemet ange ett eller flera hemspråk.

Varken i alternativ A eller B föreslås några ändringar av sättet att anteckna språkuppgifterna i befolkningsdatasystemet. Föräldrarna ska fortfarande meddela barnets språk samtidigt som dess namn meddelas till befolkningsdatasystemet, och personen själv ska fortfarande ha möjlighet att meddela om ändringar i språkuppgifterna i systemet.

7.1 Flera modersmål antecknas och ett kontaktspråk väljs (Modell A)

I alternativ A är det möjligt att uppge flera språk som sitt modersmål. Dessutom ska en person också alltid välja ett kontaktspråk, antingen finska eller svenska. Detta gäller även de finsk- och svenskspråkiga som har uppgett både finska och svenska som sitt modersmål.

I två- eller flerspråkiga familjer betyder möjligheten att uppge flera språk som sitt modersmål att barnets språk inte behöver ordnas hierarkiskt. Alternativet ger också information om personens språkliga identitet och om språkreserven i dess helhet. Det kan också leda till att det blir lättare att förutse de samiskspråkigas behov av service.

För myndigheterna blir alternativets konsekvenser betydande. De största konsekvenserna rör kommunernas språk, statsandelssystemet, behoven av att göra lagstiftningsändringar av teknisk karaktär och de olika myndigheternas system. Dessutom måste man

ta ställning till om samiska kan antecknas som kontaktspråk om även finska eller svenska antecknats som modersmål.

Enligt gällande lagstiftning inverkar endast andelen finsk- och svenskspråkiga som bor i kommunen på kommunens språk samt kommunernas och andra myndigheters majoritetsspråk. Alternativ A kräver också att man tar ställning till vilken eller vilka faktorer som ska beaktas när myndighetens språk eller majoritetsspråk bestäms. Ska den avgörande faktorn vara till exempel kontaktspråket eller kontaktspråket för endast personer vars modersmål har uppgetts vara finska och/eller svenska? Förändringen blir i vart fall betydande.

Befolkningens modersmål utgör grund för bestämmande av statsandelarna för den kommunala basservicen. Vid beräkning av tvåspråkighets- och främmandespråkskoefficienten används uppgifterna i befolkningsdatasystemet om modersmål. Om systemet ändras måste man ta ställning till vad beräkningen av antalet personer som har svenska, samiska och ett främmande språk som modersmål ska basera sig på. I denna utredning undersöktes inte hur alternativen påverkar kommunernas statsandelar. Det är dock sannolikt att de skulle leda till förändringar och att dessa skulle vara olika i olika kommuner beroende på vilka språkuppgifter som används som beräkningsgrund. Lösningen får inte leda till oklarhet om grunderna för beräkning av statsandelarna och inte heller utöka kommunens skyldigheter att ordna tjänster utan att tilläggskostnaderna beaktas på behörigt sätt.

Om man såsom nu kan välja endast finska eller svenska som kontaktspråk, ger systemet ingen säker uppgift om vilket språk en same i första hand vill använda i kontakter med myndigheterna. Det bör således övervägas om det ska vara möjligt att utöver finska och svenska även uppge samiska som kontaktspråk. Konsekvenserna av en sådan förändring har inte bedömts i denna utredning.

Modersmålet eller uppgifter om modersmålet nämns i flera författningar för olika ändamål. Om det skulle finnas behov av att i stället för uppgifter om modersmål använda uppgifter om kontaktspråk, skulle det innebära att även tiotals andra författningar måste ändras. Trots att de flesta av ändringarna skulle vara av teknisk natur är det inte uteslutet att vissa ändringar också skulle medföra ändringar i sak i författningarna i fråga.

För Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata har alternativet ekonomiska effekter som beror på det tekniska genomförandet. Arbetet kräver 127–146 dagsverken, det vill säga cirka 120 000 euro. Kostnaderna för att ändra blanketter har inte uppskattats. Om systemet ändras behövs information om ändringen, vilket också medför kostnader.

Flera myndigheter antecknar uppgifter om modersmål i sina register för olika ändamål. Detta alternativ medför inte bara förändringar för Myndigheten för digitalisering och

befolkningsdata utan har en omfattande inverkan på olika myndigheters register och kräver systemändringar vars ekonomiska effekter bör utredas.

