

ULKOMINISTERIÖLLE

Asia: EN; Alueellisia kieliä tai vähemmistökieliä koskeva eurooppalainen peruskirja; viidennen valvontakierroksen välittömiä toimenpiteitä edellyttävien suositusten täytäntöönpano

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 peruskirjan sekä komitean suositusten täytäntöönpanoa lapsen oikeuksien yleissopimuksen näkökulmasta.

Peruskirja lyhyesti

Euroopan neuvoston alueellisia kieliä tai vähemmistökieliä koskeva eurooppalainen peruskirja on saatettu Suomessa voimaan 1998 (SopS 23/1998). Peruskirjan tarkoituksena on vahvistaa vähemmistökielten asemaa; se tunnustaa vähemmistökielet osaksi eurooppalaista kulttuuriperintöä ja pyrkii edistämään niiden asemaa eurooppalaisten valtakielten joukossa. Peruskirja koskee kieliä, joita valtion alueen vähemmistöt ovat perinteisesti käyttäneet, eli Suomessa muun muassa saamen kieliä, romanikieltä ja ruotsia.

Peruskirjan velvoitteiden toteuttamista ja täytäntöönpanoa valvotaan sopimusvaltioiden tekemien raporttien perusteella. Kukin jäsenvaltio antaa kolmen vuoden välein raporttinsa Euroopan Neuvostolle, jonka asiantuntijakomitea laatii sen ja muiden tietojen perusteella suosituksen valtiolle. Euroopan Neuvoston ministerikomitea vahvistaa lopulliset suositukset.

Viidennen valvontakierroksen suositukset

Suomi antoi viidennen määräaikaisraporttinsa kieliperuskirjan täytäntöönpanosta 5.11.2017, ja asiantuntijakomitea antoi raporttinsa syksyllä 2018. Ministerikomitea suositti 3.10.2018, että Suomen valtio ryhtyy välittömiin toimenpiteisiin eräiden peruskirjan vahvistamien oikeuksien toteuttamiseksi. Lausumassa suositetaan, että Suomen viranomaiset

- 1) edelleen vahvistavat saamenkielistä opetusta myös saamelaisten kotiseutualueen ulkopuolella, erityisesti myöntämällä pysyvän rahoituksen kielipesille ja aikuiskoulutukselle;



- 2) ryhtyvät lisätoimiin varmistaakseen ruotsin- ja saamenkielisten sosiaali- ja terveyspalvelujen saavutettavuuden;
- 3) lisäävät ja parantavat romanikielisten opettajien koulutusta, laajentavat romanikielisen oppimateriaalin tuotantoa ja lisäävät romanikielen opetustarjontaa;
- 4) ryhtyvät toimiin lisätäkseen tietoisuutta Suomen alueellisista kielistä ja vähemmistökielistä sekä suvaitsevuutta niitä kohtaan.

Nyt käsillä olevassa asiassa on kyse näiden välittömiä toimenpiteitä edellyttäneiden suositusten toteuttamisesta ja toimeenpanosta Suomessa.

Lapsiasiavaltuutetun kannanotto

Ihmis- ja perusoikeudet

YK:n lapsen oikeuksien sopimus turvaa lapsen kielellisiä oikeuksia muun muassa 8 artiklassa, joka koskee lapsen oikeutta identiteettiin, ja 17 artiklassa, joka koskee lapsen oikeutta tietoon ja jonka toteuttamisessa on kiinnitettävä huomiota vähemmistöryhmien ja alkuperäiskansojen kielellisiin tarpeisiin. Sopimus asettaa nimenomaisen minimistandardin kielellisten vähemmistöryhmien suojaamiseksi 30 artiklassaan. Artiklan mukaan

”Niissä maissa, joissa on etnisiä, uskonnollisia tai kielellisiä vähemmistöryhmiä tai alkuperäiskansoihin kuuluvia henkilöitä, tällaiseen vähemmistöryhmään tai alkuperäiskansaan kuuluvalta lapselta ei saa kieltää oikeutta nauttia yhdessä ryhmän muiden jäsenten kanssa omasta kulttuuristaan, tunnustaa ja harjoittaa omaa uskontoaan tai käyttää omaa kieltään.”

