



27.4.2020

Oikeusministeriön lausuntopyyntö: Selvitys usean kielen merkitsemisestä väestötietojärjestelmään

Valtiovarainministeriön lausunto: Selvitys usean kielen merkitsemisestä väestötietojärjestelmään

Johdanto

Oikeusministeriö on pyytänyt valtiovarainministeriöltä lausuntoa selvityksestä koskien usean kielen merkitsemisestä väestötietojärjestelmään. Valtiovarainministeriön virkamiesedustus on osallistunut selvityksen laatimiseen.

Väestötietojärjestelmä sekä sitä koskeva erityislaki väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista (661/2009) kuuluvat valtiovarainministeriön toimialaan. Lisäksi väestötietojärjestelmän ylläpitäjänä toimiva Digi- ja väestötietovirasto kuuluu valtiovarainministeriön hallinnonalalle.

Väestötietojärjestelmä on suomalaisen yhteiskunnan keskeinen perusrekisteri, jota pidetään yhteiskunnan toimintojen ja tietohuollon sekä sen jäsenille kuuluvien oikeuksien ja velvollisuuksien mahdollistamiseksi, toteuttamiseksi ja turvaamiseksi. Kuten selvityksessä on tuotu esille, väestötietojärjestelmään merkittävä äidinkieli tieto perustuu henkilön itsensä tai tämän huoltajan ilmoitukseen. Sen luotettavuutta tai ajantasaisuutta ei varmisteta viranomaisten toimista. Edelleen väestötietojärjestelmään merkitty äidinkieli tieto ei vaikuta henkilön kielellisiin oikeuksiin, vaan viranomaisella on velvollisuus oma-aloitteisesti huolehtia siitä, että henkilön kielelliset oikeudet toteutuvat riippumatta siitä, mikä on väestötietojärjestelmään merkitty äidinkieli tieto.

Vaikutuksen viranomaisten toimintaan

Usean äidinkielen merkitsemisestä väestötietojärjestelmään vaihtoehto A:n mukaisesti voidaan arvioida olevan vaikutuksia kuntien kielellisen aseman kannalta, sillä väestötietojärjestelmän äidinkieltä koskevat merkinnät ovat perusteena kielilain (423/2003) 5 §:ssä säädetyille kuntien kielelliselle jaotukselle. Selvityksessä ei ole otettu tarkemmin kantaa siihen, mitä tai mitkä kielitiedot uudessa mallissa olisi tarkoitus ottaa huomioon kunnan enemmistön kieltä määriteltäessä. Vaihtoehtoina on kuitenkin esitetty esimerkiksi asiointikielen huomioiminen taikka asiointikielen huomioiminen vain niiden henkilöiden osalta, joiden äidinkieleksi on merkitty suomi ja/tai ruotsi. Mikäli laskentaperusteena käytettäisiin asiointikieltä siten, että laskennassa otettaisiin huomioon myös ne henkilöt, joiden äidinkieleksi on merkitty jokin muu kuin suomen tai ruotsin kieli, voisi tällä olla huomattavia vaikutuksia kielelliseen jaotukseen niissä kunnissa, joissa on paljon maahanmuuttajataustaisia asukkaita. Kunnassa vähemmistökieltä puhuvien määrä voisi vähentyä enemmistökielen puhujiin nähden siten, etteivät kaksikielisyyden kriteerit enää täytyisi, mikäli suurin osa kunnassa asuvista olisi merkinnyt asiointikieleksi enemmistön kielen. Vaihtoehto A:n mukaisen malli edellyttäisi siten jatkovalmistelussa perusteel-

lista arviota kuntien kielelliseen asemaan ja kielellisten oikeuksien toteutumiseen kohdistuvista vaikutuksista. Kunnan kielelliseen jaotukseen viitataan useissa yhteyksissä kuntia koskevassa lainsäädännössä, kuten kuntalaissa (410/2015), kuntarakennelaissa (1698/2009) ja kuntien kulttuuritoiminnasta annetussa laissa (166/2019), joten on huomioitava, että ehdotettujen mallien vaikutuksista kielellisen jaotuksen muutoksiin voisi seurata yksittäisille kunnille monenlaisia vaikutuksia esimerkiksi toiminnan ja hallinnon järjestämisen osalta. Vaihtoehto B:n mukaisella mallilla ei olisi vaikutuksia kunnan kielelliseen jaotukseen.

Vaihtoehto A:n mukaisella mallilla voitaisiin arvioida olevan myös huomattavia vaikutuksia kuntien peruspalveluista annetussa laissa (1704/2009) säädettyihin kuntien peruspalveluiden valtionosuuksiin. Valtionosuuden määräytymisessä on merkitystä väestötietojärjestelmään merkityllä äidinkielellä, joten kunnan asukkaiden äidinkieli-merkinnöissä tapahtuvat muutokset vaikuttavat kunnan saaman valtionosuuden määrään. Kielimerkinnällä on merkitystä laskettaessa kaksikielisten kuntien kaksikielisyyslisää, vieraskielisyyslisää ja saamelaiden kotiseutualueen kunnan lisäosaa.

Mikäli usean äidinkielen merkitseminen väestötietojärjestelmään muuttaisi eri kieliryhmiin kuuluvien laskentatapaa, voisi tämä vaikuttaa kunnan ruotsinkielisten määrän vähenemiseen ja lopulta kunnan kielelliseen jaotuksen muuttumiseen. Tämän seurauksena kunta ei enää saisi kaksikielisyyslisää, jota voivat saada ainoastaan kaksikieliset kunnat. Vaihtoehto A:n mukaisella mallilla olisi vaikutuksia myös saamen kotiseutualueen kunnan lisäosan määrittämiseen. Mikäli äidinkieleksi olisi mahdollista merkitä sekä suomi, että saame, tulisi tällöin olla mahdollista valita myös asiointikieleksi saame, jolloin valtionosuudet voisivat määräytyä sen perusteella. Tarkempi vaikutusten arviointi edellyttäisi kuitenkin kantaa siihen tapaan, millä perusteella ruotsinkielisten, saamenkielisten ja vieraskielisten lukumäärä laskettaisiin. Joka tapauksessa vaihtoehto A:n mukainen malli näyttäytyy valtionosuusjärjestelmän kannalta ongelmallisena. Vaihtoehto B:n mukaisella mallilla ei olisi vaikutuksia peruspalveluiden valtionosuuksiin.

Valtiovarainministeriön alustavan arvion mukaan julkishallinnon näkökulmasta vaihtoehto B eli tieto kotikielestä virallisen äidinkielen lisäksi voisi parantaa josain määrin viranomaisten mahdollisuuksia varautua järjestämään monikanavaisesti palveluja henkilön vahvemmalla kielellä, joka ei välttämättä ole henkilön ilmoittama äidinkieli. Yleisesti kotikielitietoja voitaisiin hyödyntää esimerkiksi palveluiden suunnittelussa, viestinnässä ja tiedottamisessa.

Valtiovarainministeriö tuo sekä A että B vaihtoehdon osalta esille sen lähtökohdan, kuten selvityksen yhteenvedossa on tuotu esille, että useamman kielen merkitseminen väestötietojärjestelmään ei toisi henkilölle lisää oikeuksia suhteessa nykytilaan. Mikäli useamman kielen merkitsemisestä väestötietojärjestelmään jatkoselvitetäisiin, tulisikin nyt tehtyä selvitystä tarkemmin arvioida se, mitä tosiasiallista lisäarvoa laajemmalla kielitietojen rekisteröinnillä saataisiin suhteessa uudistuksesta seuraaviin kustannuksiin. Kuten yllä on tuotu esille, kielitietojen ilmoittaminen perustuu henkilön omaan ilmoitukseen. Mikäli väestötietojärjestelmään olisi mahdollista viedä useampi äidinkieli tai kotikieli, kuinka moni tosiasiaassa ilmoittaisi useamman kielen huomioiden se, ettei useamman kielen merkitseminen toisi henkilölle suoraan mitään oikeuksia? Toisaalta kuinka moni organisaatio hyödyntäisi kotikielimerkintää, mikäli sellainen tieto olisi saatavilla väestötietojärjestelmästä, jos tiedon saaminen aiheuttaisi tietojärjestelmämuutoksia ja sitä kautta kustannuksia organisaatioille?

Usean kielen merkitsemisestä aiheutuvat taloudelliset vaikutukset

Selvityksessä on arvioitu alustavalla tasolla sekä A että B vaihtoehdon kustannuksia, joita aiheutuisi Digi- ja väestötietovirastolle väestötietojärjestelmään tehtävistä muutoksista. Vaihtoehdossa A Digi- ja väestötietovirastolle aiheutuisi noin 120 000 euron kustannukset. Näiden kustannusten lisäksi tulisi arvioida väestötietojärjestelmän muutoksista aiheutuvat kerrannaiskustannukset niille organisaatioille, jotka hyödyntävät nykyisin äidinkielitietoa väestötietojärjestelmässä. Muutoksesta aiheutuisi kaikille tietoa hyödyntäville organisaatioille kustannuksia, kun ne joutuisivat muuttamaan omia järjestelmiään. Vaikka selvityksessä ei ole pystytty arvioimaan näitä kustannuksia, voitaneen suoraan arvioida, että kustannukset olisivat moninkertaiset suhteessa Digi- ja väestötietovirastolle aiheutuviin kustannuksiin.

Vaihtoehdossa B Digi- ja väestötietovirastolle aiheutuvien kustannusten on alustavasti arvioitu olevan hieman pienemmät, noin 100 000 euroa. Kotikielimerkinnän johdosta kustannuksia aiheutuisi lisäksi sellaisille organisaatioille, jotka haluavat hyödyntää kotikielimerkintää. Kotikielimerkinnän lisääminen väestötietojärjestelmään tarkoittaisi toisaalta sitä, ettei siitä aiheutuisi muutoksia kaikille niille organisaatioille, jotka nykyisin hyödyntävät äidinkielitietoa, vaan ainoastaan niille, joilla on tarve saada äidinkielitiedon lisäksi kotikielitieto.

Valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota siihen, että mahdollisessa jatkovalmistelussa tulisi arvioida tarkemmin väestötietojärjestelmään tehtävistä muutoksista aiheutuvat kustannukset Digi- ja väestötietovirastolle ja varmistaa, että virastolla on riittävät resurssit muutoksen toteuttamiseen.

Lisäksi valtiovarainministeriö toteaa yleisenä periaatteena muutoksen taloudellisista vaikutuksista sen, että viranomaisille mahdollisesti aiheutuvat lisäkustannukset muutoksen toteuttamisesta on katettava valtiontalouden kehyspäästösten ja valtion talousarvioiden mukaisten määrärahojen ja henkilötyövuosimäärien puitteissa.

Yhteenveto

Valtiovarainministeriö toteaa yhteenvetona, että molempien vaihtoehtojen osalta tulee asian mahdollisessa jatkovalmistelussa kattavasti arvioida, ovatko muutokset tarkoituksenmukaisia ja perusteltuja. Erityisesti tulee arvioida muutoksilla saavutettavia hyötyjä suhteessa niiden aiheuttamiin taloudellisiin vaikutuksiin sekä vaikutuksiin viranomaisten toiminnassa.

Valtiosihteeri
kansliapäällikkönä

Martti Hetemäki

Ylijohtaja, ICT-johtaja

Anna-Maija Karjalainen

Jakelu
Tiedoksi

Oikeusministeriö
KAO/VM, BO/VM, VKO/VM