7.2 Utöver modersmålet antecknas ett annat hemspråk i systemet (Modell B)

I alternativ B uppger en person på motsvarande sätt som i nuläget ett språk som sitt modersmål och vid behov ett kontaktspråk. Dessutom är det möjligt att i befolkningsdatasystemet anteckna ett eller flera hemspråk.

Hemspråket ska här definieras enligt UNECE:s rekommendation om statistikföring. Enligt denna avses med hemspråk ett språk som oftast för närvarande talas i hemmet.60 Även i utredningen Flerspråkighet som resurs föreslås att det blir möjligt att utöver modersmålet anteckna andra hemspråk.61

På individnivå innebär detta alternativ att det fortfarande är möjligt att uppge endast ett språk som modersmål. Uppgiften om hemspråket eller hemspråken ger dock en bättre bild än i nuläget av personens språkliga identitet.

Uppgiften om modersmål används på samma sätt som nu. Myndigheterna, såsom utbildningsanordnarna, kan få uppgifterna som tilläggsuppgifter från befolkningsdatasystemet. Uppgifterna ger också en riktgivande uppfattning om Finlands språkreserv.

Uppgifterna i befolkningsdatasystemet om personers språk skulle inte heller i detta alternativ kontrolleras. Alla ska dessutom ha möjlighet att ändra uppgifterna, om de så önskar. Det är också oklart hur många som kommer att använda sig av möjligheten att uppge flera språk i befolkningsdatasystemet. Vid användning av uppgifterna som grund för statistik är bristerna och osäkerhetsfaktorerna således desamma som idag.

Det tekniska genomförandet av alternativet har ekonomiska effekter. Arbetet kräver 100–120 dagsverken, det vill säga cirka 100 000 euro. Kostnaderna för att ändra blanketter har inte uppskattats. Om systemet ändras behövs information om förändringen, vilket också medför kostnader.

60 Conference of European Staticians Recommendations for the 2020 Censuses of population and Housing, Chapter XII. Ethno-cultural characteristics, p. 148–153

61 Monikielisyys vahvuudeksi – Selvitys Suomen kielivarannon tilasta ja tasosta, s. 20

Myndigheterna får uppgifterna om hemspråk som tilläggsuppgifter. Alternativet påverkar endast de myndigheter som utnyttjar uppgifterna.

7.3 Slutsatser

Både alternativ A, där flera språk kan antecknas som modersmål och ett kontaktspråk väljs, och alternativ B, där ett modersmål väljs och där flera hemspråk kan väljas, har konsekvenser för både enskilda och myndigheter. För båda alternativens del bör det bedömas om den nytta som förändringen för med sig gör förändringen motiverad med tanke på de ekonomiska konsekvenserna och konsekvenserna för myndigheternas verksamhet.

Eftersom uppgiften i befolkningsdatasystemet om personens modersmål inte ger upphov till några rättigheter till specifika tjänster ger inte heller anteckning av flera språk personen några ytterligare rättigheter. I fråga om detta skiljer sig modell A och modell B inte från varandra.

Alla konsekvenser av alternativ A har inte bedömts. Med stöd av utredningen kan dock konstateras att redan de konsekvenser som det bedömts ha är betydande. Konsekvenserna av modell B består främst av ändringar i befolkningsdatasystemet och av systemändringar som behövs hos de organisationer som utnyttjar befolkningsdatasystemets uppgifter om hemspråk.

Finlands sätt att registrera modersmålet i ett befolkningsdatasystem är i ett globalt perspektiv sällsynt. Systemet används för att trygga språkgruppernas rättigheter och för att ersätta de kostnader som flerspråkigheten ger upphov till. Att ändra det nuvarande systemet är inte motiverat om det leder till en försämring av språkgruppernas rättigheter.

Källförteckning

Författningar och föreskrifter

Europeisk stadga om landsdels- eller minoritetsspråk (23/1998)

Språklag (423/2003)

Lag om yrkesutbildning (531/2017)

Lag om de språkkunskaper som krävs av offentligt anställda (424/2003)

Lag om statsandel för kommunal basservice (1704/2009)

Lag om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet (1705/2009)

Lag om befolkningsdatasystemet och de certifikattjänster som tillhandahålls av Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata (661/2009)

Lag om studentexamen (502/2019)

Yrkeshögskolelag (932/2014)

Lag om grundläggande utbildning (628/1998)

Samisk språklag (1086/2003)

Lag om småbarnspedagogik (540/2018)

Gymnasielag (714/2018)

Universitetslag (558/2009)

SRF om yrkeshögskolor (1129/2014)

SRF om kommunernas språkliga status åren 2013–2022 (53/2012)

SRF om riksomfattande mål för utbildningen enligt lagen om grundläggande utbildning och om timfördelning i den grundläggande utbildningen (422/2012)

SRF om universitetsexamina (794/2004)

Undervisningsministeriets förordning om grunderna för statsunderstöd som beviljas för kompletterande undervisning i den grundläggande utbildningen och gymnasieutbildningen för elever med främmande språk, samiska och romani som modersmål (1777/2009).

