

# Usean kielen merkitseminen väestötietojärjestelmään -selvitys



Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2020:8

## Usean kielen merkitseminen väestötietojärjestelmään -selvitys

Oikeusministeriö

ISBN PDF: 978-952-259-800-4

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2020

## Kuvailulehti

<b>Julkaisija</b>	Oikeusministeriö	13.2.2020	
<b>Tekijät</b>	Corinna Tammenmaa (toimittaja)		
<b>Julkaisun nimi</b>	Usean kielen merkitseminen väestötietojärjestelmään -selvitys		
<b>Julkaisusarjan nimi ja numero</b>	Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2020:8		
<b>Diaari/hankenumero</b>	VN8830/2019 / OM031:00/2019	<b>Teema</b>	Selvityksiä ja ohjeita
<b>ISBN PDF</b>	978-952-259-800-4	<b>ISSN PDF</b>	2490-0990
<b>URN-osoite</b>	<a href="http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-800-4">http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-800-4</a>		
<b>Sivumäärä</b>	45	<b>Kieli</b>	suomi
<b>Asiasanat</b>	Väestötiedot, kielelliset vaikutukset, kielelliset oikeudet		
<b>Tiivistelmä</b>	<p>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.</p> <p>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.</p> <p>Myös vaikutuksia viranomaisten toimintaan on arvioitu. Väestötietojärjestelmään merkittävät tiedoja äidinkielestä käytetään muun muassa kuntien kielisyyden määrittelyyn, palveluiden suunnitteluun, yhteydenottokielen valitsemiseen sekä valtionosuuksien- ja avustusten laskennassa.</p> <p>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.</p> <p>Julkaisu on päivitetty 20.2.2020, s. 6.</p>		
<b>Kustantaja</b>	Oikeusministeriö		
<b>Julkaisun jakaja/myynti</b>	Sähköinen versio: <a href="http://julkaisut.valtioneuvosto.fi">julkaisut.valtioneuvosto.fi</a> Julkaisumyynti: <a href="http://vnjulkaisumyynti.fi">vnjulkaisumyynti.fi</a>		

## Presentationsblad

<b>Utgivare</b>	Justitieministeriet	13.2.2020	
<b>Författare</b>	Corinna Tammenmaa (redaktör)		
<b>Publikationens titel</b>	Utredning om antecknande av flera språk i befolkningsdatasystemet		
<b>Publikationsseriens namn och nummer</b>	Justitieministeriets publikationer, Utredningar och anvisningar 2020:8		
<b>Diarie-/ projektnummer</b>	VN8830/2019 / OM031:00/2019	<b>Tema</b>	Utredningar och anvisningar
<b>ISBN PDF</b>	978-952-259-800-4	<b>ISSN PDF</b>	2490-0990
<b>URN-adress</b>	<a href="http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-800-4">http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-800-4</a>		
<b>Sidantal</b>	45	<b>Språk</b>	finska
<b>Nyckelord</b>	Befolkningsuppgifter, språkliga konsekvenser, språkliga rättigheter		
<b>Referat</b>	<p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>Publikation uppdaterades den 20 Februari 2020, s. 6.</p>		
<b>Förläggare</b>	Justitieministeriet		
<b>Distribution/ beställningar</b>	Elektronisk version: <a href="http://julkaisut.valtioneuvosto.fi">julkaisut.valtioneuvosto.fi</a> Beställningar: <a href="http://vnjulkaisumyynti.fi">vnjulkaisumyynti.fi</a>		

## Description sheet

<b>Published by</b>	Ministry of Justice	13 February 2020	
<b>Authors</b>	Corinna Tammenmaa (editor)		
<b>Title of publication</b>	Report on entering several languages in the Population Information System		
<b>Series and publication number</b>	Publications of the Ministry of Justice, Reports and guidelines 2020:8		
<b>Register number</b>	VN8830/2019 / OM031:00/2019	<b>Subject</b>	Reports and guidelines
<b>ISBN PDF</b>	978-952-259-800-4	<b>ISSN (PDF)</b>	2490-0990
<b>Website address (URN)</b>	<a href="http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-800-4">http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-800-4</a>		
<b>Pages</b>	45	<b>Language</b>	Finnish
<b>Keywords</b>	Population information, linguistic impacts, linguistic rights		
<p><b>Abstract</b></p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>Publication was updated on 20th February 2020, p. 6.</p>			
<b>Publisher</b>	Ministry of Justice		
<b>Distributed by/ Publication sales</b>	Online version: <a href="http://julkaisut.valtioneuvosto.fi">julkaisut.valtioneuvosto.fi</a> Publication sales: <a href="http://vnjulkaisumyynti.fi">vnjulkaisumyynti.fi</a>		

## Govvidanbláddi

<b>Almustahti</b>	Vuoigatvuodaministeriija	13.2.2020	
<b>Dahkkit</b>	Corinna Tammenmaa (doaimmaheadđji)		
<b>Almustahttima namma</b>	Mángga giela merken álbmotdiehtovuogádahkii – čilgehus		
<b>Almustahttinráiddu namma ja nummir</b>	Vuoigatvuodaministeriija publikašuvnnat, Čilgehusat ja rávvagat 2020:8		
<b>Diára/fidnonummir</b>	VN8830/2019 / OM031:00/2019	<b>Temá</b>	Čilgehusat ja rávvagat
<b>ISBN PDF</b>	978-952-259-800-4	<b>ISSN PDF</b>	2490-0990
<b>URN-čujuhus</b>	<a href="http://um.fi/URN:ISBN:978-952-259-800-4">http://um.fi/URN:ISBN:978-952-259-800-4</a>		
<b>Siidomearri</b>	45	<b>Giella</b>	Suomagiella
<b>Áššesánit</b>	Veahkadatdieđut, gielalaš váikkuhusat, gielalaš vuoigatvuodát		
<b>Čoahkkáigeassu</b>			
<p>Ráđdehusa mitalus giellaláhkaásaheami guoskadeamis 2017 doallá sisttis guovddáš fuomášumi das, ahte eanet gielaide merken álbmotdiehtovuogádahkii galggalii čilgejuvot. Maiddái Eurohpa ráđi ministarkomitea lea ávžžuhan Supmii mánggaidentitehta ja mánggaide sierra giellaservošiidna gullama ilmmuheami álkidahttima álbmotdiehtovuogádagas.</p> <p>Čilgehusat lea árvvoštallojuvvon ovttaskas olbmo ávki mángga giela merkemis vuogádahkii. Dát livčče earret eará dat, ahte dat attálii dievaslaččat gova olbmo gielalaš identitehtas ja sierragielat váhnemat eai dárbbahivčče välljet máná giela. Mángga giela merken sáhtálii maid addit mánggabealálaččat gova giellariggodagas.</p> <p>Maiddái váikkuhusat eiseváldiid bargui leat árvvoštallojuvvon. Álbmotdiehtovuogádahkii merkejuvvon dieđut eatnigielaš adnojuvvojit earret eará gielladaid gielalašvuoda meroštallamii, bálvalusaid plánemii, oktavuohtaváldingiela välljemii sihke stáhtaossodagaid ja doarjagiid rehkenastimis.</p> <p>Čilgehusat gávnnavuovve guorahallojuvot guokte sierra molssaeavttu. Molssaeaktu A lea mángga eatnigiela merken dađi lági mielde, ahte olmmoš álohii merke áššiidikšungiellanis suoma- dehe ruotagiela. Molssaeaktu B lea, ahte eatnigiella ja áššiidikšungiella merkejuvvo seamma ládje go dálá áigge, ja lasihuvvo vejolašvuolta merket álbmotdiehtovuogádahkii ovttá dehe mángga ruovttugiela.</p> <p>Publikašuvdna lea ođasnuhtton áigedássa: 20.2.2020, s. 6.</p>			
<b>Goastideaddji</b>	Vuoigatvuodaministeriija		
<b>Almustahttima juohkki/vuovdin</b>	Elektrovnalaš veršuvdna: <a href="http://julkaisut.valtioneuvosto.fi">julkaisut.valtioneuvosto.fi</a> Almustahttinuovdin: <a href="http://vnjulkaisumyynnti.fi">vnjulkaisumyynnti.fi</a>		



# Sisältö

<b>1</b>	<b>Taustaa</b> .....	9
<b>2</b>	<b>Väestötietojärjestelmä Suomessa</b> .....	11
<b>3</b>	<b>Kansainvälinen vertailu</b> .....	12
3.1	Yhdistyneiden kansakuntien Euroopan talouskomissio UNECE.....	12
3.2	UNECE:n jäsenmaiden kielitilastointi.....	13
3.3	Ruotsi .....	13
3.4	Norja .....	14
<b>4</b>	<b>Yksilön hyöty useamman kielen merkitsemisestä</b> .....	15
4.1	Yleistä.....	15
4.2	Suomen- ja ruotsinkieliset.....	17
4.3	Saamenkieliset.....	18
4.4	Viittomakieliset ja Coda-lapset.....	19
4.5	Muut kieliryhmät.....	20
<b>5</b>	<b>Väestötietojärjestelmään merkityn kielen käyttö viranomaisissa</b> .....	21
5.1	Yleistä.....	21
5.2	Kielellinen jaotus .....	21
5.3	Palveluiden suunnittelu .....	23
5.4	Yhteydenottokieli.....	23
5.5	Asian käsittelykieli.....	24
5.6	Valtionosuudet .....	25
5.7	Saamenkielisiin ja kotiseutualueen kuntiin kohdistuvat muut vaikutukset .....	26
<b>6</b>	<b>Äidinkieltä koskeva tieto ja opetus</b> .....	28
6.1	Oikeus opetukseen omalla äidinkielellä.....	28
6.2	Varhaiskasvatus ja esiopetus.....	29
6.3	Perusopetus.....	30
6.4	Koulun opetuskieli.....	31
6.5	Koulupaikan määräytyminen .....	32
6.6	Kaksikielinen opetus.....	33

6.7	Suomi tai ruotsi toisena kielenä.....	33
6.8	Oppilaan oman äidinkielen opetus.....	34
6.9	Lukiokoulutus ja ylioppilastutkinto.....	35
6.10	Ammatillinen koulutus.....	36
6.11	Korkeakoulutus.....	36
6.12	Johtopäätökset opetusta koskevan lainsäädännön osalta .....	38
<b>7</b>	<b>Toteuttamisvaihtoehdot.....</b>	<b>39</b>
7.1	Usean äidinkielen merkitseminen sekä asiointikielen valitseminen (Malli A)....	39
7.2	Äidinkielen merkitsemisen lisäksi järjestelmään voidaan merkitä muu kotikieli (Malli B).....	41
7.3	Johtopäätökset.....	42
	<b>Lähdeluettelo .....</b>	<b>43</b>

# 1 Taustaa

Hallituksen kertomuksessa kielilainsäädännön soveltamisesta 2017 käsitellään toiminnallisesti kaksikielisten tilannetta Suomessa. Suomessa on paljon ihmisiä, jotka ovat eri syistä kaksi- tai monikielisiä. Väestötietojärjestelmään voi kuitenkin merkitä vain yhden äidinkielen ja tämän lisäksi asiointikieleksi joko suomen tai ruotsin kielen. Väestötietojärjestelmään ilmoitettu äidinkieli ei vaikuta henkilön kielellisiin oikeuksiin. Väestötietojärjestelmään merkityjä kielitietoja käytetään hyödyksi erilaisissa viranomaistarkoituksissa, esimerkiksi tilastoinnissa sekä palvelutarpeen ennakoinnissa.<sup>1</sup>

Erityisesti kaksi- tai monikielisten henkilöiden osalta väestötietoihin merkitty kieli ei anna oikeaa kuvaa henkilön osaamisesta ja hänen käyttämistään kielistä. Esimerkiksi Suomessa puhuttujen saamen kielten tilastoinnissa on suuria vaihteluita johtuen siitä, että monet saamelaiset eivät ole rekisteröineet saamen kieltä (inarin-, koltan- tai pohjoissaame) äidinkielen kielekseen.

Euroopan neuvoston ministerikomitea on päätöslauselmassaan kansallisten vähemmistöjen suojelua koskevan puiteyleissopimuksen täytäntöönpanosta Suomessa antanut suosituksen Suomelle siitä, että moni-identiteetin ja useisiin eri kielyhteisöihin kuulumisen ilmoittamista väestötietojärjestelmissä tulisi helpottaa.<sup>2</sup> Suomessa vierailut Euroopan neuvoston kansallisten vähemmistöjen suojelua koskevan puiteyleissopimuksen neuvonantava komitea kehotti Suomen viranomaisia varmistamaan puiteyleissopimuksen 3 artiklassa määrätyn, vapaata itseidentifikaatiota koskevan periaatteen toteutumisen mahdollistamalla sen, että väestörekisteriin voidaan merkitä henkilön kuuluminen useisiin eri väestö- tai kieliryhmiin, jotta tiedot kuvastaisivat paremmin yksilön omaa valintaa.<sup>3</sup>

---

1 Hallituksen kertomus kielilainsäädännön soveltamisesta 2017, s. 26–27

2 Päätöslauselma CM/ResCMN(2017)1 kansallisten vähemmistöjen suojelua koskevan puiteyleissopimuksen täytäntöönpanosta Suomessa

3 Euroopan neuvoston kansallisten vähemmistöjen suojelua koskevan puiteyleissopimuksen neuvonantavan komitean Suomea koskeva neljäs raportti. (ACFC/OP/IV(2016)002)

Hallituksen kertomukseen kielilainsäädännön soveltamisesta 2017 sisältyy seuraava keskeinen huomio: Väestötietojärjestelmän muuttamista siten, että siihen lisätään mahdollisuus merkitä yhdelle henkilölle useampi äidinkieli, tulisi selvittää. Selvityksessä tulisi huomioida, minkälaista hyötyä yksilölle on useamman äidinkielen merkitsemisestä väestötietojärjestelmään. Tämän lisäksi tulisi selvittää vaikutukset viranomaisten toimintaan, esimerkiksi palvelujen suunnitteluun.<sup>4</sup>

Oikeusministeriön, valtiovarainministeriön, opetus- ja kulttuuriministeriön, Digi- ja väestötietoviraston sekä etnisten suhteiden neuvottelukunnan virkamiehistä koostuva asiantuntijaryhmä on selvittänyt vaihtoehtoja väestötietojärjestelmän muuttamiseen, sekä sen vaikutuksia. 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.

---

4 Hallituksen kertomus kielilainsäädännön soveltamisesta 2017, s. 27

## 2 Väestötietojärjestelmä Suomessa

Väestötietojärjestelmään (VTJ) merkitään väestötietolain (661/2009) 13 §:n mukaan henkilön ilmoittama äidinkieli ja asiointikieli.

Äidinkieli perustuu henkilön omaan tai vanhempien ilmoitukseen. Tilastokeskus seuraa suppeaa ISO 639-1 -standardia kielistä.<sup>5</sup> Äidinkieli-tiedon kerääminen ja tallentaminen väestörekisteriin ei ole koko maailman mittakaavassa kovin tavallista, eikä esimerkiksi muissa Pohjoismaissa ole tietoa väestöön kuuluvien äidinkielestä. Suomessa tätä tietoa on tarvittu jo vuosikymmeniä maamme virallisen kaksikielisyyden vuoksi: kielitilaston ytimessä on tieto maamme suomenkielisistä ja ruotsinkielisistä.

Niissä tapauksissa, joissa väestötietojärjestelmään rekisteröidyn henkilön äidinkieli ei ole suomi tai ruotsi, henkilö voi ilmoittaa niistä jomman kumman haluamakseen asiointikieliksi väestötietojärjestelmään. Ilmoittamalla asiointikielen henkilö varmistaa, että hän saa esimerkiksi viranomaisten kirjalliset yhteydenotot, sillä Suomen virallisella kielellä, jonka hän paremmin hallitsee.

Lapsen vanhemmat ilmoittavat lapsen äidinkielen samalla kun he ilmoittavat lapsen etunimen/etunimet ja sukunimen. Jokainen henkilö voi ilmoittaa väestötietojärjestelmään äidinkieltä ja asiointikieltä koskevat muutokset. Äidinkieltä koskevan tiedon oikeellisuutta ei erikseen valvota, mutta väestötiedoista ilmenevien tietojen tulisi olla luotettavia.

Vuoden 2012 Väestötietojärjestelmän luotettavuustutkimuksessa noin 9 000 työikäiseltä henkilöltä kysyttiin, onko heidän väestötietojärjestelmään merkitty äidinkiellensä oikea. Tieto oli oikein 99,7 prosentilla vastanneista.<sup>6</sup>

5 Laatuseloste: Väestörakenne 2018, [www.tilastokeskus.fi](http://www.tilastokeskus.fi)

6 Laatuseloste: Väestörakenne 2018, [www.tilastokeskus.fi](http://www.tilastokeskus.fi)

## 3 Kansainvälinen vertailu

### 3.1 Yhdistyneiden kansakuntien Euroopan talouskomissio UNECE

YK:n Euroopan talouskomissio UNECE on perustettu vuonna 1947. Se on yksi viidestä YK:n aluekomissiosta, ja sen tarkoituksena on vahvistaa jäsenmaiden välistä taloudellista yhteistyötä. Työn painopisteitä ovat taloudelliset ja poliittiset analyysit, ympäristö- ja elinolot, tilastointi, kestävät energiamuodot sekä kaupan, teollisuuden ja yritysmaailman kehittäminen, puutavara ja liikenne. UNECE kehittää yhteisiä käytäntöjä, ohjesääntöjä ja standardeja sekä toimii teknisenä tukena. YK:ssa tehtävä kehitystyö muodostaa puitteet kansainvälisille tilastoluokituksille ja yhtenäisille menettelytavoille.<sup>7</sup>

UNECE tukee kansallisia tilastointijärjestelmiä metodologisella opastuksella, tilastojen uudistamisessa sekä kapasiteetin kehittämisessä. UNECE:n eurooppalaisten tilastotieteilijöiden konferenssi on vuodelle 2020 antamissaan suosituksissa<sup>8</sup> ottanut kantaa etnis-kulttuuristen piirteiden tilastointiin.<sup>9</sup> Etnis-kulttuuriin piirteisiin sisältyy puhuttujen ja kirjoitettujen kielten tilastointi.

UNECE:n suosituksessa tilastoinnista todetaan, että monikieliset maat usein toivovat voivansa kerätä tietoa maassa käytetyistä kielistä. Jos maalla on useampi virallinen kieli maalla voi olla tarvetta kerätä tietoa käytetyistä kielistä lainsäädännön ja politiikan (policy) tarpeita ajatellen. Riippuen tiedon tarpeesta suositellaan yhden tai useamman käsitteen käyttöä seuraavista: a) äidinkieli, ensimmäinen kotona tai varhaislapsuudessa käytetty kieli, b) pääkieli, kieli jota henkilö taitaa parhaiten, c) yleiset kielet, yleisimmin käytetyt kielet töissä/kotona, d) kielten osaaminen, kyky puhua ja/tai kirjoittaa yhtä tai useampaa tiettyä kieltä. Suosituksessa todetaan, että jokaisen maan on päätettävä, onko mikään näistä

<sup>7</sup> [www.stat.fi](http://www.stat.fi)

<sup>8</sup> UNECE Conference of European Statisticians Recommendations for the 2020 Censuses of population and Housing

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

tai variaatio näistä relevantti, kun kyseessä on maan tiedontarve. Tosin järjestön mukaan on suositeltavaa, että maa tiedustelisi useamman kuin yhden kielen käyttöä.<sup>10</sup>

## 3.2 UNECE:n jäsenmaiden kielitilastointi

UNECE:n raportti "Measuring population and housing"<sup>11</sup> on katsaus jäsenmaiden käytäntöihin heidän toimittaessaan vuoden 2010 väestölaskentoja. Raportin mukaan oli yleisempää kerätä tietoa kielistä (36 maata 51:stä) kuin etnisestä ryhmästä tai uskonnosta, mutta valtaosa maista (31) keräsi tietoa kaikista osa-alueista. Raportissa kuitenkin todetaan, että hallinnon keräämissä tiedoissa harvemmin kerätään tietoa kielestä, ja että Suomi oli ainoa maa, jossa on väestötietojärjestelmä, jolla kerätään tietoa kielestä. Yllättäen tiedon kerääminen kielistä oli vähentynyt seurantajakson aikana.

Yleisintä oli tiedon kerääminen äidinkielestä (2/3 maista). Yli puolet keräsivät tietoa kotona puhutusta kielestä (20 maata), ja yli kolmasosa (13 maata) keräsi tietoa kielten osaamisesta. Maita jotka keräävät kieltä koskevaa tietoa usealla kysymyksellä ovat esimerkiksi Kanada (6 tapaa), Kazakhstan (5 tapaa), Unkari, Irlanti, Venäjä (4 tapaa), Luxembourg, Sveitsi, Britannia (3 tapaa), Puola ja Yhdysvallat (2 tapaa).<sup>12</sup>

## 3.3 Ruotsi

Ruotsin kielilaissa ruotsin kieli määritellään maan pääkieleksi. Kansalliset vähemmistökielien ovat lain mukaan suomi, jiddisch, meänkieli, romani chib ja saame. Julkisella vallalla on erityinen velvollisuus suojella ja edistää kansallisia vähemmistökieliä. Sama koskee viittomakieltä, vaikka sitä ei ole määritelty vähemmistökieleksi.<sup>13</sup>

Ruotsissa ei ole tarkkaa tietoa siitä, miten paljon vähemmistökieliin lukeutuvien kielten puhujia on, koska tätä ei tilastoida. Kielten puhujien määrät perustuvat arvioihin.<sup>14</sup> Ruotsissa tilastoidaan syntymämaa sekä kansalaisuus.<sup>15</sup> Nämä eivät kuitenkaan anna tietoa

10 Conference of European Statisticians 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)

14 Esim. [www.minoritet.se](http://www.minoritet.se) sivustolta löytyy arvioita eri kielten puhujista

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

vähemmistökielten puhujista jotka pääsääntöisesti ovat sekä syntyneet Ruotsissa, että ovat Ruotsin kansalaisia.

Kielilain mukaan kansalliseen vähemmistöön kuuluville on annettava mahdollisuus oppia, kehittää ja käyttää vähemmistökieltä.<sup>16</sup> Puutteelliset tiedot vähemmistökielten puhujista voidaan kuitenkin arvella vaikeuttavat palveluiden ja opetuksen järjestämistä näillä kielillä verrattuna Suomeen, jossa viranomaisilla on verrattain täsmällistä tietoa eri kielten puhujien määrästä.

### 3.4 Norja

Norjan eri kielimuotojen, kirjanorja (bokmål) ja uusnorja (nynorsk), käytöstä säädetään norjan kielilaissa *mållova*<sup>17</sup>. Lain mukaan molempia kielimuotoja on käytettävä julkaisuissa, jotka julkaistaan kirjallisena tai verkossa.<sup>18</sup> Yksityishenkilöillä jotka kääntyvät valtion puoleen on oikeus käyttää omaa kielimuotoaan. Norja on ratifioidessaan Euroopan neuvoston kieliperuskirjaa<sup>19</sup> määritellyt vähemmistökielikseen saamen, kveenin sekä kaksi romanikieltä (romanes ja romani).<sup>20</sup>

Språkrådet tilastoi kielimuotojen (kirjanorja ja uusnorja) käyttöä pyytämällä vuosittain valtiollisilta viranomaisilta tietoja siitä, kuinka moni on lähestynyt heitä tietyllä kielellä. Språkrådet julkaisee vuosittain raportin kielten käytöstä.<sup>21</sup>

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 Alueellisia tai vähemmistökieliä koskeva Eurooppalainen peruskirja (23/1998)

20 [www.sprakradet.no](http://www.sprakradet.no)

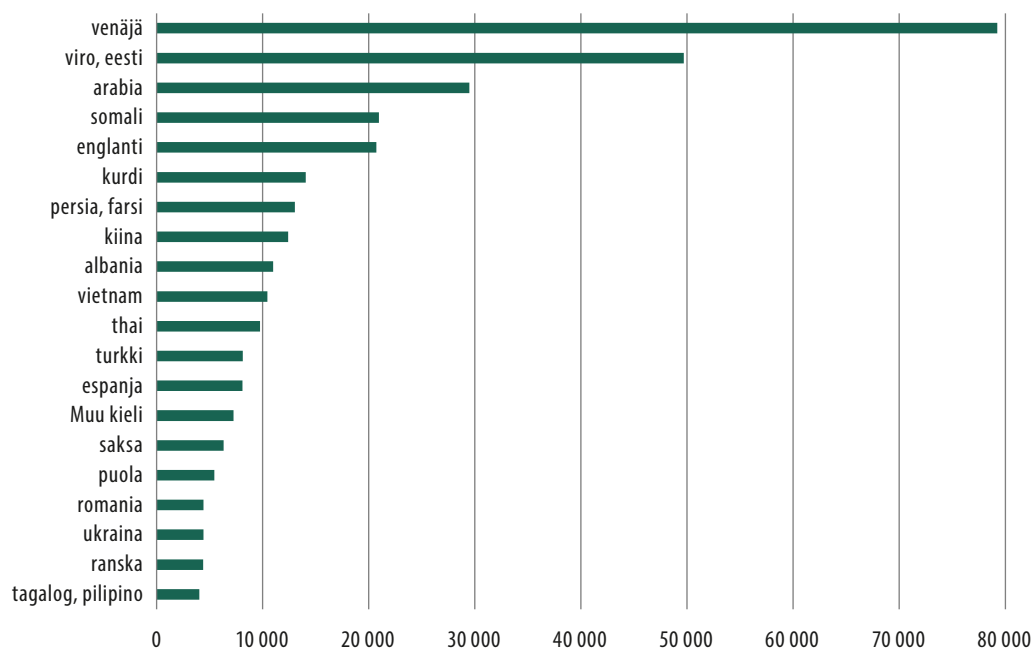
21 <https://www.sprakradet.no/Spraklige-rettigheter/Spraklege-rettar-som-gjeld-bruken-av-norsk/Maallova/Statistikk/>



## 4 Yksilön hyöty useamman kielen merkitsemisestä

### 4.1 Yleistä

Vuonna 2018 Suomessa asuvista 87,6 % oli ilmoittanut äidinkielekseen suomen ja 5,2 % ruotsin.<sup>22</sup> 2282 henkilöä, eli 0,03 % oli merkinnyt äidinkielekseen saamen. Näistä 28 oli ilmoittanut inarinsaamen, 27 koltansaamen ja 80 pohjoissaamen äidinkielekseen.<sup>23</sup>



Kuvio 1. Vieraskieliset 2018, lähde: tilastokeskus.

<sup>22</sup> Väestörakenne 2018, Tilastokeskus

<sup>23</sup> Väestötietojärjestelmä 15.1.2020

Väestötietojärjestelmästä ilmeneviä äidinkieliä oli vuonna 2016 noin 160, joista monia puhuu alle 100 henkilöä. Suurimmat vieraskielisten ryhmät (eli muut kuin suomi, ruotsi tai saame) Suomessa vuonna 2018 olivat venäjänkieliset, vironkieliset, arabiankieliset, somalinkieliset, englanninkieliset, kurdinkieliset, persian/farsinkieliset, kiinankieliset, albaniankieliset ja vietnaminkieliset. Kaikilla näillä kielillä oli yli 10 000 puhujaa. Vieraskielisten osuus oli vuoden 2018 lopussa 7,1 prosenttia koko väestöstä.<sup>24</sup>

Tilastoinnin ongelmia heijastaa se, että koska henkilö voi ilmoittaa vain yhden äidinkielen, kaksi- tai useampikieliset eivät käy tilastoista ilmi. Lisäksi moni Suomessa syntynyt merkitsee äidinkielekseen suomen, vaikka esimerkiksi vanhemmat olisivat vieraskielisiä. Tilastot eivät siten anna todellista kuvaa maan kielitilanteesta.

UNECEN suosituksessa todetaan, että useamman kielen tiedusteleminen antaa täydellemmän kuvan kielellisestä monimuotoisuudesta maissa joissa on useita kieliryhmiä ja enemmän kuin yksi virallinen kieli.<sup>25</sup> Järjestelmä jossa rekisteröidään vain yksi kieli, ei anna oikeaa kuvaa maan kielivarannosta.

Hallituksen kielikertomuksen valmistelun yhteydessä järjestettiin kyselyitä, kuulemisia ja lausuntokierroksia. Oikeusministeriö järjesti 7.9.2016 yhdessä etnisten suhteiden neuvottelukunnan kanssa työpajan vieraita kieliä edustaville järjestöille. Kieliryhmät toivat esiin tarpeen voida merkitä useampia kieliä väestötietojärjestelmään, sekä järjestelmään merkityn äidinkielen käytön viranomaisissa.

Kieli on vahva osa henkilön identiteettiä. Jos henkilö on toiminnallisesti kaksi- tai useampikielinen, yhden kielen merkitseminen ei tuo esiin koko hänen kielellistä identiteettiään. Useimmiten vanhemmat valitsevat lapsen väestötietojärjestelmään merkittävän kielen. Jos vanhemmat ovat erikielisiä, voi lapsen kielen valitseminen tuntua vanhemmista vaikealta.

Väestötietojärjestelmään merkitty kieli ei vaikuta henkilön kielellisiin oikeuksiin. Suomen- ja ruotsinkielisten osalta, sekä saamenkielisten osalta saamelaisten kotiseutualueella, väestörekisterimerkintää käytetään oletuksena sille, millä kielellä viranomaisen lähestyy henkilöä. Asiointikieltä kuitenkin vaihdetaan, jos asiakas näin toivoo.

24 Väestörakenne 2018, Tilastokeskus

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

Kieliryhmät ovat kuitenkin tuoneet esiin huolensa siitä, että merkintöjä tosiasiallisesti käytetään esimerkiksi silloin, kun lapsen oikeutta saada kotikielen opetusta harkitaan kunnassa.<sup>26</sup> Vaikka väestörekisterimerkintää ei voida pitää yksinään ratkaisevana harkittaessa oikeutta tiettyyn palveluun, ei voida pitää poissuljettuna, etteikö näin käytännössä tapahtuisi. Asiaa tarkastellaan yksityiskohtaisemmin luvussa 6.

## 4.2 Suomen- ja ruotsinkieliset

Rekisteritietoja suomen- ja ruotsinkielisistä voidaan pitää melko luotettavina. Tilastoista ei kuitenkaan ilmene onko henkilö kaksikielinen. Arvioiden mukaan  $\frac{3}{4}$  kaksikielisiin (suomi/ruotsi) perheisiin syntyneistä lapsista rekisteröidään ruotsinkielisiksi.<sup>27</sup>

Rekisteröity kieli vaikuttaa suoraan siihen, millä kielellä viranomaiset lähestyvät henkilöä, jos viranomaisella ei entuudestaan ole tietoa asiakkaan valitsemasta palvelukielestä. Järjestelmään merkitty kieli ennakoii myös millä kielellä vanhemmat haluavat lapsensa osallistuvan varhaiskasvatukseen sekä lapsen koulukieltä, vaikka tiedolla ei sinänsä ole oikeuksia tai velvollisuuksia luovia vaikutuksia. Koska järjestelmään merkitty kieli vaikuttaa näkyvästi suomen- ja ruotsinkielisten arkeen, nämä ovat usein melko tietoisia tekemästään valinnasta.

Ruotsinkielisiä edustavat järjestöt eivät ole oikeusministeriön tekemissä kyselyissä tai kuulemisissa nostaneet esiin tarvetta muuttaa väestötietojärjestelmää. Folktinget, jonka tehtävänä on edistää Suomen ruotsinkielisen väestön oikeuksia, on esittänyt, että sekä suomen että ruotsin kielen merkitseminen äidinkielenä väestötietojärjestelmään voisi johtaa ruotsinkielisten palveluiden tarjoamisen vähentämiseen.<sup>28</sup>

---

26 Familia ry yhdessä Cultura-säätiön ja Yhteiset Lapsemme ry:n kanssa järjesti 14.3.2019 pyöreän pöydän keskustelun useamman kuin yhden äidinkielen rekisteröimismahdollisuudesta väestötietojärjestelmään.

27 [www.folktinget.fi](http://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 Saamenkieliset

Saamen kielen on voinut ilmoittaa äidinkieleksi väestötietoihin jo järjestelmän perustamisesta (1968–1973) lähtien. Vuodesta 2013 lähtien väestötietoihin on ollut mahdollista merkitä äidinkieleksi jokin tietty saamen kieli: etelä-, inarin-, kildin-, koltan-, luulajan- tai pohjoissaame.<sup>29</sup> Väestötietojärjestelmässä 2282 henkilöä oli rekisteröity saamenkieliseksi vuonna 2020.<sup>30</sup> Saamelaisia on Suomessa noin 10.000 henkilöä<sup>31</sup>. Pohjoissaamelaiset muodostavat suurimman saamelaisten ryhmän, inarinsaamelaisia on noin 600 ja koltansaamelaisia noin 600.<sup>32</sup>

Saamen kielen merkitseminen väestötietojärjestelmään on vähäistä. Kaikki saamenkieliset eivät tunne asiaa tai näe sitä merkityksellisenä, ja monien äidinkielenä väestötiedoissa on suomen kieli.<sup>33</sup> Saamebarometrin vastaajista noin neljännes ilmoitti puhelinhaastattelussa pitävänsä äidinkielenään sekä saamea ja suomea, kun kysymys esitettiin aina nimenomaan muodossa ”Mitä kieltä tai mitä kieliä pidät omana äidinkielenäsi?”. On myös mahdollista, että viralliseen tiedonkeruuseen ja tilastointiin suhtaudutaan varauksella tai että suomeksi asioiminen koetaan yksinkertaisempaan. Asenteet voivat myös liittyä puutteelliseen saamen luku- ja kirjoitustaitoon ja uudissanaston heikkoon tuntemukseen.<sup>34</sup>

Saamenkielisten osalta mahdollisuus merkitä useampi kieli väestötietojärjestelmään voisi johtaa siihen, että saamen kieltä puhuvien määrä näkyisi selkeämmin. Tällöin esimerkiksi kunnat voisivat hyödyntää tietoja saamenkielisten palvelujen suunnittelussa.

29 Lisää hallituksen kertomuksessa kielilainsäädännön soveltamisesta 2017, s. 28–29

30 Väestötietojärjestelmä 15.1.2020

31 [www.oikeusministerio.fi/saamenkielet](http://www.oikeusministerio.fi/saamenkielet)

32 [www.kotus.fi/kielitieto/kielet/saame](http://www.kotus.fi/kielitieto/kielet/saame)

33 Saamebarometri 2016, s. 12

34 Saamebarometri 2016, s. 49

## 4.4 Viittomakieliset ja Coda-lapset

Suomessa käytetään suomalaista ja suomenruotsalaista viittomakieltä. Suomalaista viittomakieltä käyttää äidinkielenään noin 4 000–5 000 kuuroa tai huonokuuloista. Lisäksi sitä käyttää äidinkielenään, toisena kielenään tai vieraana kielenä noin 6 000– 9 000 kuulevaa henkilöä. Väestötietoihin suomalaisen viittomakielen oli ilmoittanut äidinkielekseen 633 henkilöä<sup>35</sup> ja ruotsalaisen tai suomenruotsalaisen viittomakielen 10 henkilöä<sup>36</sup>.

Vain pieni osa viittomakieltä käyttävistä on rekisteröinyt viittomakielen äidinkielekseen väestötietojärjestelmään. Syitä tähän ei ole selvitetty. Vanhempien ikäpolvien kuurot ovat saaneet opetusta vain suomen ja ruotsin kielellä, eikä lainkaan viittomakielellä, ja osa heistä ovat kokeneet ajanjakson jolloin viittomakielen puhuminen koulussa oli kiellettyä. Tämä voi mahdollisesti vaikuttaa siihen, että kieltä ei rekisteröidä äidinkieleksi, vaikka mahdollisuudesta oltaisiinkin tietoisia.

Viittomakielen rekisteröiminen lapsen kieleksi ei takaa oikeutta tulkkiin, avustajaan tai esimerkiksi kuurojen vanhempien ns. Coda-lapsen mahdollisuutta opiskella viittomakieltä oppiaineena koulussa, vaan päätökset tehdään muiden tietojen perusteella. Viittomakielen merkitseminen kuulevan lapsen äidinkieleksi taas on käytännössä aiheuttanut tilanteita joissa viranomaiset ennalta ovat luulleet lasta kuuroksi.<sup>37</sup>

---

35 Väestötietojärjestelmä 15.1.2020

36 Hallituksen kertomus kielilainsäädännön soveltamisesta 2017, s. 29–30

37 Kuurojen liitto, sähköposti 9.12.2019

## 4.5 Muut kieliryhmät

Jos henkilölle on merkitty äidinkieleksi muu kuin suomi tai ruotsi, hänelle voidaan valita asiointikieli, joka on suomi tai ruotsi. Viranomaisilla ei ole velvollisuutta käyttää muuta kuin suomea tai ruotsia, ja päätökset, tuomiot sekä muut asiakirjat annetaan asian käsittelykielillä, joka on suomi tai ruotsi. Viranomainen voi kuitenkin olla velvollinen käyttämään tulkia, ja esimerkiksi kertomaan asiakirjan sisällöstä kielellä, jota asiakas ymmärtää. Väestötietoon merkitty kieli ei vaikuta arvioon tulkkauksen tarpeesta eikä mahdollisen tulkkauksen kieleen.

Suomen romaneista noin 30–40 prosenttia puhuu romanikielen pohjoista murretta, kaaloa. Romanikieltä käytetään lähinnä romaniyhteisön keskuudessa.<sup>38</sup> Romanikieli on mahdollista merkitä äidinkieleksi väestötietoihin. Tätä mahdollisuutta ei kuitenkaan ole hyödynnetty käytännössä juuri lainkaan. Esimerkiksi vuoden 2020 alussa romanikielen oli ilmoittanut äidinkielekseen 73 henkilöä, joten romanikielen puhujien todellinen määrä ei näy virallisissa tilastoissa.<sup>39</sup>

Ulkomaalais- ja maahanmuuttajataustaisen väestön määrää kuvataan usein väestötietojärjestelmään merkittyjen kielten puhujien kautta. Monikulttuurisuuden tilastointia vain äidinkieleksi merkityn tiedon perusteella onkin arvosteltu.<sup>40</sup> Tilastoinnin ongelmina on muun muassa nähty että kaikki ihmiset eivät ilmoita parhaiten osaamansa kieltään, vaan jonkin muun kielen esimerkiksi ilmaistakseen etnis-kulttuurista ryhmäkuuluvuutta. Syrjinnän tai muiden seurauksien pelossa jotkut taas saattavat jättää todellisen äidinkielen merkitsemättä.<sup>41</sup>

Useamman kielen merkitsemisen tarpeellisuutta on perusteltu myös sillä perusteella, että se antaisi monipuolisempaa tietoa tarpeesta käyttää useita kieliä tiedottamisessa sekä palveluiden kehittämistä ja järjestämistä varten. Myös palveluiden mitoittaminen edellyttää, että jo suunnitteluvaiheessa otetaan huomioon yhteiskunnan lisääntyvä monikielisyys.<sup>42</sup>

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

39 Väestötietojärjestelmä 15.1.2020

40 Lisää m.m. Saukkonen Pasi ja Latomaa Sirkku

41 Saukkonen Pasi

42 Latomaa Sirkku

## 5 Väestötietojärjestelmään merkityn kielen käyttö viranomaisissa

### 5.1 Yleistä

Väestötietojärjestelmästä saatu tieto henkilön äidinkielestä on tärkeä väline viranomaisille, kun he suunnittelevat palveluita ja tekevät päätöksiä ja lähettävät asiakirjoja yksityishenkilöille. Tietoja käytetään laajasti. Ne julkishallinnon toimijat, jotka saavat tietoa äidinkieltä koskevien tietojen muutoksista ovat Liikenne ja viestintävirasto Traficom, Eläketurvakeskus, Kansaneläkelaitos, kunnat, kuntayhtymät, sairaanhoitopiirit, Keva, oikeusministeriö, Patentti- ja rekisterihallitus, Poliisi, Pääesikunta, Ortodoksiset seurakunnat, Kirkkohallitus, Terveystieteiden tutkimuskeskus, Verohallinto, Ruokavirasto, Suomen metsäkeskus, Maanmittauslaitos, Työttömyysvakuutusrahasto, Valvira, Tilastokeskus ja Opetushallitus.

