

27.4.2020
Diaarinro 40/03/20

Oikeusministeriö

Lausuntopyyntö selvityksestä usean kielen merkitsemisestä väestötietojärjestelmään
Lausuntopyynnön diaarinumero: VN/8830/2019

Tiivistelmä

Selvityksessä esitetään kaksi erilaista vaihtoehtoa väestötietojärjestelmän kielimerkinnän uudistamiseksi. Vaihtoehdossa A yksilö voi merkitä äidinkielekseen usean kielen siten, että merkitsee lisäksi asiointikielekseen joko suomen tai ruotsin. Vaihtoehdossa B äidinkieli ja asiointikieli merkitään samalla tavalla kuin nykyään, mutta sen lisäksi henkilöllä on mahdollisuus merkitä väestötietojärjestelmään yksi tai useampi kotikieli.

Kotimaisten kielten keskus suhtautuu kielteisesti vaihtoehdon A toteuttamiseen. Ehdotetun lainen monen äidinkielen malli on käsitteellisesti hatara. Väestötietojärjestelmän kielimerkintä ei sovellu yksilön kielellisen identiteetin kuvaamiseen laajalti. Nykyinen järjestelmä on toimivampi ja yksiselitteisempi kuin kaavailtu vaihtoehto A.

Kotimaisten kielten keskus ei puolla vaihtoehdon B mukaista muutosta väestötietojärjestelmään. Vaihtoehto B ei tuo olennaista parannusta nykyiseen järjestelmään. Vaihtoehdon B tarkoituksena on tuottaa nykyistä tarkempaa tietoa yksilön arjessaan käyttämistä kielistä. Muilla keräystavoilla saadaan täsmällisempää tietoa yksilön kielistä.

Referat

I utredningen undersöks två alternativ för ändring av befolkningsdatasystemet. I modell A kan individen uppge flera språk som sitt modersmål och dessutom välja svenska eller finska som kontaktspråk. I modell B uppger en person sitt modersmål och vid behov kontaktspråk på samma sätt som i nuläget, men dessutom är det möjligt att anteckna ett eller flera hemspråk i befolkningsdatasystemet.

Institutet för de inhemska språken ställer sig negativt till genomförandet av modell A. Den föreslagna modellen med många modersmål är begreppsmässigt bräcklig. Språkuppgifterna i befolkningsdatasystemet lämpar sig inte för en vidare beskrivning av en persons språkliga identitet. Det nuvarande systemet är mer funktionellt och entydigt än modell A.

Institutet för de inhemska språken förordar inte heller en förändring av befolkningsdatasystemet enligt modell B. Modell B ger inga betydande fördelar jämfört med det nuvarande systemet. Syftet med modell B är att ge exaktare information om de språk en individ använder i sin vardag, men med andra metoder kan man få noggrannare uppgifter om individens språkanvändning.

LAUSUNTO

Tietoa kansalaisten puhumista kielistä kerätään suorilla kansalaisille kohdistettavilla kyselyillä verraten harvoissa maissa. Suomi on tietävästi ainoa valtio, jossa tietoa yksilön kielestä kerätään väestönlaskennan yhteydessä, väestötietorekisterin kautta. Yksilön kieli on esitetty väestötilastoinnissa koko sen historian ajan vuodesta 1865.

Väestötietona kerättävällä kielimerkinnällä on kahtalainen asema. Ensinnäkin siihen voidaan perustaa tilastotieto maamme väestön kielisuhteista. Toisekseen tietoa väestön kielisuhteista tarvitaan viranomaistoiminnan ja palveluiden järjestämiseksi sekä keskushallinnossa että kunnissa. Suomi on valtiosäännön mukaan kaksikielinen maa, ja kaksikielisyydellä on kielilainsäädännössämme näkyvä asema. Kielimerkintää tarvitaan vallitsevan oikeudellisen sääntelyn toteuttamiseksi.

Vuoden 2012 Väestötietojärjestelmän luotettavuustutkimuksessa kysyttiin noin 9 000 työikäiseltä väestötietojärjestelmän äidinkieli-merkinnän oikeellisuutta. Tieto oli oikein 99,7 prosentilla vastanneista. Tämä viittaa vahvasti siihen, että järjestelmä toimii ja viranomaiset saavat ilmeisen ajantasaista tietoa toimintansa tueksi. Kotimaisten kielten keskuksen käsityksen mukaan vallitseva järjestelmä on toimiva niiden hallinnon tehtävien toteuttamiseksi, joissa väestötietona esitettävä kielimerkintä on olennainen.

Näkökantamme vaihtoehtoon A

Päätelmä

Kotimaisten kielten keskus suhtautuu kielteisesti vaihtoehtoon A toteuttamiseen. Ehdotetun lainen monen äidinkielen malli on käsitteellisesti hatara. Väestötietojärjestelmän kielimerkintä on karkeistus, joka soveltuu huonosti yksilön kielellisen identiteetin kuvaamiseen laajalti. Nykyinen järjestelmä on lähtökohtansa vanki: se kuvaa vain yhden lohkon ihmisen kieli-identiteetistä. Nähdäksemme se on kuitenkin kaikkine vajavuuksineen toimivampi ja yksiselitteisempi kuin esitetty vaihtoehto A.

Perustelut

Vaihtoehto A antaisi yksilölle mahdollisuuden merkitä useita kieliä äidinkielikseen. Näitä kieliä ei tarvitsisi ilmoittaa etusijajärjestyksessä. Selvityksessä on puntaroitu ansiokkaasti muutoksen hyötyjä ja haittoja, mutta samalla todetaan (s. 42), ettei vaikutuksia ole voitu arvioida kattavasti.

Näkemyksemme mukaan esitetyn lainen muutos vaatisi perustakseen seikkaperäisen vaikutusarvion, jossa käydään läpi muutoksen aiheuttamat ongelmat. Vaikutusarviossa olisi kyettävä käymään läpi tilanteet, joita viranomaistoiminta kohtaa muutoksen jälkeen. Myös uuden merkintätavan tuottaman informaation laatua on punnittava tarkoin. Nostamme esiin kaksi periaatteellisesti merkittävää kysymystä A-vaihtoehdosta.

- 1. Ehdotettu monen äidinkielen malli on käsitteellisesti hatara.** Väestötietojärjestelmän nimityksen *äidinkieli* tarkoite on oikeudellisesti yksiselitteinen. Ehdotettu usean äidinkielen malli tarkoittaisi, että väestötietojärjestelmässä olisi olemassa useita samanstatuksisia kieliä. Viranomaiset käyttävät toiminnassaan tietoa äidinkielestä. Usean samanstatuksisen kielen esiintyminen väestötietojärjestelmässä ei käsittäksemme ole mahdollista vallitsevassa tilanteessa eikä hallintokäytännöissä.

Väestötietojärjestelmän kielimerkinnän muuttaminen vaatisi pohjatyöksi perusteellisen käsiteanalyysin. Nykyisen merkitsemiskäytännön tilalle olisi tarjottava käsitteellisesti ristiriidaton ja uskottava malli, joka mahdollisuuksien mukaan palvelee myös hallintoa. Käsitteellisen ristiriidattomuuden lisäksi mallin pitää olla tarpeellinen.

2. **Väestötietojärjestelmän kielimerkintä soveltuu huonosti yksilön kielellisen identiteetin kuvaamiseen laajalti.** Usean (äidin)kielen merkitsemistä väestötietojärjestelmään on perusteltu sillä, että yksilön kielellinen identiteetti tulisi kuvatuksi paremmin kuin nykyisessä yhden kielen järjestelmässä. Yksilön kielellinen identiteetti on niin monisyinen asia, ettei väestötietona esitettävä kielimerkintä hevin taivu kuvaamaan sitä.

Väestötietojärjestelmän kielimerkintä soveltuu huonosti yksilön monikielisuuden, kielitaidon ja kielellisen repertoarin kuvaamiseen. Väestörekisterin kielimerkintä ei myöskään tarjoa yksityiskohtaista tietoa yhteisöllisestä monikielisuudesta, maamme kielivarannosta eikä kielten osaamistasosta. Kuvaavana esimerkkinä vuosien 1900–1930 kaupunkien väestönlaskennoissa ja vuoden 1950 valtakunnallisessa väestönlaskennassa yritettiin selvittää yksilön kaksikielisyyttä ja toisen kansalliskielen osaamistasoa (”Puhutteko ainakin auttavasti myös toista kotimaista kieltä?”). Kielitaitoa koskevasta kysymyksestä luovuttiin vuoden 1960¹ väestönlaskennassa, koska vuoden 1950 kokemus osoitti (s. 10), että ”näihin [kielitaitoa tiedusteleisiin] kysymyksiin saadut vastaukset jäivät epätäydellisiksi tai niiden käytökelppoisuus on ollut vähäinen”.

Näkökantomme vaihtoehtoon B

Päätelmä

Kotimaisten kielten keskus ei puolla vaihtoehdon B mukaista muutosta väestötietojärjestelmään. Käsitteemme mukaan vaihtoehto B ei tuo olennaista parannusta nykyiseen järjestelmään. Vaihtoehto B on pintatasossa käsitteellisesti toimivampi kuin vaihtoehto A. Vaihtoehto B on tehty sitä varten, että yksilön arjessaan käyttämistä kielistä saadaan tarkempi käsitys. Käsitteemme mukaan muilla keräystavoilla saadaan täsmällisempää tietoa yksilön kielistä (ks. jakso Kaksi toimenpide-ehdotusta).

Perustelut

Vaihtoehdossa B henkilö merkitsisi väestötietojärjestelmään äidinkieltänsä ja tarvittaessa asiointikieltänsä sekä uutena asiana yhden tai useamman kotikielen. Taustana on UNECEn suositus tilastoinnista. Ajatus on tullut esiin myös Riitta Pyykön² kielivarantoa koskevassa selvityksessä (s. 20): ”Tilastokeskus muuttaa kielitaidon tilastointia niin, että henkilö voi äidinkieltänsä lisäksi ilmoittaa väestörekisteriin muita kotikieliä.” Selvityksessä kotikielellä tarkoitetaan kieltä, jota useimmiten nykyään puhutaan kotona.

Äidinkieli ja asiointikieli voidaan määrittää viranomaisnäkökulmasta riittävän selkeiksi kategorioiksi, kun taas *kotikieli* voi tulla ongelmaksi hallintokäytännöissämme. Kotikieliä voi olla useita. Monikielisten perheiden määrä kasvaa, ja esimerkiksi ruotsia ja suomea arjessaan käyttäviä kaksikielisiä perheitä on Suomessa lukuisasti. On kyettävä määrittelemään aukottomasti, millä tavalla kotikielen ilmoittaminen vaikuttaa yksilön kielellisiin oikeuksiin.

¹ Suomen virallinen tilasto SVT VI C : 103 : II: Yleinen väestönlaskenta 1960

² Riitta Pyykkö 2017: Monikielisyys vahvuudeksi. Selvitys Suomen kielivarannon tilasta ja tasosta. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2017:51

Viranomaistoiminnassa tarvitaan selvä rajausta siihen, mihin tarkoituksiin tietoa kotikielestä saa käyttää ja mihin ei. Muutoin kansalaisten yhdenvertainen kohtelu voi vaarantua. Yksilöiden yhdenvertainen kohtelu voi olla koetuksella myös tilastointitavan takia. Ilmeinen tilastollinen vääristymä syntyisi siitä, että yhden tai useamman kotikielen merkitseminen olisi vapaaehtoista.

Selvityksessä (s. 12) otetaan puheeksi UNECE:n esitykset kielitiedon keruun laajentamiseksi. UNECE:n esittämiä periaatteita on tarkasteltava monista näkökulmista. Kaikin tavoin on pidettävä huolta siitä, ettei tilastotieto tarjoa houkutusta (etniseen) profilointiin ja luokitte- luun.

Muutoksia harkittaessa on otettava huomioon myös hiljattain voimaan tullut Euroopan unionin tietosuoja-asetus (GDPR). Yksilön äidinkieli, kotikieli, asiointikieli ja mahdollisesti muutkin kieleen liittyvät tiedot luokitetaan henkilötiedoiksi. Vain tarpeellista tietoa voidaan kerätä. Tarvitaan vastaukset kysymyksiin, kuka kerää tietoa, mitä tietoa kerätään ja mihin tar- koitukseen tietoa kerätään. Miten laajasti tietoa kerätään, ja mikä keräämistapa on perustelluin? Kuka hallinnoi tietoja ja vastaa niistä?

Uuden kielimoduulin lisääminen väestötietojärjestelmään ei poista käsityön tarvetta. En- sin tulisi selvittää, onko juuri *kotikielen* ja vain sen lisääminen järkevä muutos. Vaihtoehdosta B pitää tehdä yksityiskohtainen vaikutusarvio, joka ottaa huomioon hallinnolliset, tilastointiin liittyvät ja kielisosiologiset näkökohdat. Muutokseen ei kannata ryhtyä, ellei ole selvyttä siitä, että muutos on hallinnon näkökulmasta olennainen ja riittävä. Etukäteen pitää saada varmuus siitä, ettei muutos mahdollista kielellisiä oikeuksia heikentävää viranomaistoimintaa.

Kaksi toimenpide-ehdotusta

Esitämme kaksi toimenpide-ehdotusta, joilla kielimaisemastamme saadaan jäsentyneempi kuva väestötietojärjestelmän kielimerkintään kajoamatta. Arvioimme, että suuri osa nykyiseen väes- tötietojärjestelmään yhdistetyistä ongelmista voidaan ratkaista helpommin muuta tietä.

Viranomaistoiminta, viranomaistoiminnan koordinaatio ja viestintä kaipaavat kohennusta

Useamman äidinkielen merkitseminen ei tuo lisää kielellisiä oikeuksia. Toisaalta suuri yleisö ei välttämättä tiedä, mihin tarkoitukseen viranomaiset käyttävät kielimerkintää. Selvityksessä otetaan puheeksi ongelmat, joita on yhdistetty muun muassa saamen kieliin, viittomakieliin ja yksilön saamaan oman äidinkielen opetukseen koulussa (erit. luvut 4.3 ja 4.4). Niistä pistää silmään, että kyse on pikemmin viranomaistoiminnan järjestelyistä kuin väestötietojärjestel- mässä esitettävän kielimerkinnän ongelmista. Viranomaistoiminta, viranomaistoiminnan koor- dinaatio ja viestintä kaipaavat kohennusta väestötietojärjestelmän muutosten sijaan. Koros- tamme kahta asiaa.

1. **Suurta yleisöä on informoitava paremmin kielimerkinnän tarkoituksesta.** Kielimerkin- nän tarkoitus on kiteytettävä. On jaettava tietoa kielimerkinnän tarkoituksesta sekä laadittava selkeät ja eri käyttäjäkuntia palvelevat väestötietojärjestelmän kielimerkintää koskevat täyt- töohjeet. Kielimerkinnän sisältö on avattava suurelle yleisölle väärinkäsitysten synnyn estä- miseksi.
2. **Kielimerkinnän käytölle viranomaistoiminnassa on luotava yksiselitteiset ohjeet.** Vi- ranomaistoiminnan avoimuutta ja läpinäkyvyyttä on lisättävä. On luotava yhtenäinen viran- omaistoimintaa sitova ohjeisto, joka on julkinen, jota noudatetaan kautta maan ja josta tie- dotetaan avoimesti. Viranomaisten on kaikessa toiminnassaan kerrottava avoimesti, milloin

ja mihin tarkoitukseen väestötietojärjestelmän kielimerkintää on käytetty. Yksilön kuuluu tietää, mihin viranomaisiin saa käyttää kielimerkintää ja mihin ei. Jos tiedon viranomaiskäyttö liittyy yksilön etuihin tai oikeuksiin, on varmistuttava siitä, että yksilö on ymmärtänyt kielimerkinnän aseman. Kielimerkintää ei saa käyttää yksilön tietämättä tarkoitukseen, joka on hänen etujensa vastainen.

Kielitietoa voi kerätä hajautetusti, räätälöidysti ja tarkoituksenmukaisesti

Viranomaisiin voi koota yksilöön liittyvää kielitietoa järkevämällä, joustavilla ja paremmin tarkoitukseensa sopivilla keinoilla kuin karkeistavana väestötietojärjestelmän kielimerkintänä (KIELI-muuttujana). Suomi on järjestynyt yhteiskunta, jossa viranomaiset kohtaavat yksilön ja perheet monissa elämänvaiheissa, muun muassa neuvolassa sekä varhaiskasvatukseen ja kouluun siirryttäessä. Näissä tilanteissa rekisteröidään yksilöstä monenlaisia tietoja.

Yksilön ja perheen kielitilanteen voi selvittää esimerkiksi kasvokkainkohtauksissa huolellisesti suunniteltuina kyselyinä tai muina vastaavina toimina. Keskushallinnossa (esim. OM, OKM, Opetushallitus) voidaan suunnitella esimerkiksi kuhunkin asiointitilanteeseen kysymyspatteristo tai kyselylomake, jota kaikki alan toimijat käyttävät. Systematisoidussa prosessissa voidaan ottaa tarkoin huomioon tietosuojasetuksen vaatimukset (GDPR).

Digiaikana suurten kaupunkien suunnittelu- ja viestintäyksiköt voivat ilmeisen helposti kerätä tietoa kielimaisemasta. Tietoa voidaan koota yksilöidysti ja kohdennetusti (toki tietosuoja- ja muita säännöksiä noudattaen). Hajautetummat tiedonkeruun mallit tuottavat sekä yksilön että yhteiskunnan kannalta paremman lopputuloksen kuin väestötietojärjestelmän kielimerkintä. Ne mukautuvat paremmin kulloiseenkin hallinnolliseen tarpeeseen tai tutkimustehtävään ja kuvaavat myös yksilön kielitilanteen muutoksia.

Ulla-Maija Forsberg

Johtaja

Charlotta af Hällström-Reijonen

Osastonjohtaja

Matti Räsänen

Erityisasiantuntija