YK:n lapsen oikeuksien sopimus on tunnustanut yleiskommenteissaan, että erityisesti alkuperäiskansoihin kuuluvien lasten oikeuksien toteuttaminen voi edellyttää erityisiä toimenpiteitä.¹

Suomen perustuslaissa turvataan oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan saamelaisille alkuperäiskansana sekä romaneille ja muille ryhmille (PL 17.3 §). Tätä oikeutta vahvistavat erityisesti Euroopan kielellisen peruskirjan määräykset sekä kansallisten vähemmistöjen suojelua koskeva puiteyleissopimus (SopS 2/1998).

¹ Indigenous children and their rights under the Convention (CRC/C/GC/11), <http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2fPPRiCAqhKb7yhsglKirKQZLK2M58RF%2f5F0vHflzasSO0EEedqWmq9j7BREhPNv8rsqw5s1P9yZnbT0%2bVctG7gTjfUoMHKWMhfZjxkzJvW8MwfhHmnb02XKpHT> (haettu 7.1.2020). Ks. YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen velvoitteista kielilainsäädännön soveltamisessa myös Lapsiasiavaltuutetun lausunto kielilainsäädännön soveltamisesta (LAPS/27/2016), http://lapsiasia.fi/wp-content/uploads/2016/06/LAPS_lausunto_kielilainsaadannon-soveltaminen_10062016.pdf (haettu 14.1.2020).

Perustuslain 17.3 §:n säännöksessä huomioidaan myös viittomakielen asema, ja momentin mukaan viittomakieltä käyttävien sekä vammaisuuden vuoksi tulkitsemis- ja käännösapua tarvitsevien oikeudet turvataan lailla. Säännös tunnistaa siten nimenomaisesti viittomakieltä käyttävien henkilöiden aseman kielellisenä vähemmistönä.²

Vähemmistökieliä ja alueellisia kieliä käyttävien lasten asema

Kielellisillä oikeuksilla on tärkeä merkitys lapsen oikeuksien kannalta. Sen lisäksi, että lasten kielelliset oikeudet tulee turvata yllä kuvattujen ihmis- ja perusoikeusvelvoitteiden täyttämiseksi, kielellisten oikeuksien toteutuminen on keskeistä muiden lasten oikeuksien täysimääräiseksi toteuttamiseksi. Esimerkiksi lapsen oikeudet laadukkaaseen terveydenhoitoon, varhaiskasvatukseen ja opetukseen edellyttävät, että hänellä on mahdollisuus ihmisoikeussopimuksissa ja perustuslaissa turvalla tavalla käyttää omaa äidinkieltään palveluissa. Vähemmistökieliä ja alueellisia kieliä käyttävien lasten asema voi myös olla muutoin valtaväestöön kuuluvia lapsia heikompi, jolloin yhdenvertaisuuden toteuttaminen perustuslain 6 §:ssä tarkoitetulla tavalla voi edellyttää erityisiä toimenpiteitä.

Saamenkielinen opetus erityisesti saamelaisalueen ulkopuolella

Ministerikomitea on edellyttänyt 3.10.2018 suosituksessaan, että Suomen viranomaiset edelleen vahvistavat saamenkielistä opetusta myös saamelaisten kotiseutualueen ulkopuolella, erityisesti myöntämällä pysyvän rahoituksen kielipesille ja aikuiskoulutukselle.