Väestötietojärjestelmään merkittyjä tietoja käytetään myös korvaamaan viranomaisille aiheutuvia lisäkuluja käännöksistä ja tulkkauksesta. Tiedot vaikuttavat esimerkiksi kuntien saamiin valtionosuuksiin.

### 5.2 Kielellinen jaotus

Kielilain (423/2003) 5 §:n mukaan kielellisen jaotuksen perusyksikkö on kunta. Se tarkoittaa, että kaikkien muiden viranomaisten kielisyys rakentuu kuntien varaan. Kunta on joko *yksikielinen* tai *kaksikielinen*. Kaksikieliset kunnat jakautuvat enemmistökieleltään suomenkielisiin ja enemmistökieleltään ruotsinkielisiin. Kuntien kielestä säädetään valtioneuvoston asetuksella kuntien kielellisestä asemasta vuosina 2013–2022 (53/2012).

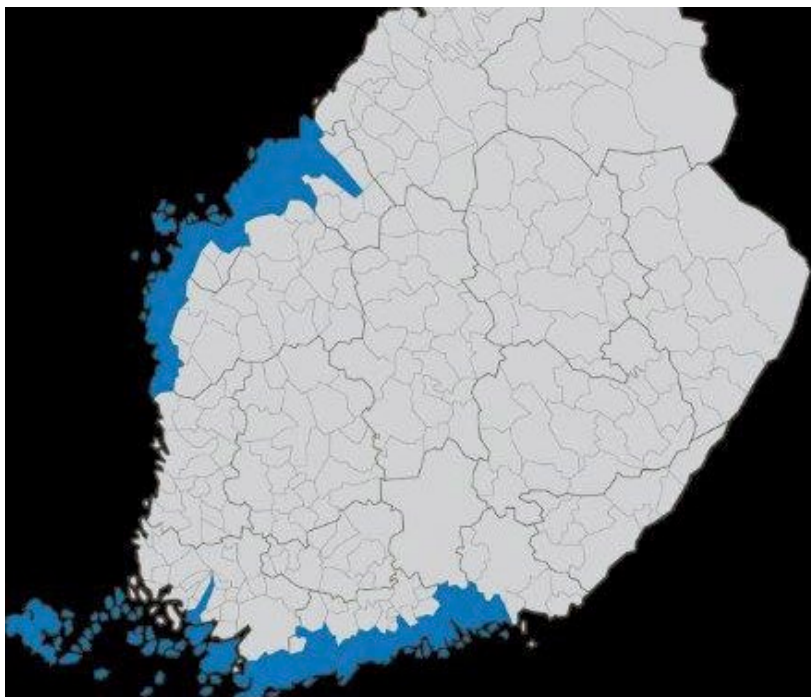
Kunta on säädettävä kaksikieliseksi, jos kunnassa on sekä suomen- että ruotsinkielisiä asukkaita ja vähemmistö on vähintään kahdeksan prosenttia asukkaista tai vähintään

3 000 asukasta. Kaksikielinen kunta on säädettävä yksikieliseksi, jos vähemmistö on alle 3 000 asukasta ja sen osuus on laskenut alle kuuden prosentin.

Laskennassa otetaan huomioon vain ne asukkaat, jotka ovat ilmoittaneet äidinkielekseen suomen tai ruotsin kielen. Jos laskentatapa halutaan pitää muuttumattomana, väestötietojärjestelmästä tulisi edelleen käydä ilmi onko henkilön pääkieli suomi, ruotsi, vai jokin muu.

Vuoden 2016 alussa Suomessa oli 313 kuntaa, joista 49 on ruotsinkielisiä tai kaksikielisiä. Kaikki 16 ruotsinkielistä kuntaa sijaitsevat Ahvenanmaalla. Kaksikielisiä kuntia on yhteensä 33, joista 15:ssä enemmistökielenä ruotsi ja 18:ssä enemmistökielenä suomi.<sup>43</sup>

Kaksikieliset kunnat sijaitsevat etelä- ja länsirannikolla. Näissä kunnissa ruotsinkielisten osuus ja määrä vaihtelevat suuresti. Kunnissa joissa ruotsi on enemmistökieli, suomenkielisten osuus vaihtelee 3,2 %:sta (Korsnäs), 42,8 %:iin (Inkoo) väestöstä. Kunnissa joissa suomi on enemmistökieli, ruotsinkielisten osuus vaihtelee 2,6 %:sta (Vantaa), 42,5 %:iin (Hanko) väestöstä. Ahvenanmaan kunnat ovat kaikki yksikielisesti ruotsinkielisiä, eikä kieli-laki koske niitä.



**Kuvio 2.** Kartta kaksikielisistä kunnista sekä Ahvenanmaan kunnista.

43 Hallituksen kertomus kielilainsäädännön soveltamisesta 2017, s. 33



### 5.3 Palveluiden suunnittelu

Tietoja kuntalaisten rekisteröidystä äidinkielestä käytetään muun muassa palveluiden suunnittelussa. Tietojen perusteella voidaan esimerkiksi tehdä arvio siitä, kuinka moni lapsi aloittaa suomenkielisen, ja kuinka moni ruotsinkielisen varhaiskasvatuksen tai koulun. Tietoja suomen- ja ruotsinkielisten määrästä käytetään myös muiden palveluiden järjestämisessä.

Viranomaisen tulee toiminnassaan oma-aloitteisesti huolehtia siitä, että yksityishenkilön kielelliset oikeudet toteutuvat käytännössä. Sekä kielilain, että saamen kielilain tarkoituksena on, että kielelliset oikeudet toteutuvat ilman että niihin erikseen vedotaan. Esimerkiksi ruotsinkieliselle henkilölle tulisi osoittaa ruotsin kieltä taitava omalääkäri, sosiaalityöntekijä yms., ilman että henkilön erikseen tarvitsee tätä pyytää. Tieto potilaan tai asiakkaan kielestä voidaan selvittää väestötietojärjestelmästä.

Jos järjestelmästä ei ilmene henkilön pääkieli, viranomainen ei oma-aloitteisesti pysty arvioimaan millä kielellä henkilö haluaa palvelua.

### 5.4 Yhteydenottokieli

Kielilain 23 §:n 3 momentin mukaan kaksikielisen viranomaisen tulee yhteydenotoissaan yksityishenkilöihin ja oikeushenkilöihin käyttää näiden kieltä, suomea tai ruotsia, jos se on tiedossa tai kohtuudella selvitettävissä, taikka molempia.

Lain perusteella viranomainen on velvollinen käyttämään henkilön omaa kieltä tai hänen valitsemaansa, toisin sanoen hänen aikaisemmin käyttämäänsä kieltä. Tarkoituksena on varmistaa, että viranomainen lähestyy vastaanottajaa oikealla kielellä. Henkilön kieli saatetaan jo aikaisemman asioinnin perusteella olla viranomaisen tiedossa. Useissa tapauksissa viranomainen voi kuitenkin tarkistaa asian väestötietojärjestelmästä.<sup>44</sup>

Viranomainen voi yleensä olettaa, että vastaanottaja haluaa asioida viranomaisten kanssa väestötietojärjestelmään merkityllä kielellä, jollei viranomaisen aikaisemman yhteydenpidon perusteella ole syytä olettaa, että vastaanottaja haluaa käyttää toista kieltä.<sup>45</sup>

---

44 HE 92/2002 vp, s. 82

45 HE 92/2002 vp, s. 82

Saamen kielilain (1086/2003) 15 §:n 1 momentin mukaan viranomaisten tulee kotiseutualueella ilmoituksissa, kutsuissa ja kirjeissä, jotka lähetetään asianosaiselle tai sille, jolle lain mukaan on ilmoitettava vireillä olevasta tai vireille tulevasta asiasta, käyttää asian käsittelykielestä riippumatta vastaanottajan omaa kieltä, jos se on tiedossa tai kohtuudella selvitettävissä, taikka käyttää sekä suomen että saamen kieltä. Lisäksi viranomaisen on ilman, että sitä erikseen pyydetään, käytettävä saamen kieltä vastatessaan sille saamen kielellä toimitettuihin kirjallisiin yhteydenottoihin.

Vieraskieliset voivat valita asiointikieleksi suomen tai ruotsin. Valinta ilmenee väestötietojärjestelmästä.

Kielilain ja saamen kielilain tavoitteena on, että kielelliset oikeudet toteutuvat ilman että niitä erikseen vaaditaan. Tähän liittyy tiiviisti viranomaisen velvollisuus omaehtoisesti selvittää millä kielellä henkilö haluaa asioida. Jos viranomaisen ja asiakkaan välillä ei aiemmin ole ollut yhteydenpitoa, josta selviäisi millä kielellä henkilö haluaa asioida, viranomainen voi käyttää väestötietojärjestelmään merkittyä kieltä. Jos väestötietojen sisältöä muutetaan, siitä tulisi edelleen selkeästi ilmetä, haluaako henkilö, että häneen otetaan yhteyttä suomen, ruotsin vai saamen kielellä.

## 5.5 Asian käsittelykieli

Hallintoasian, hallintolainkäyttöasian, rikosasian, riita-asian ja hakemusasian kielestä säädetään kielilain 3 luvussa. Kielen valintaan vaikuttaa asian laatu, viranomaisen kieli, asianosaisen kieli ja/tai vastaajan kieli. Käsittelykieli on joko suomi tai ruotsi. Tuomio tai päätös annetaan aina asian käsittelykielellä.

Käsittelykieli on aina suomi tai ruotsi ja tuomio tai päätös annetaan aina asian käsittelykielellä. Käsittelykieli määräytyy laissa määriteltyjen kriteerien tai tuomioistuimen kokonaisharkinnan perusteella. Joissakin tapauksissa käsittelykielen valintaan vaikuttaa asianosaisen kielten ennakkointi. Näin esimerkiksi, jos suomenkielinen yritys on hakenut maankäyttöön liittyvää lupaa alueella, jossa pääsääntöisesti asuu ruotsinkielisiä.

Saamelaisilla on saamen kielilaissa säädetyin edellytyksin oikeus käyttää saamen kieltä asioidessaan viranomaisissa. Jos saamelainen saamen kielilain nojalla käyttää asian suullisessa käsittelyssä saamen kieltä, on asian käsitteleminen pyrittävä lain 19 §:n mukaan antamaan saamen kielen taitoiselle henkilölle hoidettavaksi, tai toissijaisesti järjestettävä asiakkaalle maksuton tulkkaus. Lain 13 §:n perusteella saamelaiselle asianosaiselle on pyynnöstä annettava haastehakemus, tuomio, päätös, pöytäkirja tai muu asiakirja saamen kielellä siltä osin kuin asia koskee hänen oikeuttaan, etuaan tai velvollisuuttaan, paitsi

jos kysymyksessä on asian ratkaisuun ilmeisesti vaikuttamaton asiakirja. Jos saamelainen asianosainen on käyttänyt kirjallisesti tai suullisesti saamen kieltä ottaessaan yhteyttä asiaa käsittelevään viranomaiseen, on saamenkielinen toimituskirja vastaavassa laajuudessa ja vastaavin edellytyksin annettava ilman, että sitä erikseen pyydetäisiin. Toimituskirjasta on kuitenkin annettava vain virallinen saamenkielinen käännös, jos asianosaisia on useita, eivätkä he ole yksimielisiä saamen kielen käyttämisestä.

Jos asianomistaja ei ole ollut yhteydessä viranomaiseen, eikä muuten ilmene millä kielellä hän haluaa, että asiaa käsitellään, on viranomaisen voitava päätellä jostain muusta lähteestä millä kielellä asiaa käsitellään. Viranomaiset voivat yleensä luottaa siihen, että väestötietojärjestelmään merkitty tieto kielestä pitää paikkansa, ja päätellä siitä, mikä on asian käsittelykieli. Mahdollinen väestötietojärjestelmän muutos ei saisi vaikeuttaa asian käsittelykielen valintaa.

## 5.6 Valtionosuudet

Kunnan peruspalveluiden valtionosuudesta annetussa laissa (1704/2009) säädetään valtionosuuden määräytymisperusteista. Lain 9 §:ssä säädetään vieraskielisyyskertoimesta, 10 §:ssä kaksikielisyydestä ja 28 §:ssä saamelaisten kotiseutualueen kunnan lisäosasta. Kunnan vieraskielisyyskertoimen laskemisessa käytetään väestötietojärjestelmän tietoja vieraskielisten määrästä kunnassa. Myös kaksikieliselle kunnalle kaksikielisyyden perusteella määräytyviä kustannuksia laskettaessa tieto kunnan ruotsinkielisten asukkaiden määrästä saadaan väestötietojärjestelmästä. Niinikään saamelaisten kotiseutualueen kunnan lisäosan laskemiseksi tarvittava kunnan saamenkielisten osuus määräytyy väestötietojärjestelmän tietojen perusteella.

Valtionosuuden määräytymisessä merkitystä on nimenomaan väestötietojärjestelmään merkityllä henkilön äidinkielellä. Tämä olisi jatkossakin perusteltua. Valtionosuuden tarkoituksena on rahoittaa kunnan lakisääteisten peruspalvelujen järjestämistä, joten käytettävien kriteerien tulee kytkeytyä kunnan velvollisuuteen järjestää palveluja.

Lainsäädännön tulisi olla yksiselitteisen selvä siltä osin, että henkilön väestötietomerkin-tää äidinkielestä käytetään valtionosuuskriteerinä. Mutta esimerkiksi palvelujen suunnittelussa voitaisiin käyttää kunnissa ja muualla hyödyksi myös tarkempaa tietoa henkilön mahdollisesta muusta kotikielestä.

Oppilaan väestötietojärjestelmään merkitty äidinkieli vaikuttaa nykyisin siihen, voidaanko henkilö huomioida korotetun rahoituksen perustaksi.

Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslain (1705/2009) 45 §:ssä säädetään saamenkieliseen ja saamen kielen opetukseen myönnettävästä valtionavustuksesta sekä eräistä muista valtionavustuksista. Valtionavustusten määräytymisperusteista säädetään tarkemmin opetus- ja kulttuuriministeriön asetuksella.<sup>46</sup>

Vaikka oppilaan osallistumista S2/R2-opetukseen ei ole rajattu väestötietojärjestelmään merkityn kielen mukaan, voi S2/R2-opetukseen saada valtionavustusta vain vieraskielisistä oppilaista, joiden perusopetuslaissa tarkoitettuun opetukseen osallistumisen aloittamisesta on kulunut enintään kuusi vuotta ja jotka eivät osaa suomea tai ruotsia vastaavan ikäisen suomen- tai ruotsinkielisen oppilaan äidinkielen tasoisesti<sup>47</sup>. Opetushallituksen kanta on ollut, että vieraskieliseksi oppilaaksi voidaan katsoa oppilas, jonka äidinkieli väestötietojärjestelmässä on muu kuin suomi, ruotsi tai saame.

Vaikka oppilaan osallistumista oman äidinkielen opetukseen ei ole rajattu väestötietojärjestelmään merkityn kielen mukaan, voi oman äidinkielen opetukseen saada valtionavustusta vain saamenkielisille, romanikielisille ja vieraskielisille oppilaille, joille ei järjestetä perusopetuslain 12 §:ssä tarkoitettua äidinkielen opetusta.<sup>48</sup> Valtionavustusta voi saada vain yhden kielen opiskeluun.

## 5.7 Saamenkielisiin ja kotiseutualueen kuntiin kohdistuvat muut vaikutukset

Viranomaiset joihin saamen kielilakia sovelletaan ovat muun muassa saamelaisten kotiseutualueen kunnat, tuomioistuimet, eräät valtion alueelliset viranomaiset joiden virka-alueeseen kotiseutualueen kunnat kuuluvat, ylimmät laillisuusvalvojat ja tietyt valvontaviranomaiset, eräät valtion keskusvirastot kuten Verohallinto, sekä Kansaneläkelaitos.

Saamen kielilain 4 §:n mukaan saamelaisella on oikeus omassa asiassaan tai asiassa, jossa häntä kuullaan, käyttää saamen kieltä sellaisessa viranomaisessa johon lakia sovelletaan. Tämän lisäksi saamelaisten kotiseutualueella sijaitsevilla lain soveltamisalaan kuuluvien viranomaisten virastoissa ja muissa toimipaikoissa saamelaisella on oikeus käyttää aina viranomaisessa asioidessaan valintansa mukaan suomen tai saamen kieltä. Viranomaisen

46 Opetusministeriön asetus vieraskielisten sekä saamenkielisten ja romanikielisten oppilaiden täydentävään opetukseen perusopetuksessa ja lukiokoulutuksessa myönnettävän valtionavustuksen perusteista (1777/2009)

47 Opetusministeriön asetus vieraskielisten sekä saamenkielisten ja romanikielisten oppilaiden täydentävään opetukseen perusopetuksessa ja lukiokoulutuksessa myönnettävän valtionavustuksen perusteista (1777/2009), 2 §

48 Opetusministeriön asetus vieraskielisten sekä saamenkielisten ja romanikielisten oppilaiden täydentävään opetukseen perusopetuksessa ja lukiokoulutuksessa myönnettävän valtionavustuksen perusteista (1777/2009), 3 §

on kotiseutualueella käytettävä saamelaiselle asiakkaalle lähetettävissä kirjeissä ja muissa asiakirjoissa oma-aloitteisesti saamen kieltä, mikäli se on kohtuudella selvitettävissä. Viranomaiset voivat tarkistaa kielen esimerkiksi väestötietojärjestelmästä.

Kuten edellä 4.3 kappaleessa on kuvattu, on kuitenkin saamen kielen merkitseminen väestötietojärjestelmään vähäistä. Mahdollisuus merkitä useampi kieli väestötietojärjestelmään voisi auttaa esimerkiksi tilanteissa, joissa henkilö koskee puutteellisen luku- ja kirjoitustaidon tai uudissanaston tai ”virkasaamen” heikon tuntemuksen vuoksi asioinnin tietyissä tilanteissa luontevammaksi suomen kielellä eikä sen vuoksi ole merkinnyt äidinkielen kielekseen saamea.<sup>49</sup>

Saamen kielilain 16 §:ssä säädetään saamen kielen käyttämisestä kunnan asiakirjoissa. Kunnassa, jossa saamenkielisten osuus väestöstä on edellisen vuoden ensimmäisenä päivänä ollut suurempi kuin yksi kolmasosa, kunnan toimielimen tulee käyttää myös saamen kieltä sellaisissa pöytäkirjoissa ja muissa asiakirjoissa, joita ei ole annettava yksityiselle asianosaiselle ja joilla on yleistä merkitystä. Käytännössä säännös koskee Utsjoen kuntaa. Muussakin kunnassa kunnan toimielimen tulee käyttää saamen kieltä tällaisissa asiakirjoissaan harkitsemassaan laajuudessa.

Koska velvollisuus käyttää saamen kieltä asiakirjoissa joilla on yleistä merkitystä, kuten luottamuselinten asiakirjoissa, on sidottu saamenkielisten osuuteen kunnassa, on väestötietojärjestelmästä yksiselitteisesti käytävä ilmi saamenkielisten osuus kunnan väestöstä.

---

49 Saamebarometri 2016, s. 25.

## 6 Äidinkieltä koskeva tieto ja opetus

### 6.1 Oikeus opetukseen omalla äidinkielellä

Perustuslain 17 §:n 1 momentin mukaan Suomen kansalliskielet ovat suomi ja ruotsi. Pykälän 2 momentin mukaan julkisen vallan on huolehdittava maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan. Pykälän 3 momentin mukaan saamelaisilla alkuperäiskansana sekä romaneilla ja muilla ryhmillä on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Viittomakieltä käyttävien sekä vammaisuuden vuoksi tulkitsemis- ja käännösapua tarvitsevien oikeudet turvataan lailla.

Perustuslain 17 §:n säännöksillä kielellisistä oikeuksista on merkitystä esimerkiksi koulu- ja muiden sivistysolojen järjestämisessä. Kouluolojen ja opetuksen järjestämisen näkökulmasta perustuslain 17 §:n 2 momentin säännöksissä on keskeisesti kysymys jokaisen oikeudesta saada oman kielen opetusta ja opetusta omalla kielellään.

Oikeutta saada opetusta omalla äidinkielellään ei ole varsinaisesti turvattu ihmisoikeussopimuksissa. Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestön (ETYJ) eräissä ihmisoikeusasiakirjoissa osallistujavaltiot ovat tosin sitoutuneet turvaamaan uskonnollisen opetuksen oppilaiden omalla äidinkielellä. Koska alkeisopetuksen on taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien sopimuksen (TSS-sopimus) mukaan oltava pakollista ja maksutta kaikkien saatavissa ja koska kaiken muunkin opetuksen on oltava yleisesti saavutettavissa, valtioilla on kuitenkin velvollisuus järjestää esimerkiksi maahanmuuttajalapsille vähintään sellainen omakielinen opetus, joka mahdollistaa muun opetuksen seuraamisen. Lapsen oikeuksien sopimuksen mukaan vähemmistöryhmään tai alkuperäiskansaan kuuluvalta lapselta ei myöskään saa kieltää oikeutta käyttää omaa kieltään.

## 6.2 Varhaiskasvatus ja esiopetus

Varhaiskasvatuksesta säädetään varhaiskasvatuslaissa (540/2018) ja esiopetuksesta säädetään perusopetuslaissa (628/1998). Jos esiopetusta järjestetään päiväkodissa tai perhepäiväkodissa, esiopetukseen sovelletaan lisäksi, mitä varhaiskasvatuslaissa tai sen nojalla asetuksella säädetään. Esiopetusta koskevista säännöksistä kerrotaan siis myös jäljempänä osiossa Perusopetus.

Varhaiskasvatuksen kielestä säädetään varhaiskasvatuslain 8 §:ssä, jonka mukaan kunnan on huolehdittava siitä, että lapsi voi saada varhaiskasvatusta lapsen äidinkielenä olevalla suomen tai ruotsin kielellä tai saamen kielilain 3 §:n 1 kohdassa tarkoitettulla saamen kielellä.

Pykälän 2 momentin mukaan kaksikielisessä kunnassa ja kaksikielisiä tai sekä suomen- ja ruotsinkielisiä kuntia käsittävässä kuntayhtymässä varhaiskasvatus järjestetään kunnan tai kuntayhtymän molemmilla kielillä siten, että palvelunkäyttäjä saa varhaiskasvatusta valitsemallaan kielellään, joko suomeksi tai ruotsiksi.

Pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa<sup>50</sup> tarkennetaan pykälän 1 momenttia toteamalla, että käytännössä lapsen oikeudesta saada varhaiskasvatusta äidinkielellään päättävät lapsen vanhemmat tai muut huoltajat. Apulaisoikeusasiamies on todennut, että vaikka väestötietojärjestelmään äidinkieleksi merkitty tieto antaa vahvan viitteen henkilön äidinkielestä, ei tietoa voida yksinään pitää ratkaisevana harkittaessa oikeutta varhaiskasvatukseen ja sen järjestämistapaan.<sup>51</sup> Olennaista olisi, että lapsen kielellisistä ja kulttuurillisista oikeuksista ja lapsen huoltajien toiveista keskusteltaisiin varhaiskasvatuspaikkaa haettaessa ja lapselle pyrittäisiin löytämään lapsen edun mukainen ja lapsen kielellisiä tarpeita vastaava palvelu yhteisymmärryksessä huoltajien kanssa. Mikään ei estäisi kuntaa tarjoamasta varhaiskasvatusta lapselle myös muulla kuin lapsen äidinkielellä, jos tämä olisi lapsen edun mukaista, lapsen huoltajat näin toivoisivat ja kunnassa palveluja kyseisellä kielellä tarjottaisiin. Varhaiskasvatusta voidaan järjestää myös viittoma- tai romanikielellä.

Edellä mainitun ratkaisun taustalla on mm. Euroopan neuvoston kansallisten vähemmistöjen suojelua koskevan puitesopimuksen neuvoa-antavan komitean lausunnot, joiden mukaan pääsy saamenkieliseen esiopetukseen ei saa olla riippuvainen väestökisterimerkinnästä. Vaikka monet saamelaiset ovat tosiasiallisesti kaksikielisiä, yksittäinen ihminen voi väestökisterissä ilmoittaa äidinkielekseen vain yhden kielen. Tämän vuoksi

50 HE 40/2018 vp

51 EAO 18.12.2013, dnro 410/4/12, koskien saamenkielistä varhaiskasvatusta

väestörekisteritietoja ei pitäisi käyttää kriteereinä saamenkieliseen esiopetukseen tai varhaiskasvatukseen pääsulle.

Opetus- ja kulttuuriministeriön arvion mukaan väestötietojärjestelmän äidinkielitietoja käytettäneen varhaiskasvatuksen ja esiopetuksen palveluiden yleiseen suunnitteluun, kuten päiväkotien ja niiden henkilöstön sijoittumiseen.

*Koulujen monet kielet ja uskonnot -selvityksessä*<sup>52</sup> kuntia pyydettiin ilmoittamaan varhaiskasvatukseen osallistuvien lasten kotikielien sekä kaksi- tai monikielisten lasten lukumäärää. Kotikielten osalta vastauksissa mainittiin yhteensä 98 eri kieltä. Usea iso kaupunkimainen kunta oli lisännyt tarkennuksiin arvelunsa siitä, että kotikieliä olisi todellisuudessa ilmoitettua enemmän.

Selvityksessä suomen kielen jälkeen yleisimmiksi varhaiskasvatukseen osallistuvien lasten kotikieliksi raportoitiin venäjä (70 %), kurdin kielet (51 %), viro (48 %) ja arabia (46 %). Määrät vastaavat melko hyvin myös Tilastokeskuksen tiedoissa ilmeneviä määriä Suomessa eniten puhutuista kielistä. Kyselyn vastauksia ja Tilastokeskuksen tilastoa vertailtaessa käy ilmi, että kurdi painottuu kyselyn vastauksissa: kyselyssä se asettui kolmanneksi puhutuimmaksi kieleksi, kun se Tilastokeskuksen tilastossa on vasta kahdeksanneksi puhutuin. Samoin on käynyt thain ja turkin osalta: thain kieli on kyselyssä kahdeksanneksi puhutuin, kun se Tilastokeskuksen tilastossa on 13; turkin kieli on kyselyssä yhdeksänneksi puhutuin, kun se Tilastokeskuksen tilastoissa on sijalla 15. Näyttääkin siltä, että näiden kielten puhujissa on suhteessa muihin ikäryhmiin paljon varhaiskasvatusikäisiä lapsia.

*Esiopetuksessa* suomen kielen jälkeen yleisimmiksi lasten kotikieliksi raportoitiin venäjä (46 %), ruotsi (32 %), arabia (30 %) ja kurdi (30 %). Nämä vastaavat melko hyvin myös Tilastokeskuksen tietoja Suomessa eniten puhutuista kielistä. Kyselyssä ilmoitettujen kielten keskinäinen yleisyysjärjestys tosin poikkeaa tilastoista, kun tarkastellaan kielten puhujamääriä suhteessa koko Suomen väestöön.

## 6.3 Perusopetus

Äidinkielen ja kirjallisuuden opetuksesta perusopetuksessa säädetään perusopetuslaissa. Myös perusopetusta täydentävien opetusmuotojen eli oppivelvollisuusikäisten ylittävien perusopetuksen sekä perusopetukseen valmistavan opetuksen opetussuunnitelmien

52 Koulujen monet kielet ja uskonnot, 2019



perusteisiin kuuluu äidinkielen ja kirjallisuuden opetus. Perusopetusta täydentävien opetusmuotojen järjestäminen on kunnille vapaaehtoista.

Kieltenopetuksen, kuten muidenkin aineiden opetuksen, tuntimääristä säädetään perusopetuksen tuntijakoasetuksessa (422/2012).

Perusopetuksen toteutusta ohjaavat valtakunnalliset Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet (POPS) vuodelta 2014 sekä niiden perusteella laaditut paikalliset opetussuunnitelmat.

Perusopetuksen aineenopettajan kelpoisuuksista säädetään opetustoimen kelpoisuusvaatimuksista annetun asetuksen (986/1998) 5 §:ssä, joka koskee kaikkia oppiaineita.

## 6.4 Koulun opetuskieli

Perusopetuslain 10 §:n 1 momentin mukaan koulun opetuskieli ja muualla kuin koulussa järjestettävässä opetuksessa käytettävä kieli on joko suomi tai ruotsi. Opetuskielenä voi olla myös saame, romani tai viittomakieli. Lisäksi osa opetuksesta voidaan antaa muulla kuin edellä mainitulla oppilaan omalla kielellä, jos se ei vaaranna oppilaan mahdollisuuksia seurata opetusta.

Pykälän 2 momentin mukaan saamelaisten kotiseutualueella asuvien saamen kieltä osaavien oppilaiden opetus *tulee antaa* pääosin saamen kielellä. Kuulovammaisille *tulee tarvittaessa antaa* opetusta myös viittomakielellä.

Pykälän 3 momentin mukaan, jos opetuksen järjestäjä antaa opetusta useammalla kuin yhdellä sellaisella 1 ja 2 momentissa tarkoitetulla opetuskielellä, jolla oppilas pystyy opiskelemaan, oppilaan huoltaja saa valita opetuskielen.

Pykälän 4 momentin mukaan lisäksi erillisessä opetusryhmässä tai koulussa opetus voidaan antaa pääosin tai kokonaan muulla kuin 1 momentissa mainitulla kielellä.

Perusopetuslain 11 §:n mukaan äidinkieli on kaikille yhteinen oppiaine, eli jokaisen oppilaan on opiskeltava jotakin äidinkieli ja kirjallisuus -oppiaineen oppimäärää.

Perusopetuslain 12 §:n mukaan ”äidinkielenä *opetetaan* oppilaan opetuskielen mukaisesti suomen, ruotsin tai saamen kieltä. Äidinkielenä *voidaan* huoltajan valinnan mukaan *opettaa* myös romanikieltä, viittomakieltä tai muuta oppilaan äidinkieltä.”

Perusopetuslain mukainen koulun opetuskieli määrittelee siis sen, millä kielellä äidinkielen ja kirjallisuuden opetus kussakin koulussa annetaan. Väestötietojärjestelmään merkitty äidinkieli ei näin ollen vaikuta koulun opetuskieleen eikä näin myöskään koulussa opetettavaan äidinkielen ja kirjallisuuden oppimäärään. Sen sijaan äidinkielellä on merkitystä siihen, mihin kouluun oppilaalle määritetään koulupaikka. Lisää tässä alla kappaleessa 6.5.

## 6.5 Koulupaikan määräytyminen

Oppilaan äidinkieli vaikuttaa virallisesti ainakin suomen-, ruotsin-, saamen- ja viittomakielisten oppilaiden koulupaikan määräytymiseen. Perusopetuslain 6 §:n 2 momentin mukaan ”kunta osoittaa oppivelvolliselle ja muulle tässä laissa tarkoitettua opetusta saavalle 1 momentin mukaisen lähikoulun tai muun soveltuvan paikan, jossa tämän lain 4 §:n 1 ja 2 momentin mukaisesti annetaan opetusta sellaisella oppilaan omalla kielellä, jolla kunta on velvollinen opetusta järjestämään.” Perusopetuslain 4 §:n 4 momentin mukaan ”kunta, jossa on sekä suomen- että ruotsinkielisiä asukkaita, on velvollinen järjestämään perusopetuksen ja esiopetuksen erikseen kumpaakin kieliryhmää varten.” Perusopetuslain 10 §:n 2 momentin mukaan ”saamelaisten kotiseutualueella asuvien saamen kieltä osaavien oppilaiden opetus tulee antaa pääosin saamen kielellä. Kuulovammaisille tulee tarvittaessa antaa opetusta myös viittomakielellä.”<sup>53</sup>

Perusopetuslain 28 §:n 1 momentin mukaan perusopetuksessa oppilaalla on oikeus käydä 6 §:n 2 momentissa tarkoitettua koulua. Pykälän 2 momentin mukaan oppivelvollinen voi pyrkiä oppilaaksi myös muuhun kuin 1 momentissa tarkoitettuun kouluun.

Opetus- ja kulttuuriministeriön käsityksen mukaan tieto oppilaan äidinkielestä sekä kotona puhutuista kielistä saataneen ensisijaisesti huoltajan täyttämästä lomakkeesta kouluun ilmoittauduttaessa. Opetuksen järjestäjät käyttänevät väestötietojärjestelmän äidinkielitietoja ennemmin koulupalveluiden yleiseen suunnitteluun. Opetus- ja kulttuuriministeriön tiedossa ei ole, missä määrin opetuksen järjestävät tarkistavat koulupaikan määräytymiseen liittyen oppilaan äidinkielen väestötietojärjestelmästä. Mikäli opetuksen järjestäjät tarkistavat äidinkielen, ja mikäli väestötietojärjestelmään merkittäisiin tulevaisuudessa useampi äidinkieli, merkitsisi tämä muutoksia myös oppilaan koulupaikan määrittämiseen.

<sup>53</sup> Ks. myös HE 86/1997 vp s. 55

## 6.6 Kaksikielinen opetus

Kaksikielinen opetus määritellään perusopetuksen opetussuunnitelman perusteissa.<sup>54</sup> Opetus voidaan toteuttaa laajamittaisena kaksikielisenä opetuksena, joka voidaan jakaa kotimaisten kielten varhaiseen täydelliseen kielikylpyyn ja muuhun laajamittaiseen kaksikieliseen opetukseen. Sitä voidaan antaa myös suppeampana kaksikielisenä opetuksena, ja joskus kaksikielistä opetusta toteutetaan muilla kuin kotimaisilla kielillä kielikylvyn tapaan.

Kaksikielisessä opetuksessa äidinkielen ja kirjallisuuden oppimäärän ja A1-kielen oppimäärän tunnit voidaan tarvittaessa yhdistää valtioneuvoston asetuksen mukaisesti.<sup>55</sup> Tuntimäärä tulee määrittää siten, että koulun opetuskielen mukaan määräytyvän äidinkielen ja kirjallisuuden opetuksessa voidaan perusopetuksen aikana saavuttaa äidinkielelle ja kirjallisuudelle asetetut tavoitteet. Yhdistetystä tuntimäärästä on tällöin vähintään puolet opetettava koulun varsinaisella opetuskielillä.

Väestötietojärjestelmän äidinkielitiedolla ei ole vaikutusta kaksikieliseen opetukseen.

## 6.7 Suomi tai ruotsi toisena kielenä

Tuntijakoasetuksen (422/2012) 8 §:n 2 momentin mukaan koulun opetuskielen mukaan määräytyvän äidinkielen ja kirjallisuuden sijasta maahanmuuttajille voidaan opettaa joko kokonaan tai osittain suomen tai ruotsin kieltä erityisen maahanmuuttajille tarkoitetun oppimäärän mukaisesti. Erityinen oppimäärä ei tarkoita sitä, että oppilas opiskelisi tuntijakoasetuksen mukaista äidinkielen ja kirjallisuuden oppimäärää vähemmän. S2/R2-kielen oppimäärän opettaminen ei ole pakollista kunnille.

S2/R2-kieli on yksi äidinkieli ja kirjallisuus -oppiaineen oppimäärästä. Oppimäärän tehtävänä on antaa kielelliset valmiudet jatko-opintoihin. S2/R2-kielillä on omat tavoitteensa, sisältönsä ja arviointikriteerinsä, ja sen valinnan määrittää oppilaan kielitaidon taso ja opiskeluedellytykset, ei esimerkiksi merkintä VTJ:ssä. Oppilas saa päättötodistukseen arvonsaan S2/R2-oppimäärästä, mikäli hän on opiskellut ko. oppimäärää 9. vuosiluokalla riippumatta siitä, mikä hänen äidinkielensä on VTJ:ssä.

<sup>54</sup> Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet 2014, luku 10

<sup>55</sup> Valtioneuvoston asetus (422/2012) 8 §

## 6.8 Oppilaan oman äidinkielen opetus

Oppilaan oman äidinkielen opetus on esi- ja perusopetuksessa sekä lukiossa täydentävää opetusta, jonka järjestäminen ja johon osallistuminen on vapaaehtoista. Opetus ei vähennä tuntijakoasetuksen mukaista opetusta, vaan opetus annetaan sen lisäksi.

Opetushallitus on laatinut oman äidinkielen opetusta varten opetussuunnitelman perusteet (POPS liite 3).<sup>56</sup> Opetussuunnitelman perusteiden tavoitteet ja sisällöt on määritelty koko perusopetuksen ajan annettavaa kahden vuosiviikkotunnin laajuista oppilaan oman äidinkielen opetusta varten.

POPS:n liitteen 3 mukaan oppilaan omaa äidinkieltä voivat opiskella kaikki ne oppilaat, joiden äidinkieli tai jokin perheen kielistä on muu kuin suomi, ruotsi tai saame. Lisäksi oppilaan omaa äidinkieltä voivat opiskella ne suomen-, ruotsin- tai saamenkieliset oppilaat, jotka osallistuvat ulkomailla hankitun kielitaidon ylläpito-opetukseen. Saadaksean oman äidinkielen opetusta väestötietojärjestelmässä ei tarvitse olla merkintää kyseisestä kielestä.

Valtionavustuksen<sup>57</sup> edellytyksenä on, että oman äidinkielen opetusta ei saa yhdistää perusopetuslain 11 §:ssä tarkoitettuihin kaikille opetettavien yhteisten aineiden oppitunteihin. Avustuksen perustana oleva opetus tulee sijoittaa oppilaiden ja opiskelijoiden työjärjestykseen ja järjestää oppilaan työpäivän aikana. Valtionavustusta suoritetaan 2 opetustunnista viikossa jokaista neljän oppilaan laskennallista ryhmää kohti. Mikäli opetuksen järjestäjällä on saamenkielisiä tai romanikielisiä oppilaita vähemmän kuin neljä, voi laskennallisen ryhmän vähimmäiskoko olla kaksi oppilasta. Nämä valtionavustuksen vaatimukset ovat aiheuttaneet haasteita käytännön opetustoiminnassa. Ryhmiä on saatettu muodostaa usean eri koulun oppilaita, jolloin kyseeseen tulevat myös kuljetusjärjestelyt.

*Koulujen monet kielet ja uskonnot -selvityksen*<sup>58</sup> mukaan omaa äidinkieltä opiskelevien määrä oli selkeästi suurin Etelä-Suomessa. Myös opetettavien omien äidinkielten kielten kirjo oli Etelä-Suomen alueella selvästi suurimmillaan. Koko Suomen osalta kyselyyn vastanneet kunnat mainitsivat järjestävänsä opetusta yhteensä 49:ssä oppilaan omassa äidinkielessä. Etelä-Suomessa oman äidinkielen opetusta järjestetään 46 eri kielessä. Länsi- ja Sisä-Suomessa vastaava luku on 32, Lounais-Suomessa 27 ja Pohjois-Suomessa 13. Itä-Suomessa, Lapissa ja Ahvenanmaalla oppilaan omien äidinkielten opetuksen määrä jää kyselyn mukaan alle kymmeneen

56 Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet 2014, liite 3

57 Opetusministeriön asetus vieraskielisten sekä saamenkielisten ja romanikielisten oppilaiden täydentävään opetukseen perusopetuksessa ja lukiokoulutuksessa myönnettävän valtionavustuksen perusteista (1777/2009)

58 Koulujen monet kielet ja uskonnot, 2019

kieleen. Oppilaiden omista äidinkielistä opetettiin eniten venäjää. Seuraavaksi yleisimpiä oppilaiden omia äidinkieliä olivat arabia, viro ja englantia.

Saman selvityksen mukaan perusopetuksen oppilaiden omien äidinkielen opettajien kelpoisuudessa oli huomattavia eroja eri kielten välillä. Englannin, saksan ja venäjän opettajat olivat pääosin kelpoisia, mutta erityisesti kelpoisista arabian, kiinan, albanian, kurdin, thain ja somalin opettajista on valtava pula. Vastaajat pelkäsivät, että epäpätevät opettajat kohtaava vaikeuksia opetussuunnitelman toteutuksessa sekä arvioinnin lainmukaisuudessa. Ongelmaksi koettiin myös se, että useilla opettajilla oli kelpoisuus kotimaassaan, mutta Suomen tiukat kelpoisuusvaatimukset eivät täyttyneet.

## 6.9 Lukiokoulutus ja ylioppilastutkinto

Lukiolain (714/2018) 15 §:n mukaan lukiokoulutuksessa äidinkielenä opetetaan oppilaitoksen opetuskielen mukaisesti suomea tai ruotsia tai opiskelijan äidinkielen mukaisesti saamen kieltä. Äidinkielenä voidaan opettaa myös romanikieltä, viittomakieltä tai muuta opiskelijan äidinkieltä.

Äidinkielen ja kirjallisuuden koe on ylioppilastutkinnossa pakollinen. Koe suoritetaan pääsääntöisesti lukion opetuskielen mukaisesti. Äidinkielen ja kirjallisuuden kokeet järjestetään suomen, ruotsin ja saamen kielissä.

Ylioppilastutkinnosta annetun lain (502/2019) 11 §:n mukaisesti suomi tai ruotsi toisena kielenä ja kirjallisuus -oppimäärään perustuvan kokeen suorittamisen edellytyksenä on, että kokelaan äidinkieli ei ole suomi, ruotsi tai saame sekä kyseisen oppimäärän suorittaminen taikka että kokelas on viittomakieltä äidinkielenään tai ensikielenään käyttävä. Ylioppilastutkintolautakunta määrittää säännöksessään tarkoitetun kokelaan äidinkielen väestötietojärjestelmän merkintöjen perusteella.<sup>59</sup>

---

59 Ylioppilastutkintolautakunnan suomi tai ruotsi toisena kielenä ja kirjallisuus -koetta koskeva määräys, 29.3.2019

## 6.10 Ammatillinen koulutus

Ammatillisen koulutuksen lain (531/2017) 24 §:n mukaan opetuskieli voi olla suomi, ruotsi tai saame. Koulutuksen järjestäjä voi olla myös kaksikielinen, jolloin opetuskielet ovat suomi ja ruotsi. Yhdellä järjestäjistä opetuskielet ovat suomi ja saame. Järjestämisluvassa määrätyn opetuskielen lisäksi koulutuksen järjestäjä voi antaa opetusta myös toisella kotimaisella kielellä, saamenkielellä, romanikielellä, viittomakielellä tai vieraalla kielellä.

Tutkinnon tai valmentavan koulutuksen voi suorittaa järjestämisluvassa määrättyllä tutkintokielellä. Koulutuksen järjestäjän tutkintokieliä ovat järjestämisluvassa määrättyt opetuskielet sekä järjestämisluvassa tutkinnoittain tai valmentavan koulutuksen osalta määrätty muut kielet.

Perustutkintojen tutkinnon perusteisiin sisältyy yhteisiä opintoja, joista pakollisiin opintoihin mm. yhteensä 8 osp viestintä- ja vuorovaikutusosaamista (4 osp äidinkieli tai suomi toisena kielenä, 1 osp toinen kotimainen kieli ja 3 osp englanti). Yhteisten tutkinnon osien valinnaisissa opinnoissa voi valita myös tähän viestintä- ja vuorovaikutusteemaan liittyviä opintoja.

## 6.11 Korkeakoulutus

Yliopistojen osalta opetus- ja tutkintokielistä säädetään yliopistolain (558/2009) 11 §:ssä. Yliopisto voi päättää lisäksi muun kielen käyttämisestä opetus- ja tutkintokielenä.

Yliopistojen tutkinnoista annetun valtioneuvoston asetuksen (794/2004) 6 §:ssä säädetään opinnoissa osoitettavasta kielitaidosta. Opiskelijan tulee alempaan tai ylempään korkeakoulututkintoon sisältyvissä opinnoissa tai muulla tavalla osoittaa saavuttaneensa:

1. suomen ja ruotsin kielen taidon, joka julkisyhteisöjen henkilöstöltä vaadittavasta kielitaidosta annetun lain (424/2003) 6 §:n 1 momentin mukaan vaaditaan valtion henkilöstöltä kaksikielisessä viranomaaisessa ja joka on tarpeen oman alan kannalta; sekä
2. vähintään yhden vieraan kielen sellaisen taidon, joka mahdollistaa oman alan kehityksen seuraamisen ja kansainvälisessä ympäristössä toimimisen.

Mitä 1 momentissa säädetään, ei koske opiskelijaa, joka on saanut koulusivistyksensä muulla kuin suomen tai ruotsin kielellä, eikä opiskelijaa, joka on saanut koulusivistyksensä ulkomailla. Tällaiselta opiskelijalta vaadittavasta kielitaidosta määrää yliopisto.

Alemman korkeakoulututkinnon osalta säädetään, että opiskelijan on kirjoitettava kypsyysnäyte, joka osoittaa perehtyneisyyttä opinnäytteen alaan ja suomen tai ruotsin kielen taitoa. Kun opiskelijalta ei vaadita 6 §:n 1 momentissa tarkoitettua kielitaitoa, yliopisto määrää kypsyysnäytteen kielestä erikseen.

Ammattikorkeakoululain (932/2014) 8 §:n mukaan ammattikorkeakoulujen opetus- ja tutkintokieli määrätään ammattikorkeakoulun toimiluvassa. Tutkintokieli on suomi tai ruotsi. Ammattikorkeakoulu voi päättää, että tämän lisäksi opetus- ja tutkintokielenä käytetään jotain muuta kieltä.

Ammattikorkeakouluista annetun valtioneuvoston asetuksen (1129/2014) 7 §:n mukaan opiskelijan tulee ammattikorkeakoulututkintoon sisältyvissä opinnoissa tai muulla tavalla osoittaa saavuttaneensa:

1. sellainen suomen ja ruotsin kielen taito, joka julkisyhteisöjen henkilöstöltä vaadittavasta kielitaidosta annetun lain (424/2003) mukaan vaaditaan korkeakoulututkintoa edellyttävään virkaan kaksikielisellä virka-alueella ja joka ammatin harjoittamisen ja ammatillisen kehityksen kannalta on tarpeellinen; sekä
2. sellainen yhden tai kahden vieraan kielen kirjallinen ja suullinen taito, joka ammatin harjoittamisen ja ammatillisen kehityksen kannalta on tarpeellinen.

Mitä 1 momentissa säädetään, ei koske opiskelijaa, joka on saanut koulusivistyksensä muulla kuin suomen tai ruotsin kielellä, eikä opiskelijaa, joka on saanut koulusivistyksensä ulkomailla. Tällaiselta opiskelijalta vaadittavasta kielitaidosta päättää ammattikorkeakoulu.

Asetuksen 8 §:n mukaan tutkintoa varten opiskelijan on kirjoitettava opinnäytetyönsä alalta kypsyysnäyte, joka osoittaa perehtyneisyyttä alaan ja suomen tai ruotsin kielen taitoa. Ammattikorkeakoulu päättää kypsyysnäytteestä silloin, kun opiskelijalta ei vaadita 7 §:n 1 momentissa tarkoitettua kielitaitoa.

Väestötietojärjestelmän mahdollisilla muutoksilla ei olisi vaikutuksia mainittuihin korkeakouluja koskeviin säännöksiin.

## 6.12 Johtopäätökset opetusta koskevan lainsäädännön osalta

Useampi äidinkieli väestötietojärjestelmässä tarkoittaisi nykytilanteessa (opetuslainsäädäntöä muuttamatta) perusopetuksen osalta mahdollisesti muutoksia koulupaikan määräytymiseen sekä muutoksia valtionavustusten määräytymiseen. Mikäli väestötietojärjestelmään merkittäisiin useampi kuin yksi äidinkieli, tulisi selvittää, onko tällä vaikutuksia sen määrittämiseen, kuka voi suorittaa suomi tai ruotsi toisena kielenä ja kirjallisuus -oppimäärään perustuvan kokeen osana ylioppilastutkintoa.

Mikäli useamman äidinkielen merkitsemisellä väestötietojärjestelmään tavoiteltaisiin myös laajempaa oikeutta saada äidinkielen ja kirjallisuuden oppimäärän perusopetusta (opetuslainsäädännön muutosta), niin sillä voidaan arvioida olevan seuraavanlaisia vaikutuksia. Oikeus suorittaa äidinkielen ja kirjallisuuden oppimäärä perusopetuksessa jokaisella Suomeen rekisteröidyllä äidinkielellä, saati useammalla sellaisella, olisi vaikea ja kallias järjestää ottaen huomioon eri äidinkielten suuren määrän, kelpoisten kieltenopettajien heikon saatavuuden, koulukuljetukset, oppimateriaalit sekä sen, ettei oppilaita olisi riittävästi opetusryhmien muodostamiseen kaikissa kielissä. Esiin nousee myös herkästi kysymys eri kieliryhmien eriarvoisesta kohtelusta.

Opetuksen kannalta edellä esitetyn perusteella voidaan todeta, että usean kielen opiskeluun on jo nykyisin olemassa erilaisia mahdollisuuksia, jotka eivät edellytä useaa väestötietojärjestelmään merkittyä äidinkieltä. Väestötietojärjestelmää koskeviin säädösmuutoksiin ei siis kielten oppimisen näkökulmasta ole tarvetta. Kunnan palveluiden, kuten varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen, yleistä järjestämistä voisi kuitenkin helpottaa, jos käytettävissä olisi tieto siitä, jos lapsen kotona käytetään jotakin toista kieltä, niin sanottuna kotikielenä.



## 7 Toteuttamisvaihtoehdot

Oikeusministeriön, valtiovarainministeriön, opetus- ja kulttuuriministeriön, Digi- ja väestötietoviraston sekä etnisten suhteiden neuvottelukunnan virkamiehistä koostuva asiantuntijaryhmä päätyi vaikutusarvioinnin perusteella tarkastelemaan kahta eri vaihtoehtoa väestötietojärjestelmän muuttamiseksi. 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 lisäksi mahdollisuus merkitä väestötietojärjestelmään yksi tai useampi kotikieli.

Kummassakaan vaihtoehdossa ei ehdoteta muutoksia tapaan merkitä kieliä koskevia tietoja väestötietojärjestelmään. Vanhemmat ilmoittaisivat edelleen lapsen kielen samalla kun lapsen nimitiedot ilmoitetaan väestötietojärjestelmään, ja henkilöllä olisi edelleen mahdollisuus itse ilmoittaa muutoksista kielitietoihinsa väestötietojärjestelmään.

### 7.1 Usean äidinkielen merkitseminen sekä asiointikielen valitseminen (Malli A)

Vaihtoehto A:ssa henkilö voisi merkitä useita kieliä äidinkielekseen. Tämän lisäksi henkilö valitsisi aina myös asiointikielen, joka olisi suomi tai ruotsi. Tämä koskisi myös niitä suomen- ja ruotsinkielisiä, jotka ovat merkinneet sekä suomen että ruotsin äidinkielekseen.

Mahdollisuus merkitä useita kieliä äidinkieleksi tarkoittaisi kaksi- tai monikielisissä perheissä sitä, että lapsen kieliä ei tarvitsisi järjestää hierarkkisesti. Vaihtoehto toisi myös esiin henkilön kielellisen identiteetin ja kielivarannon kokonaisuudessaan. Saamenkielisten palvelutarpeen ennakointi voisi myös parantua.

Viranomaisten kannalta vaihtoehdon vaikutukset olisivat merkittäviä. Suurimmat vaikutukset kohdistuisivat kuntien kielisyyteen, valtionosuusjärjestelmään, lainsäädännön teknisluontoihin muutostarpeisiin sekä eri viranomaisten järjestelmiin. Lisäksi tulisi ottaa

kantaa siihen, voitaisiinko saamen kieli merkitä asiointikieleksi tilanteessa, jossa äidinkieleksi on merkitty myös suomi tai ruotsi.

Kuntien kielisyyteen ja kuntien sekä muiden viranomaisten enemmistökieleen vaikuttaa voimassa olevan lainsäädännön mukaan vain kunnassa asuvien suomen- ja ruotsinkielisten osuus. Vaihtoehto A tarkoittaisi, että kantaa pitäisi ottaa myös siihen, mikä tai mitkä tekijät otettaisiin huomioon, kun viranomaisen kielisyys tai enemmistökieli määritellään. Olisiko määrittävä tekijä esimerkiksi asiointikieli tai vain niiden henkilöiden asiointikieli joiden äidinkieleksi on merkitty suomi ja/tai ruotsi? Joka tapauksessa muutos olisi merkittävä.

Kunnan peruspalveluiden valtionosuuksien määräytymisperusteena on väestön äidinkieli. Kaksikielisyyskertoimen ja vieraskielisyyskertoimen laskennassa käytetään väestötietojärjestelmään merkittyjä tietoja äidinkielestä. Myös tältä osin järjestelmän muuttaminen merkitsisi, että kantaa tulisi ottaa siihen, minkä perusteella ruotsinkielisten, saamenkielisten ja vieraskielisten lukumäärä lasketaan. Tässä selvityksessä ei ole selvitetty vaihtoehtojen vaikutuksia kuntien valtionosuuksiin. Todennäköistä kuitenkin on, että muutoksia tulisi, ja että ne kohdistuisivat eri kuntiin eri tavalla riippuen siitä, mitkä kielitiedot otettaisiin huomioon laskentaperusteena. Ratkaisu ei saisi jättää epäselväksi, millä perusteella valtionosuudet lasketaan, eikä toisaalta kasvattaa kunnan velvollisuuksia järjestää palveluja ilman, että lisäkustannukset otetaan asianmukaisesti huomioon.

Jos asiointikieleksi nykyiseen tapaan voidaan valita vain suomen tai ruotsin kieli, järjestelmästä ei voisi varmuudella päätellä mitä kieltä saamelainen ensisijaisesti haluaisi käyttää asioidessaan viranomaisten kanssa. Tällöin tulisi harkita saamen kielen lisäämistä asiointikieleksi, suomen ja ruotsin kielen rinnalle. Tällaisen muutoksen tuomia vaikutuksia ei ole tässä selvityksessä arvioitu.

Äidinkieli tai tieto äidinkielestä mainitaan useassa säädöksessä eri tarkoituksia varten. Jos äidinkieltä koskevan tiedon sijaan olisi tarvetta käyttää asiointikieltä koskevia tietoja, merkitsisi tämä sitä, että myös kymmeniä muita säädöksiä tulisi muuttaa. Vaikka suurin osa muutoksista olisi tekniluonteisia, ei ole poissuljettua, että jotkut muutokset johtaisivat myös aineellisiin muutoksiin kyseisissä säädöksissä.

Vaihtoehdon taloudelliset vaikutukset teknisestä toteuttamisesta Digi- ja väestötietovirastolle olisivat 127–146 htp, eli noin 120 000 euroa. Lomakkeiden muuttamisesta aiheutuvia kustannuksia ei ole arvioitu. Jos järjestelmää muutetaan, siitä tulisi myös tiedottaa, mikä omalta osaltaan aiheuttaa kustannuksia.

Useat viranomaiset merkitsevät tiedon äidinkielestä rekistereihinsä eri tarkoituksia varten. Vaihtoehto vaikuttaisi Digi- ja väestötietovirastolle aiheutuvien muutosten lisäksi laajasti

eri viranomaisten rekistereihin ja edellyttäisi järjestelmämuutoksia joiden taloudellisia vaikutuksia tulisi jatkoselvittää.

## 7.2 Äidinkielen merkitsemisen lisäksi järjestelmään voidaan merkitä muu kotikieli (Malli B)

Vaihtoehto B:ssä henkilö merkitsisi, nykytilaa vastaavasti yhden kielen äidinkielekseen ja tarvittaessa asiointikielen. Tämän lisäksi henkilö voisi merkitä yhden tai useamman kotikielen väestötietoihin.

Kotikielellä viitattaisiin UNECE:n suositukseen tilastoinnista. Tämän mukaan kotikielellä tarkoitetaan kieltä, jota useimmiten nykyään puhutaan kotona.<sup>60</sup> Myös Monikielisyys vahvuudeksi-selvityksessä esitetään mahdollisuutta merkitä äidinkielen lisäksi muita kotikieliä.<sup>61</sup>

Henkilön kannalta vaihtoehto tarkoittaisi edelleen sitä, että vain yksi kieli voidaan merkitä äidinkieleksi. Tieto kotikielestä tai kotikielistä kuvastaisi kuitenkin henkilön kielellistä identiteettiä huomattavasti nykyistä paremmin.

Vaihtoehdossa henkilön merkitsemää tietoa äidinkielestä käytettäisiin kuten nyt. Viranomaiset, kuten opetuksen järjestäjät voisivat saada tiedot lisätietona väestötietojärjestelmästä. Tiedot antaisivat myös suunta antavasti käsityksen Suomen kielivarannosta.

Väestötietojärjestelmään merkittävät tiedot henkilön kielestä tai kielistä ei tässäkään vaihtoehdossa tarkistettaisi. Jokaisella olisi lisäksi mahdollisuus halutessaan muuttaa tietoja. On myös epäselvää, kuinka moni käyttäisi mahdollisuutta merkitä useita kieliä väestötietoihinsa. Siten tietojen käyttö tilastojen perusteena sisältäisi samat puutteet ja epävarmuustekijät kuin nyt.

Vaihtoehdon taloudelliset vaikutukset sen teknisestä toteuttamisesta olisivat 100–120 htp, eli noin 100 000 euroa. Lomakkeiden muuttamisesta aiheutuvia kustannuksia ei ole arvioitu. Jos järjestelmää muutetaan, siitä tulisi myös tiedottaa, mikä omalta osaltaan aiheuttaa kustannuksia.

Viranomaiset saisivat tiedon kotikielestä lisätietona. Vaikutuksia aiheutuisi vain niille viranomaisille jotka hyödyntävät kyseisiä tietoja.

60 Conference of European Statisticians 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

## 7.3 Johtopäätökset

Sekä vaihtoehto A:lla, jossa äidinkieleksi voitaisiin merkitä useampi kieli ja valittaisiin yksi asiointikieli ja vaihtoehto B:llä, jossa valittaisiin yksi äidinkieli ja voitaisiin merkitä useampi kotikieli, on vaikutuksia yksityisiin ja viranomaisiin. Molemmissa vaihtoehdoissa tulisi arvioida onko muutoksesta saatava hyöty perusteltua suhteessa muutoksen aiheuttamiin taloudellisiin vaikutuksiin ja vaikutuksiin viranomaisten toimintaan.

Koska väestötietojärjestelmään merkitty tieto henkilön äidinkielestä ei luo henkilölle oikeuksia tiettyihin palveluihin, myöskään useamman kielen merkitseminen ei toisi henkilölle lisäoikeuksia. Tässä suhteessa malli A ja malli B eivät eroa toisistaan.

Vaihtoehto A:n kaikkia vaikutuksia ei ole arvioitu. Selvityksen perusteella voidaan kuitenkin todeta, että jo tässä arvioidut vaikutukset olisivat merkittäviä. Malli B:n vaikutukset painottuisivat väestötietojärjestelmään aiheutuviin muutoksiin sekä väestötietojärjestelmän kotikielitietoa hyödyntävien organisaatioiden järjestelmämuutoksiin, joiden vaikutuksia ei ole ollut selvityksen puitteissa mahdollista arvioida.

Suomen tapa rekisteröidä tieto äidinkielestä väestötietojärjestelmään on maailmanlaatuisesti katsottuna harvinainen. Järjestelmää käytetään turvaamaan kieliryhmien oikeuksia sekä monikielisyydestä johtuvien kustannuksien korvaamiseen. Nykyisen järjestelmän muuttaminen ei ole perusteltua, jos se heikentää kieliryhmien oikeuksien huomioimista.

## Lähdeluettelo

### Säädökset ja määräykset

Alueellisia tai vähemmistökieliä koskeva Eurooppalainen peruskirja (23/1998)

Kielilaki (423/2003)

Laki ammatillisesta koulutuksesta (531/2017)

Laki julkisyhteisöjen henkilöstöltä vaadittavasta kielitaidosta (424/2003)

Laki kunnan peruspalveluiden valtionosuudesta (1704/2009)

Laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta (1705/2009)

Laki väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista (661/2009)

Laki ylioppilastutkinnosta (502/2019)

Ammattikorkeakoululaki (932/2014)

Perusopetuslaki (628/1998)

Saamen kielilaki (1086/2003)

Varhaiskasvatustutkinnonlaki (540/2018)

Lukiolaki (714/2018)

Yliopistolaki (558/2009)

VNA Ammattikorkeakouluista (1129/2014)

VNA kuntien kielellisestä asemasta vuosina 2013–2022 (53/2012)

VNA perusopetuslaissa tarkoitetun opetuksen valtakunnallisista tavoitteista ja perusopetuksen tuntijaosta (422/2012)

VNA yliopistojen tutkinnoista (794/2004)

Opetusministeriön asetus vieraskielisten sekä saamenkielisten ja romanikielisten oppilaiden täydentävään opetukseen perusopetuksessa ja lukiokoulutuksessa myönnettävän valtionavustuksen perusteista (1777/2009)

Ylioppilastutkintolautakunnan suomi tai ruotsi toisena kielenä ja kirjallisuus -koetta koskeva määräys, 29.3.2019

Språklag (2009:600); Ruotsi

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

## Virallisasiakirjat

HE 86/1997 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle koulutusta koskevaksi lainsäädännöksi

HE 92/2002 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle uudeksi kielilainiksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi.

HE 40/2018 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle varhaiskasvatuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu EAO 18.12.2013, dnro 410/4/12, koskien saamenkielistä varhaiskasvatusta

## Julkaisut

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

Euroopan neuvoston kansallisten vähemmistöjen suojelua koskevan puiteyleissopimuksen neuvoa antavan komitean Suomea koskeva neljäs raportti. (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

Hallituksen kertomus kielilainsäädännön soveltamisesta 2017; Hallituksen julkaisusarja 8/2017

Koulujen monet kielet ja uskonnot - Selvitys vähemmistöäidinkielten ja -uskontojen sekä suomi ja ruotsi toisena kielenä –opetuksen tilanteesta eri koulutusasteilla; Liisa Tainio & Arto Kallioniemi (toim.); 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; {HYPERLINK "[https://www.unece.org/publications/publication\\_on\\_2010\\_censuses.html](https://www.unece.org/publications/publication_on_2010_censuses.html)"},

Monikielisyys vahvuudeksi – Selvitys Suomen kielivarojen tilasta ja tasosta; OKM julkaisu 2017:51

Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet 2014; Opetushallitus; Määräykset ja ohjeet 2014:96

Päätöslauselma CM/ResCMN(2017)1 kansallisten vähemmistöjen suojelua koskevan puiteyleissopimuksen täytäntöönpanosta Suomessa

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

Saamebarometri 2016; oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 39/2016

Saukkonen Pasi; Monikulttuurisuuden tilastointi kaipaavien uudistamista; 6.5.2016; [www.stat.fi/tietotrendit](http://www.stat.fi/tietotrendit)

## **Muut lähteet**

Familia ry yhdessä Cultura-säätiön ja Yhteiset Lapsemme ry:n kanssa järjesti 14.3.2019 pyöreän pöydän keskustelun useamman kuin yhden äidinkielen rekisteröimismahdollisuudesta väestötietojärjestelmään.

Kuurojen liitolta saatu sähköposti 9.12.2019

Laatuseloste: Väestörakenne 2018; [www.tilastokeskus.fi](http://www.tilastokeskus.fi)

Väestörakenne 2018; [www.tilastokeskus.fi](http://www.tilastokeskus.fi)

Väestötietojärjestelmästä saatu tieto 15.1.2020

[www.folktinget.fi](http://www.folktinget.fi)

[www.kotus.fi/kielitieto/kielet/saame](http://www.kotus.fi/kielitieto/kielet/saame)

[www.stat.fi](http://www.stat.fi)

[www.minoritet.se](http://www.minoritet.se)

[www.om.fi/saamenkielet](http://www.om.fi/saamenkielet)

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

[www.sprakradet.no](http://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](http://www.oikeusministerio.fi)

Justitieministeriet  
PB 25  
00023 Statsrådet  
[www.justitieministeriet.fi](http://www.justitieministeriet.fi)

ISSN 2490-0990 (PDF)  
ISBN 978-952-259-800-4 (PDF)