

Ulkoministeriölle

Viite: Lausuntopyyntö 13.6.2018 / HEL7M0774-58

Asia: Lapsiasiavaltuutetun lausunto Suomen viidennen määräaikaisraportin laadintaa varten kansallisten vähemmistöjen suojelua koskevan puiteyleissopimuksen täytäntöönpanosta

Lapsiasiavaltuutetun tehtävänä on arvioida ja edistää lapsen oikeuksien toteutumista Suomessa. Työn perustana on YK:n lapsen oikeuksien yleissopimus (SopS 59 ja 60/1991), joka on lailla voimaan saatettu ihmisoikeussopimus. Lapsiasiavaltuutettu arvioi puiteyleissopimuksen täytäntöönpanoa lapsen oikeuksien yleissopimuksen näkökulmasta.

Kansallisten vähemmistöjen suojelua koskevan puiteyleissopimuksen täytäntöönpanon määräaikaisraportointi

Euroopan neuvoston kansallisten vähemmistöjen suojelua koskeva puiteyleissopimus (SopS 1 ja 2/1998) on ensimmäinen oikeudellisesti sitova kansallisten vähemmistöjen suojelua koskeva kansainvälinen asiakirja. Sopimus tuli voimaan kansainvälisesti ja myös Suomen osalta vuonna 1998. Sopimuksessa määritellään ohjelmaluontoisesti ne periaatteet, jotka velvoittavat sopimusvaltioita omalla alueellaan suojelemaan kansallisia vähemmistöjään. Suomessa puiteyleissopimusta sovelletaan saamelaisiin, romaneihin, ruotsin kieltä käyttäviin Suomen kansalaisiin, venäjänkielisiin, tataareihin, juutalaisiin ja myös karjalankielisiin.¹

Puiteyleissopimuksen täytäntöönpanon valvonta kuuluu Euroopan neuvoston ministerikomitealle, jota avustaa neuvoa-antava komitea (Advisory Committee). Sopimuspuolilla on velvollisuus antaa määräajoin raportti puiteyleissopimuksen täytäntöönpanosta. Ministerikomitean hyväksymät edelliset puiteyleissopimuksen täytäntöönpanoa Suomessa koskevat suositukset hyväksyttiin maaliskuussa 2017. Viidennessä raportissa on tarkoitus tuoda esiin niitä toimia, joihin on ryhdytty tai ryhdytään ministerikomitean antamien päätelmien ja suositusten johdosta. Näiltä osin tulee kiinnittää huomiota myös neuvoa-antavan komitean Suomea koskevaan raporttiin (2016).

Lapsiasiavaltuutetun kannanotot

Lapsiasiavaltuutetun tehtävänä on muun muassa arvioida lapsen edun ja oikeuksien toteutumista ja seurata lasten ja nuorten elinolosuhteita sekä eri tavoin kehittää yhteiskunnallista päätöksentekoa lasta koskevissa asioissa ja edistää lapsen edun toteutumista yhteiskunnassa (laki lapsiasiavaltuutetusta 1221/2004, 2 §).

Lausunnossaan lapsiasiavaltuutettu nostaa esiin omassa työssään nousseita vähemmistöryhmien lapsiin liittyviä kysymyksiä.



Saamelais- ja romaninuorten kokemuksia

Lapsiasiavaltuutettu kuulee vuosittain 4-5 lasten ja nuorten ryhmää (Nuoret Neuvonantajat). Kuulemisissa lapset ja nuoret kertovat omaa elämäänsä ja arkeansa koskevista kokemuksistaan lapsiasiavaltuutetulle. Heidän kokemustietoaan hyödynnetään lapsiasiavaltuutetun työssä, esimerkiksi lausunnoissa, jotka koskevat lasten ja nuorten elämää.

Vuonna 2016 lapsiasiavaltuutettu järjesti yhteistyössä Inarin kunnan ja Saamelaiskäräjien kanssa tapaamisen Vuotson koululaisten sekä Inarin nuorisovaltuustoon ja Saamelaiskäräjien Nuorisoneuvostoon kuului en nuorten kanssa. Nuoret toivat keskusteluissa esiin, että he ovat ylpeitä omasta saamelaisidentiteetistään ja asuminen ja eläminen luonnonläheisessä Inarissa on mieluista. He pitivät toisen asteen koulutusmahdollisuuksia hyvinä ja monet toivovat jatkavansa suvun perinteitä esimerkiksi poronhoidossa. Myös nuorisovaltuusto toimii kunnassa hyvin ja nuoret kokevat monessa asiassa tulleen kuulluksi. Nuoret toivat esille kuitenkin huolen koskien etenkin mahdollisuuksia työllistyä kotipaikkakunnalla. Harrastusmahdollisuuksia toivottiin lisää etenkin Inariin. Nuoret myös toivoisivat saamelaisuutta koskevan ymmärryksen lisääntyvän, sillä saamelaisuuteen liittyy heidän mukaan paljon ennakkoluuloja ja epätietoisuutta.

Romaninuoria tavattiin myös vuonna 2016 Jyväskylän kaupungin romanihankkeen työntekijöiden organisoimassa tilaisuudessa. Nuoret toivoivat muun muassa enemmän vapaa-ajan aktiviteetteja, joihin osallistuminen olisi mahdollista myös romaninaisten perinteisessä romaniasussa. Nuoret nostivat esille myös työllistymiseen liittyvät haasteet. Romaninuoret kokevat, että heidän täytyy todistaa kaksinkertaisesti osaamistaan muihin nähden, koska monet ihmiset ovat ennakkoluuloisia. TET-harjoittelu olisi erityisen tärkeä romaninuorille, mutta harjoittelupaikkoja on vaikea saada. Keskusteluun nousi lisäksi romanikieli sekä ennakkoluulot romaneja kohtaan. Yleisesti romanikieli on uhanalainen ja kieltä puhuvat pääosin vanhemmat ihmiset. Moni lapsi ja nuori olisi kiinnostunut opettelemaan romanikieltä, mutta haasteena on, että kieltä on mahdollista opiskella vain koulun jälkeen. Lähes kaikki lapset ja nuoret kertoivat kokeneensa haukkumista ja nimittelyä. Ongelman ratkaisemiseksi tarvittaisiin enemmän tiedottamista erilaisista kulttuureista esimerkiksi kouluissa.

Kielilainsäädännön soveltaminen

Lapsiasiavaltuutettu antoi oikeusministeriölle lausunnon kielilainsäädännön soveltamista koskevasta kertomuksesta hallitukselle kesäkuussa 2016.² Hallituksen kertomuksessa kielilainsäädännön soveltamisesta käsitellään suomen ja ruotsin kielen lisäksi saamen kieltä, romanikieltä ja viittomakieltä.

Lausunnossaan lapsiasiavaltuutettu korosti, että kielilainsäädännön soveltamista olisi kokonaisuutena arvioitava lasten näkökulmasta ottaen huomioon muun muassa kielellisten oikeuksien muutosten, edistysaskeleiden ja haasteiden suorat ja välilliset vaikutukset lapsiin. Lausunnossa nostettiin lasten lukutaito kielellisenä oikeutena. Äidinkielen hyvä hallinta on tärkeä edellytys muulle oppimiselle ja opiskelulle. Se tukee myös suomen- ja ruotsinkielen oppimista kielivähemmistöihin kuuluvien lasten kohdalla.

Parhaillaan on perusopetuksen osalta meneillään kokeilu kielivalikoiman laajentamisesta ilman velvoittavan toisen kansalliskielen opiskelua (laki toisen kotimaisen kielen kokeilusta perusopetuksessa 1134/2017). Lapsiasiavaltuutettu totesi lakimuutosta kokevassa lausunnossaan, että sinänsä tavoitteellinen toimenpide kieltenopetuksen lisäämistä ja kielivalikoiman laajentamisesta on tärkeä ja kannatettava, mutta kyseisen muutoksen osalta jää epäselväksi, miten kielikokeilu, johon tosiasiallisesti vähentää toisen kotimaisen kielen opiskelu, edistää tätä tavoitetta.³ Lapsiasiavaltuutettu korostaa toisen kotimaisen kielen asemaa perusoikeutena ja osana pohjoismaista kieliperintöä. On myös huomattava, että toisen kotimaisen kielen taiton on kelpoisuusvaatimus valtion virkoihin.

Saamenkielinen opetus

Saamen kielen asema perustuu perustuslaissa (731/1998) säädettyyn saamelaisten oikeuteen ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan ja saamen kielilakiin (1086/2003). Saamen kielillä, inarinsaamella, koltansaamella ja pohjoissaamella, on virallinen asema saamelaisten kotiseutualueella. Suurin osa saamelaisista käyttää pohjoissaamea.

Alle 10-vuotiaista saamelaislapsista yli 70 prosenttia asuu muualla kuin kotiseutualueella. Kotiseutualueella saamen kieli voi olla opetuskielenä perusopetuksessa, lukiossa ja ammatillisessa koulutuksessa. Helsingin kaupunki on aloittanut kaksikielisen saame-suomi-opetuksen vuonna 2018.⁴ Muutoin kotiseutualueen ulkopuolella on saatavilla vain saamen kieliopetusta. Saamen kielen opetuksen saaminen on vaikeaa, opettajia ei ole riittävästi ja oppimateriaalejakin on rajoitetusti saatavilla. Koltansaamen tilanne on ollut erityisen heikko. Saamenkielistä varhaiskasvatusta on saatavilla kotiseutualueella ja lisäksi Rovaniemellä, Oulussa ja Helsingissä. Kielipesätoiminnalla on jonkin verran onnistuttu lisäämään saamenkielen käyttöä suomenkielen rinnalla. Haasteena on, että varhaiskasvatustaskeissa saamenkielisiä lapsia ja kelpoisuusvaatimukset täyttävää saamenkieltä osaavaa varhaiskasvatuksen henkilöstöä on vähän. Saatavuutta vaikeuttavat myös muun muassa pitkät välimatkat kodin, vanhempien työpaikan ja päivähoitoa tarjoavan yksikön välillä. Saamenkielistä varhaiskasvatusmateriaalia on huonosti saatavilla.

Lapsiasiavaltuutetun näkemyksen mukaan saamenkielistä opetusta ja kieliopetusta tulisi lisätä hyödyntämällä entistä tehokkaammin viestintäteknologian tuomia mahdollisuuksia. Esimerkiksi etäyhteyksien avulla voidaan koota riittävän suuria opetusryhmiä laajaltakin alueelta. Varhaiskasvatusmateriaalien, oppimateriaalien ja oppimisympäristöjen digitalisaatiolla voidaan tehokkaasti tuottaa ja jakaa tietoa riippumatta fyysisestä sijainnista. Tästä hyvänä esimerkkinä on Saamelaiskäräjien etäavusteinen opetushanke.⁵ Hankkeen päättymisen jälkeen olisi tarpeellista vakinaistaa etäavusteisen opetuksen käytännöt.

Pienten uskontojen opetus

Uskonto ja uskonnon opetus oman kulttuurin ohella kuuluu kiinteänä osana monen vähemmistöryhmän identiteettiin ja elämään. Ajatuksen-, omantunnon ja uskonnonvapaus on lapsen ihmisoikeus (LOS 14) ja perusoikeus (perustuslaki (731/1999) 11 §). Lapsen oikeuksien yleissopimus ja perustuslaki kieltävät syrjinnän uskonnon perusteella.

Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteissa uskonnonopetus on otettu hyvin huomioon. Uudistetussa opetussuunnitelman perusteissa todetaan muun muassa seuraavasti: ”Perusopetuksessa oppilaita ohjataan ympäristön kulttuuristen merkitysten tunnistamiseen ja arvostamiseen sekä oman kulttuuri-identiteetin ja myönteisen ympäristösuhteen rakentamiseen. Oppilaat oppivat tuntemaan ja arvostamaan elinympäristöään ja sen kulttuuriperintöä sekä omia sosiaalisia, kulttuurisia, uskonnollisia, katsomuksellisia ja kielellisiä juuriaan.”⁶

Pienten uskontojen opetusta järjestetään, jos osallistujia on vähintään kolme (perusopetuslaki (628/1998) 13 §). Vanhempien toivomuksesta voi vähemmistöuskontoon kuuluva lapsi osallistua vaihtoehtoisesti elämäntutkimuksen opetukseen, jota on järjestettävä myös, jos osallistujia on vähintään kolme. Pienten uskontojen opetus on kuitenkin usein vaikea järjestää, koska muun muassa päteviä opettajia ja oppimateriaaleja on huonosti saatavilla. Oppilaat voivat joutua siirtymään uskonnonopetukseen toiseen koulurakennukseen tai opetusta järjestetään ns. normaalin koulupäivän jälkeen.⁷ Opettajista keskimääräistä huomattavasti pienempi osa täyttää vaadittavat kelpoisuusehdot.⁸

Ongelmat uskonnon opetuksen järjestämisessä voivat loukata vähemmistöryhmään kuuluvan lapsen perusoikeutta omaan uskontoon yhdenvertaisesti muiden lasten kanssa. Yhdenvertaisuuden toteutumi-

nen on riippuvainen usein myös lapsen asuinpaikasta. Elämäncatsomustiedon opetukseen osallistumisen rajoitukset, jotka perustuvat siihen, mihin uskontokuntoon lapsi kuuluu tai on kuulumatta, asettaa lapset eriarvoiseen asemaan.

Poikien ei-läketieteellinen ympärileikkaus

Poikien ei-läketieteellinen ympärileikkaus on traditio, jota noudattavat erityisesti Suomen juutalainen yhteisö ja islamilainen tataarivähemmistö. Maahanmuuton myötä traditiota noudattavan muslimiväestön määrä on Suomessa kasvanut. Poikien ei-läketieteellisen ympärileikkauksen eduista ja haitoista on käyty keskustelua niin Suomessa kuin kansainvälisestikin.

Lapsiasiavaltuutetun näkemyksen mukaan poikien ei-läketieteellinen ympärileikkaus loukkaa vähemmistöihin kuuluvien lasten oikeutta fyysiseen koskemattomuuteen yhdenvertaisesti sekä itsemääräämisoikeutta. Toimenpide tulisi sallia vasta sitten, kun poika on itse riittävän kypsä antamaan siihen tietoisien suostumuksensa ja asiasta tulisi säätää lailla.⁹ Sosiaali- ja terveysministeriö on antanut uuden ohjeen ei-läketieteellistä ympärileikkausta koskevan ohjeen vuonna 2015, jossa edellytetään muun muassa, että toimenpide suoritetaan asianmukaisissa olosuhteissa, kivunlievitystä käyttäen ja molempien vanhempien luvalla.¹⁰ Lapsiasiavaltuutettu teki 8.10.2015 aloitteen ministeriölle lainsäädännön aikaansaamiseksi, koska katsoi ohjeen olevan riittämätön turvaamaan lapsen oikeutta fyysiseen koskemattomuuteen ja itsemääräämisoikeuteen. Myös korkein oikeus on ratkaisukäytännössään (KKO:2016:25) todennut, että ministeriön ohje ei ole riittävä, vaan asiasta olisi säädettävä lailla.¹¹

Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että ministeriön ohjeesta ja korkeimman oikeuden ratkaisusta (KKO:2008:93, KKO:2016:24, KKO:2016:25) huolimatta oikeustila ei edelleenkaan ole tyydyttävä ja varmista vähemmistöihin kuuluvien poikalasten oikeutta fyysiseen koskemattomuuteen yhdenvertaisesti. Asiasta olisi siten säädettävä laintasaisesti.

Muita huomioita

Lapsiasiavaltuutettu esittää huolensa tietoonsa tulleesta seikasta, jonka mukaan saamekielisille lapsille ja perheille ei aina ole ollut saatavilla neuvolapalveluita omalla äidinkielellä. Esimerkiksi neuvoloissa leikkikäisen neurologisen kehityksen arviointi (LENE-menetelmä) tulisi suorittaa lapsen omalla äidinkielellä, jotta tulokset olisivat luotettavampia. Kielivähemmistöjen kohdalla ylipäätään tämä ei aina toteudu.

Säännöllisesti joka toinen vuosi tehtävässä kouluterveyskyselyssä (viimeisin v. 2017) on selvitetty muun muassa koulussa tai vapaa-ajalla tapahtuvaa kiusaamista esimerkiksi Ihonvärin, kielen, ulkomaalaisen taustan, romanitaustan tai saamelastaustan perusteella. Taustamuuttujana on kysytty tunteeke vastaaja kuuluvansa saamelaiseen, romani tai ruotsinkieliseen kulttuuriryhmään. Kouluterveyskyselyn tuloksista on siten saatavilla paljon vähemmistöryhmiin kuuluvien lasten hyvinvointia koskevaa tietoa, jota voisi hyödyntää määrääkaiseraportoinnissa.¹²

Vuonna 2016 julkaistussa tutkimuksessa "Sivistykselliset ja sosiaaliset perusoikeudet syrjäkunnissa" on todettu monia puutteita vähemmistöjen suojan toteutumisessa.¹³ Huomiot koskevat muun muassa opetus-toimea, kirjastopalveluita sekä kulttuuri- ja liikuntapalveluita. Tutkimukseen tutustuminen ja sen havaintojen huomioonottaminen olisi todennäköisesti hyödyllistä määrääkaiseraporttia laadittaessa.

Jyväskylässä 31.8.2018

Tuomas Kurttila
Lapsiasiavaltuutettu

Merike Helander
lakimies, lapsiasiavaltuutetun toimisto

¹ Puiteyleissopimuksen on katsottu koskevan ”ainakin saamelaisia, romaneja, juutalaisia, tataareja ja niin sanottuja vanhavanäläisiä sekä de facto myös suomenruotsalaisia”. Puitesopimusta voimaansaatettaessa todettiin, että tarkoituksena ei kuitenkaan ole poissulkevasti rajata sopimuksen soveltamisalaan tulevien vähemmistöjen joukkoa. Olosuhteiden muuttuessa soveltamisalaa on siten mahdollista laajentaa, ja viimekädessä soveltamisala ratkennee sopimuksen valvontajärjestelmän mukaisessa menettelyssä. HE 107/1997 vp, s. 10.

² Verkossa <http://lapsiasia.fi/tata-mielta/lausunnot-2/2016-5/lapsiasiavaltuutetun-lausunto-oikeusministeriolle-kielilainsaadannon-soveltamisesta/>

³ Verkossa <http://lapsiasia.fi/tata-mielta/lausunnot-2/2016-5/lapsiasiavaltuutetun-lausunto-oikeusministeriolle-kielilainsaadannon-soveltamisesta/>

⁴ <https://www.hel.fi/peruskoulut/fi/koulut/pasilan-peruskoulu/opetus/kaksikielinen-opetus-saame-suomi/kaksikielinen-opetus-saame-suomi>

⁵ <https://www.samediggi.fi/2018/05/18/saamelaiskarajien-pitkaan-ajama-hanke-toteutumassa-okm-myonsi-rahoituksen-saamen-etaopetuksen-kehittamiseen/>

⁶ Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet 2014, s.21 (OPH määräykset ja ohjeet 2014:96).

⁷ Lapsiasiavaltuutettu otti aiheeseen kantaa esim. lausunnossaan 16.6.2014, verkossa <http://lapsiasia.fi/tata-mielta/lausunnot-2/lausunnot-2014/lapsiasiavaltuutetun-lausunto-muiden-uskontojen-kuin-evangelisluterilaisten-ja-ortodoksisen-uskonnon-opetusperusteiden-tiukennuksesta-perusopetuksessa-ja-lukiokoulutuksessa/>

⁸ Ks. Kumpulainen, Timo (toim.): Opettajat Suomessa 2013. OPH/Koulutuksen seurantaraportit 2014:8, verkossa https://www.oph.fi/download/156282_opettajat_suomessa_2013.pdf

⁹ Vuonna 2013 pohjoismaiset lapsiasiavaltuutetut antoivat yhteisen julkilausuman, jonka pääviesti on sama, verkossa http://lapsiasia.ssthosting.fi/?page_id=1238. Lapsiasiavaltuutettu järjesti laajan pyöreän pöydän keskustelun tyttöjen ja poikien ympärileikkauksesta vuonna 2015, aineistot verkossa <http://lapsiasia.fi/aineistot/pyorean-poydan-keskustelut/tyttojen-ymparileikkaus-ja-poikien-ei-laaketieteellinen-ymparileikkaus/>.

¹⁰ Verkossa <https://stm.fi/documents/1271139/1367411/Ohje+poikien+ei+l%C3%A4%C3%A4ketieteellisest%C3%A4+ymp%C3%A4rileikkauksesta.pdf/80fa20c0-1917-4dc0-912d-16cc5fb380eb>

¹¹ Ks. tarkemmin esim. Hakalehto, Suvianna ja Helander, Merike: Poikien ei-läketieteellinen ympärileikkaus lapsen oikeuksien näkökulmasta. Defensor Legis N:o 6/2017, s. 942-961.

¹² Tarkemmin verkossa <https://thl.fi/fi/tutkimus-ja-kehittaminen/tutkimukset-ja-hankkeet/kouluterveyskysely>

¹³ Lavapuro, Juha, Ojanen, Tuomas, Rautiainen, Pauli ja Valtonen, Virve: Sivistykselliset ja sosiaaliset perusoikeudet syrjäkunnissa. KAKS Kunnallissalan tutkimussäätiö, 2016.