Studentexamensnämndens föreskrifter för provet i svenska eller finska som andraspråk och litteratur, 29.3.2019

Språklag (2009:600); Sverige

Mållova: Lov om målbruk i offentleg teneste (LOV-1980-04-11-5)

Officiella handlingar

RP 86/1997 rd: Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om utbildning

RP 92/2002 rd: Regeringens proposition till riksdagen med förslag till ny språklag och lagstiftning som har samband med den

RP 40/2018 rd: Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om småbarnspedagogik

Riksdagens biträdande justitieombudsmans avgörande BJO 18.12.2013, dnr 410/4/12, om småbarnspedagogik på samiska

Publikationer

Conference of European Staticians Recommendations for the 2020 Censuses of population and Housing; UNECE

Fjärde rapporten om Finland utarbetad av Europarådets rådgivande kommitté för ramkonventionen om skydd för nationella minoriteter (ACFC/OP/IV(2016)002)

Fifth opinion on Finland, Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, Adopted on 27 June 2019

Regeringens berättelse om tillämpningen av språklagstiftningen 2017; Regeringens publikationsserie 9/2017

Koulujen monet kielet ja uskonnot - Selvitys vähemmistöäidinkielten ja -uskontojen sekä suomi ja ruotsi toisena kielenä -opetuksen tilanteesta eri koulutusasteilla; Liisa Tainio & Arto Kallioniemi (red.); Valtioneuvoston selvitys ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 11/2019

Latomaa Sirkku; Kielitilasto maahanmuuttajien väestöosuuden mittarina; Yhteiskuntapolitiikka 77 (2012):5

Measuring population and housing, Practices of UNECE countries in the 2010 round of censuses; United Nations Economic Commission for Europe; United Nations, New York and Geneva 2014; https://www.unece.org/publications/publication_on_2010_censuses.html,

Monikielisyys vahvuudeksi – Selvitys Suomen kielivarannon tilasta ja tasosta; OKM julkaisuja 2017:51

Grunderna för läroplanen för den grundläggande utbildningen 2014; Utbildningsstyrelsen; Föreskrifter och anvisningar 2014:96

Resolution CM/ResCMN(2017)1 om genomförandet i Finland av ramkonventionen för skydd av nationella minoriteter

Romanien perustuslaissa turvattujen kielellisten oikeuksien toteutuminen, OM selvityksiä ja ohjeita 11/2014

Saamebarometri 2016; Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 39/2016

Saukkonen Pasi; Monikulttuurisuuden tilastointi kaipaa uudistamista; 6.5.2016; https://www.stat.fi/tietotrendit

Andra källor

Den 14 mars 2019 ordnade Familia ry tillsammans med Cultura-säätiö och Våra Gemensamma Barn rf en rundabordsdiskussion om möjligheten att registrera fler än ett modersmål i befolkningsdatasystemet.
Mejl från Finlands Dövas Förbund 9.12.2019
Kvalitetsbeskrivning: Befolkningsstruktur 2018; www.tilastokeskus.fi
Befolkningsstruktur 2018; www.tilastokeskus.fi
Uppgift från befolkningsdatasystemet 15.1.2020
www.folktinget.fi
https://www.kotus.fi/kielitieto/kielet/saame
www.stat.fi
www.minoritet.se
https://oikeusministerio.fi/sv/de-samiska-spraken
https://www.scb.se/hitta-statistik/sverige-i-siffror/manniskorna-i-sverige/
www.sprakradet.no
https://www.sprakradet.no/Spraklige-rettigheter/Spraklege-rettar-som-gjeld-bruken-av-norsk/Maallova/Statistikk/

Oikeusministeriö
PL 25
00023 Valtioneuvosto
www.oikeusministerio.fi

Justitieministeriet
PB 25
00023 Statsrådet
www.justitieministeriet.fi

ISSN 2490-0990 (PDF)
ISBN 978-952-259-801-1 (PDF)

OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET