



18.05.2020

Asia/7

§ 305

Lausunto oikeusministeriölle usean kielen merkitsemisestä väestötietojärjestelmään

HEL 2020-002877 T 00 01 06

Päätös

Kaupunginhallitus päätti panna asian pöydälle.

Käsittely

Kaupunginhallitus päätti yksimielisesti panna asian pöydälle Reetta Vanhasen ehdotuksesta.

Esittelijä

kansliapäällikkö
Sami Sarvilinna

Lisätiedot

Maria Nyfors, kaupunginsihteeri, puhelin: 310 21731
maria.nyfors(a)hel.fi
Pasi Saukkonen, erikoistutkija, puhelin: 310 36405
pasi.saukkonen(a)hel.fi

Liitteet

- 1 Oikeusministeriön lausuntopyyntö
- 2 Selvitys usean kielen merkitsemisestä väestötietojärjestelmään
- 3 Utredning om antecknande av flera språk i befolkningsdatasystemet
- 4 Kaksikielisyys toimikunnan lausunto kaupunginhallitukselle
- 5 Sosiaali- ja terveystoimialan lausunto

Muutoksenhaku

Muutoksenhakukielto, valmistelu tai täytäntöönpano

Päätösehdotus

Kaupunginhallitus antaa oikeusministeriölle seuraavan lausunnon:

Helsingin kaupunki pitää hyvänä ja arvokkaana, että kielellisen identiteetin moninaisuuden kuvaamista ja kielivarannon tilastointia pyritään parantamaan. Väestötietojärjestelmän kielimerkinnän kehittäminen on tärkeää ja Helsingin kaupungin etujen mukaista. Asian selvittämistä tulee jatkaa.

Moni suomalainen on sekä identiteetiltään että tosiasialliselta kielitaidoltaan kaksikielinen, mutta joutuu tällä hetkellä valitsemaan väestötietojärjestelmään vain yhden äidinkielen. Nykyinen järjestelmä ei anna



oikeaa kuvaa kielellisten identiteettien kokonaisuudesta ja suomalaisten kaksi- tai jopa useampikielisyys jää piiloon. Järjestelmän ongelmakohdat käyvät maahanmuuton ja kansallisia ja kielirajoja ylittävien perhesuhteiden lisääntymisen seurauksena yhä ilmeisemmiksi.

Väestötietojärjestelmään merkityllä äidinkielellä on oikeusvaikutuksia muun muassa valtionosuuksiin ja kuntien kielelliseen jaotukseen. Jos kielten merkintätapaa tai käsitteiden sisältöjä muutetaan, on huolehdittava siitä, etteivät muutokset huononna kieliryhmien tai kuntien asemaa, vaikka järjestämisvastuu tai palvelun saaminen eivät olisikaan riippuvaisia järjestelmän kielimerkinnästä.

Äidinkielen oikeusvaikutusten tarkastelu on vaikeampaa, jos väestötietojärjestelmään voidaan ilmoittaa useampi äidinkieli. Koska esimerkiksi kuntien kielellinen jaotus perustuu suomen- ja ruotsinkielisten määrään suhteessa toisiinsa, olisi kuitenkin tavalla tai toisella määriteltävä, mihin kieliryhmään kaksi- tai useampikieliset kuuluvat. Kaksikielisyyden korostaminen voisi sotkea tämän jaotuksen ja pahimmillaan heikentää kaksikielisten kuntien kielivähemmistöjen tilannetta tai pienentää kuntien saamia valtionosuuksia. Jos oikeusvaikutuksia ei oteta riittävästi huomioon, on vaarana, että järjestelmään valitaan paremman palvelun toivossa enemmistökieli todellisen tilanteen vastaisesti.

Helsingin kaupunki pitää joka tapauksessa tärkeänä, että uudistuksen yhteydessä lisätään kansalaisten tietoisuutta siitä, mihin väestötietojärjestelmään ilmoitettu kieli tai kielet vaikuttavat ja mihin tietoja käytetään. Tällöin merkintään kiinnitetään enemmän huomiota ja se vastaa paremmin palvelujen suunnittelutarpeeseen. Kansalaisia voitaisiin kehottaa kohtaamisissa viranomaisten kanssa tarkistamaan oma äidinkielenensä ja mahdollisesti suomen tai ruotsin kielen taitonsa samaan tapaan kuin nykyään muutenkin kehoitetaan tarkistamaan henkilötietojen paikkansapitävyyttä. Tällä tavalla lisättäisiin mahdollisuutta muuttaa virheelliseksi muodostunut tieto oikeaksi.

Useamman kielen merkitseminen väestötietojärjestelmään helpottaa sekä kuntien palvelujen pitkän tähtäimen suunnittelua että käytännön järjestämistä. Jos väestötietojärjestelmästä ilmenee, millä kielillä henkilö kykenee kommunikoidaan, se helpottaa yhteydenoton suunnittelua ja varautumista palvelun antamiseen.

Hallintolaki edellyttää viranomaisia järjestämään kääntämisen ja tulkauksen asioissa, jotka tulevat vireille viranomaisen aloitteesta, jos asiakas ei osaa suomea tai ruotsia. Sosiaali- ja terveydenhuollossa tällaisia asioita on muun muassa lastensuojelussa, kehitysvammaisten erityishuollossa, päihdehuollossa ja mielenterveyspalveluissa. Asioita



on usein käsiteltävä kiireellisinä, jolloin tieto asiakkaan ymmärtämistä kielistä on erityisen tärkeää tulkkauksen järjestämiseksi.

Asian tärkeys korostuu Helsingissä ja luotettavan kielitiedon merkitys tulee jatkossa kasvamaan entisestään. Ulkomaalaistaustaisten henkilöiden osuus kaupungin väestöstä oli vuoden 2019 alussa 16 prosenttia. Rekisteröityjä äidinkieliä oli 141. Parinkymmenen vuoden kuluttua suuri osa Suomeen muuttaneista on asunut Suomessa jo vuosikymmeniä, Suomessa syntyneet ulkomaalaistaustaiset muodostavat suuren osan omasta ikäluokastaan ja Helsingin kouluissa on suuri määrä maahanmuuton kolmanteen sukupolveen kuuluvia lapsia, joiden äidinkielen rekisteröinti voi jo olla hyvin sattumanvaraista. Kaksi- ja monikielisyys on nykyistä selvästi yleisempää ja erittäin suuri osuus vieraskielisistä on myös suomen- tai ruotsinkielinen. Mahdollisuus merkitä väestötietojärjestelmään useita kieliä parantaisi tiedon luotettavuutta.

Kielitiedolla on merkittäviä vaikutuksia myös palvelujen pidemmän aikavälin suunnitteluun. Mahdollisuus merkitä useita kieliä helpottaisi erityisesti varhaiskasvatus- ja koulutuspalvelujen suunnittelua. Palvelujen suunnittelu pohjautuu osittain väestötietojärjestelmään kirjattuihin tietoihin äidinkielistä. Sen pohjalta tehdään ennuste, kuinka moni ikäluokasta osallistuu suomenkieliseen ja kuinka moni ruotsinkieliseen varhaiskasvatukseen, esiopetukseen, perusopetukseen ja toisen asteen koulutukseen. Sen perusteella ennakoidaan myös saamenkielisen varhaiskasvatuksen osallistumisastetta.

Suunnittelun lisäksi palveluita toteuttavat oppilaitokset tarvitsevat tiedon toimintaan ja opetukseen osallistuvien lasten ja nuorten kaikista äidinkielistä. Oikean tiedon varmistamiseksi varhaiskasvatukseen ja kouluun ilmoittautumisten yhteydessä kerätään tieto lapsen äidinkielistä. Esimerkiksi oman äidinkielen opetukseen osallistuvien oppilaiden määrystä ja kielistä tehdään ennusteita väestötietojärjestelmästä saatujen tietojen perusteella. Näin ollen väestötietojärjestelmän tietojen tulisi vastata mahdollisimman tarkasti todellisuutta.

Helsingissä suomen- ja ruotsinkielisen opetuksen oppilaaksiottaminen perustuu väestötietojärjestelmän tietoihin äidinkielestä. Palvelujen suunnittelun kannalta olisi tärkeää että erityisesti ne kaksikieliset kuntalaiset, jotka puhuvat sekä ruotsia että suomea, ilmoittaisivat lastensa äidinkieleksi ruotsin, jos lapsen on tarkoitus osallistua ruotsinkieliseen varhaiskasvatukseen ja opetukseen.

Selvityksessä esiteltyjen vaikutusten perusteella Helsingin kaupunki ei pidä kannatettavana, että uudistuksella tavoiteltaisiin laajempaa oikeutta saada äidinkielen opetusta muilla kielillä. Nykyisin äidinkielen ja kirjallisuuden oppimäärän opetusta annetaan suomen, ruotsin ja saamen



kielillä sekä perusopetuslain määrittelemillä muilla kielillä. Usean äidinkielen opiskeluun on jo nykyainsäädännön puitteissa olemassa mahdollisuuksia, jotka eivät edellytä useaa väestötietojärjestelmään merkittyä äidinkieltä. Toisen äidinkielen tai kotikielen opetusta voidaan antaa perusopetusta täydentävänä opetuksena.

Edellä mainituin perustein Helsingin kaupunki pitää tarkoituksenmukaisempana mallia B. Se on helpompi toteuttaa, sen hallinnolliset kustannukset ovat pienemmät ja sen oikeusvaikutukset on helpompi määrittää. Se antaa riittävän ja kattavan tiedon henkilön kielivarannosta palvelujen suunnittelun pohjaksi, vaikkakin se asettaa kaksikieliset edelleen valitsemaan vain yhden äidinkielen.

Mallin ongelma on se, että niissä tapauksissa joissa äidinkieleksi merkitään joku muu kuin suomi tai ruotsi, näitä ei todennäköisesti merkitä myöskään kotikieleksi, vaikka henkilö osaisi tai oppisi puhumaan niitä jopa äidinkielen veroisesti. Kotikieleksi tullaan todennäköisemmin merkitsemään jokin vieras kieli, jota kotona puhutaan. Muutoksella ei siis ehkä päästäisi eroon siitä, että vieraskielisiksi rekisteröityjen henkilöiden suomen tai ruotsin osaaminen jää piiloon. Ongelmia saattaa tuottaa myös se, että henkilöt eivät ilmoita äidinkieliään ja kotikieliään johdonmukaisesti samalla tavalla.

Vaihtoehtojen taloudellisiin vaikutuksiin on vaikea ottaa kantaa selvityksessä esitettyjen tietojen perusteella. Malli B:n hallinnolliset kustannukset ovat pienemmät. Kumman tahansa vaihtoehdon valinta tulee aiheuttamaan kustannuksia, jotka johtuvat muutosten tekemisestä lomakkeisiin ja asiakastietojärjestelmiin. Jos uudistus vaikuttaa kuntien valtionosuuksiin, sillä saattaa olla merkittävämpiä taloudellisia vaikutuksia kuin hallinnolliset lisäkustannukset. Valtionosuusmuutoksia ei selvityksessä kuitenkaan varsinaisesti käsitellä, joten niiden vaikutuksia on tässä vaiheessa vaikea arvioida.

Lopuksi Helsingin kaupunki ehdottaa, että uudistuksen yhteydessä vielä mietitään, voisiko äidinkielen lisäksi ilmoitetuista kielistä käyttää jotain muuta termiä kuin kotikieli. Se ei vastaa niiden henkilöiden kielellistä todellisuutta ja identiteettiä, joilla on kaksi tai useampia samalla tavalla syntymästä alkaen omaksuttuja äidinkieliä. Sen sijaan voitaisiin käyttää esimerkiksi termejä toinen äidinkieli ja kolmas äidinkieli. Tällöinkin vain ns. ensimmäinen äidinkieli olisi se, mitä väestötietojärjestelmässä äidinkielellä tarkoitetaan. Ratkaisu olisi edelleen mallin B mukainen. Tämä voisi osaltaan ratkaista myös edellä kuvattua ongelmaa, ettei vieraskielisissä perheissä välttämättä merkitä suomea tai ruotsia kotikieleksi, vaikka lapsi osaisi sitä sujuvasti.

Esittelijän perustelut

Postiosoite

PL 1
00099 HELSINGIN KAUPUNKI
kaupunginkanslia@hel.fi

Käyntiosoite

Pohjoisesplanadi 11-13
Helsinki 17
<http://www.hel.fi/kaupunginkanslia>

Puhelin

+358 9 310 1641

Faksi

+358 9 655 783

Y-tunnus

0201256-6

Tilinro

F10680001200062637

Alv.nro

F102012566



18.05.2020

Oikeusministeriö pyytää kaupungin lausuntoa liitteenä olevasta selvityksestä, joka koskee usean kielen merkitsemistä väestötietojärjestelmään. Lausunnon antamisen alkuperäinen määräaika oli 30.4.2020, mutta sille on saatu lisäaikaa toukokuun loppuun.

Oikeusministeriön, valtiovarainministeriön, opetus- ja kulttuuriministeriön, väestörekisterikeskuksen sekä etnisten suhteiden neuvottelukunnan yhteinen asiantuntijaryhmä on selvittänyt erilaisia vaihtoehtoja väestötietojärjestelmän kielimerkinnän muuttamiselle. Selvityksessä on päädytty kahteen eri vaihtoehtoon: Mallissa A henkilö voi merkitä väestörekisteriin useita keskenään samanarvoisia äidinkieliä. Näiden lisäksi on aina merkittävä asiointikieleksi joko suomi tai ruotsi. Mallissa B merkitään vain yksi äidinkieli ja asiointikieli samalla tavalla kuin nykyään. Tämän lisäksi voidaan merkitä yksi tai useampi kotikieli.

Asiasta on saatu kasvatusta ja koulutuslautakunnan, kaksikielisyystoimikunnan ja sosiaali- ja terveystoimialan lausunnot.

Kasvatusta ja koulutuslautakunta ja kaksikielisyystoimikunta ovat lausunnoissaan pitäneet parempana mallia B. Sosiaali- ja terveystoimiala ei ottanut kantaa mallien paremmuuteen mutta totesi, että kumpi tahansa helpottaa palvelujen suunnittelua ja järjestämistä.

Kasvatusta ja koulutuslautakunta on lausuntoa antaessaan päättänyt äänin 6–4 (3 tyhjää) lisätä sen loppuun seuraavan kappaleen:

"Olisi tärkeää, että mallia B kehitettäisiin niin, että henkilön äidinkieleksi voitaisiin merkitä useampi äidinkieli, vaikka yksi näistä kielistä olisikin se joka ilmoitettaisiin ensisijaiseksi koulu- ja asiointikieleksi."

Kappale ei sisälly kaupunginhallitukselle esitettävään lausuntoehdotukseen, koska se ei ole sisällöllisesti johdonmukainen muun lausunnon kanssa. Vastaehdotuksessa esitetty vaihtoehto vastaa oikeusministeriön selvityksessä kuvattua mallia A. Kasvatusta ja koulutuslautakunta on lausunnoissaan muutoin puoltanut mallia B.

Edellä mainittua poikkeusta lukuun ottamatta kaupunginhallitukselle tehtävä ehdotus on saatujen lausuntojen mukainen.

Esittelijä

kansliapäällikkö
Sami Sarvilinna

Lisätiedot

Maria Nyfors, kaupunginsihteeri, puhelin: 310 21731
maria.nyfors(a)hel.fi
Pasi Saukkonen, erikoistutkija, puhelin: 310 36405
pasi.saukkonen(a)hel.fi



18.05.2020

Asia/7

Liitteet

- 1 Oikeusministeriön lausuntopyyntö
- 2 Selvitys usean kielen merkitsemisestä väestötietojärjestelmään
- 3 Utredning om antecknande av flera språk i befolkningsdatasystemet
- 4 Kaksikielisyystoimikunnan lausunto kaupunginhallitukselle
- 5 Sosiaali- ja terveystoimialan lausunto

Muutoksenhaku

Muutoksenhakukielto, valmistelu tai täytäntöönpano

Otteet

Ote

Oikeusministeriö

Tiedoksi

Kasvatus- ja koulutuslautakunta
Kaksikielisyystoimikunta

Päätöshistoria

Kasvatus- ja koulutuslautakunta 14.04.2020 § 88

HEL 2020-002877 T 00 01 06

Lausunto

Kasvatus- ja koulutuslautakunta antoi kaupunginhallitukselle seuraavan lausunnon:

Kasvatus- ja koulutuslautakunta pitää mahdollisuutta merkitä useampi kieli väestötietojärjestelmään tärkeänä. Erityisesti palveluiden suunnittelussa ja toteutuksessa kasvatuksen ja koulutuksen toimiala hyötyisi kaksi- ja monikielisten kuntalaisten mahdollisuudesta ilmoittaa useampi kieli väestötietojärjestelmään.

Tarkastelussa olleista kahdesta vaihtoehdosta kasvatus- ja koulutuslautakunta pitää kannatettavampana Mallia B, jonka mukaan äidinkielen merkitsemisen lisäksi järjestelmään voidaan merkitä muu kotikieli.

Palveluiden suunnittelu ja toteutus

Kasvatus- ja koulutuspalveluiden suunnittelu pohjautuu osaltaan väestötietojärjestelmään kirjattuihin tietoihin äidinkielistä. Näiden pohjalta tehdään ennuste, kuinka moni ikäluokasta osallistuu suomenkieliseen ja kuinka moni ruotsinkieliseen varhaiskasvatukseen, esi- ja perusope-



tukseen ja toisen asteen koulutukseen sekä se, kuinka moni saamenkieliseen varhaiskasvatukseen.

Suunnittelun lisäksi palveluita toteuttavat oppilaitokset tarvitsevat tiedon toimintaan ja opetukseen osallistuvien lasten ja nuorten kaikista äidinkielistä. Oikean tiedon varmistamiseksi kasvatuksen ja koulutuksen toimialalla kerätään varhaiskasvatukseen ja kouluun ilmoittautumisten yhteydessä tieto äidinkielistä. Esimerkiksi oman äidinkielen opetukseen osallistuvien oppilaiden määrästä ja kielistä tehdään ennusteita väestötietojärjestelmästä saatujen tietojen perusteella ja näin ollen väestötietojärjestelmän tietojen tulisi vastata mahdollisimman tarkasti todellisuutta. Kasvatus- ja koulutuslautakunta pitää tärkeänä, että uudistuksen yhteydessä lisätään kuntalaisten tietoisuutta siitä, mihin väestötietojärjestelmään ilmoitettu kieli/kielet vaikuttavat ja mihin tietoja käytetään.

Helsingissä suomen- ja ruotsinkielisen opetuksen oppilaaksiottaminen perustuu väestötietojärjestelmän tietoihin äidinkielestä. ja kaksikielisenä kuntana Helsingin tulee toiminnassaan oma-aloitteisesti huolehtia kielellisten oikeuksien toteutumisesta. Erityisesti kaksikielisten kuntalaisten, jotka puhuvat sekä ruotsia että suomea, olisi tärkeää ilmoittaa lastensa äidinkieleksi ruotsi, jos suunnitelmissa on, että lapsi osallistuu ruotsinkieliseen varhaiskasvatukseen ja esi- ja perusopetukseen palveluiden suunnittelun ja ennakkoinnin kannalta. Näin ollen kasvatus- ja koulutuslautakunta pitää tärkeänä, että uudistuksen yhteydessä lisätään kuntalaisten tietoisuutta siitä, mihin väestötietojärjestelmään ilmoitettu kieli/kielet vaikuttavat ja mihin tietoja käytetään.

Äidinkieli ja kirjallisuus –oppimäärä sekä oppilaan oman äidinkielen opetuksen järjestäminen

Kasvatus- ja koulutuslautakunta ei pidä kannatettavana, että uudistuksella tavoiteltaisiin laajempaa oikeutta saada äidinkielen ja kirjallisuuden oppimäärän opetusta muilla kuin kansalliskielillä ja saamen kielellä sekä perusopetuslain määrittelemillä muilla kielillä selvityksessä esiteltyjen vaikutusten perusteella. Usean äidinkielen opiskeluun on jo nyky-lainsäädännön puitteissa olemassa mahdollisuuksia, jotka eivät edellytä useaa väestötietojärjestelmään merkittyä äidinkieltä. Perusopetusta täydentävänä opetuksena annettavasta äidinkielen/kotikielen opetuksesta todetaan, että oppiaineen nimi nykyisellään ei vastaa kaksi- ja monikielisten lasten kielellistä identiteettiä.

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

Edellä esitetyn perusteella kasvatus- ja koulutuslautakunta pitää tarkastelussa olleista vaihtoehdoista kannatettavana Mallia B, jonka mu-



kaan äidinkielen merkitsemisen lisäksi järjestelmään voidaan merkitä muu kotikieli. Kasvatus- ja koulutuslautakunta esittää, että selvitetään, voisiko ensisijaisen äidinkielen ja asiointikielen lisäksi ilmoitettua/ilmoitetuista kielistä käyttää muuta termiä kuin kotikieli. Kotikieli terminä ei vastaa henkilöiden, joilla on kaksi tai useampi samalla tavalla syntymästä alkaen omaksuttu äidinkieli, kielellistä todellisuutta. Kotikieli termin tilalle ehdotetaan nimitystä toinen äidinkieli, kolmas äidinkieli ja niin edelleen.

Olisi tärkeää, että mallia B kehitettäisiin niin, että henkilön äidinkieleksi voitaisiin merkitä useampi äidinkieli, vaikka yksi näistä kielistä olisikin se, joka ilmoitettaisiin ensisijaiseksi koulu- ja asiointikieleksi.

Käsittely

14.04.2020 Esittelijän ehdotuksesta poiketen

Vastaehdotus:

Fatim Diarra: Olisi tärkeää, että mallia B kehitettäisiin niin, että henkilön äidinkieleksi voitaisiin merkitä useampi äidinkieli, vaikka yksi näistä kielistä olisikin se, joka ilmoitettaisiin ensisijaiseksi koulu- ja asiointikieleksi.

Kannattaja: Ted Apter

1 äänestys

JAA-ehdotus: Esityksen mukaan

Ei-ehdotus: Olisi tärkeää, että mallia B kehitettäisiin niin, että henkilön äidinkieleksi voitaisiin merkitä useampi äidinkieli, vaikka yksi näistä kielistä olisikin se joka ilmoitettasiin ensisijaiseksi koulu- ja asiointikieleksi.

Jaa-äännet: 4

Martina Harms-Aalto, Vesa Korkkula, Dani Niskanen, Pia Pakarinen

Ei-äännet: 6

Ted Apter, Fatim Diarra, Emma Kari, Johanna Laisaari, Hannu Oskala, Matias Pajula

Tyhjä: 3

Ville Jalovaara, Pia Kopra, Petra Malin

Poissa: 0

Kasvatus- ja koulutuslautakunta hyväksyi tässä äänestyksessä Fatim Diarran vastaehdotuksen äänin 6-4. Tyhjää äänesti 3.

Esittelijä

kasvatuksen ja koulutuksen toimialajohtaja



18.05.2020

Asia/7

Liisa Pohjolainen

Lisätiedot

Satu Koistinen, pedagoginen asiantuntija, puhelin: 310 23444
satu.koistinen(a)hel.fi