Lapsiasiavaltuutettu toteaa, että Saamelaiskäräjien työllä on keskeinen rooli saamen kieliin liittyvien kielellisten oikeuksien toteuttamisessa. Saamelaiskäräjät on hyödyntänyt saamaansa rahoitusta tuottaakseen saamenkielisiä oppimateriaaleja³ sekä etäopetustoimintaa ja valtion talousarviossa on lisätty jonkin verran rahoitusta kielipesien toiminnan tukemiseen.⁴ Saamenkielisen opetuksen asema on myös huomioitu nykyisen hallituksen hallitusohjelmassa, ja opetus- ja kulttuuriministeriö on parhaillaan asettamassa (tammikuu 2020) saamen kielten ja saamenkielisen opettamisen kehittämistyöryhmää. Työryhmän tehtävänä on tarkastella saamenkielisen varhaiskasvatuksen, saamelaisten kulttuuri- ja kielipesätoiminnan, saamelaisopetuksen ja -koulutuksen tilaa kokonaisuutena.

Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että peruspalveluiden, kuten esimerkiksi neuvolan, kouluterveydenhuollon ja perusterveydenhuollon, sekä varhaiskasvatuksen ja kouluopetuksen saatavuus omalla äidinkielellä tulisi turvata entistä vahvemmin myös saamelaisalueen ulkopuolella. Tällä hetkellä

² Ks. HE 309/1993 vp, tuolloisen hallitusmuodon 14.3 §:n yksityiskohtaiset perustelut.

³ Ks. esim. <https://www.samediggi.fi/2019/09/26/uudet-oppimateriaalisivut-ja-verkkokauppa-avautuivat/> ja viitattu aineisto.

⁴ Ks. Eduskunnan kirjelmä EK 24/2019 vp, talousarvion kohdat 29.91.50 ja 29.91.52.

suuri osa saamenkielisistä lapsista asuu saamelaisten kotiseutualueen ulkopuolella, mutta kunnilla ei ole lakisääteistä velvoitetta järjestää saamenkielen opetusta kotiseutualueen ulkopuolella.⁵

Saamen- ja ruotsinkielisten sosiaali- ja terveystalvelujen saatavuus

Ministerikomitea on edellyttänyt 3.10.2018 suosituksessaan, että viranomaiset ryhtyvät lisätoimiin varmistaakseen ruotsin- ja saamenkielisten sosiaali- ja terveystalvelujen saavutettavuuden.

Lapsiasiavaltuutetun saamien tietojen mukaan ruotsin- ja saamenkielisten sosiaali- ja terveystalvelujen sekä varhaiskasvatuksen saavutettavuudessa on edelleen merkittäviä puutteita, ja lapsen oikeuksien kannalta näiden puutteiden korjaaminen on keskeistä. Sosiaali- ja terveystalvelujen sekä varhaiskasvatuksen ja kouluopetuksen saavutettavuudella omalla äidinkiellellä on korostunut merkitys lapsen hyvinvoinnin kannalta.

Lapsiasiavaltuutettu huomauttaa, että kielellisten oikeuksien merkitys korostuu entisestään julkisen vallan käytössä sekä tilanteissa, joissa lapsi on erityisen haavoittuvassa asemassa. Huomiota tulee kiinnittää siten muun muassa lastensuojelun asiakkaana olevien ja väkivaltaa tai kaltoinkoh- telua kokeneiden lasten asemaan.⁶ Lasten yhdenvertaisuus edellyttää myös, että kielelliset oikeu- det toteutuvat yhdenvertaisesti myös lapsille, joilla on sairaus tai vamma ja jotka käyttävät esi- merkiksi suomenruotsalaista viittomakieltä.

Romanikielinen opetus, oppimateriaalit ja opetustarjonta

Ministerikomitea on edellyttänyt 3.10.2018 suosituksessaan, että Suomen viranomaiset lisäävät ja parantavat romanikielisten opettajien koulutusta, laajentavat romanikielisen oppimateriaalin tuo- tantoa ja lisäävät romanikielen opetustarjontaa.

Lapsiasiavaltuutettu huomauttaa, että romanivähemmistöön kuuluvien lasten asema on sivistyk- sellisten oikeuksien kannalta selvästi huonompi kuin suomenkieliseen valtaväestöön kuuluvien lasten. Euroopan rasismien ja suvaitsemattomuuden vastaisen komission ECRI:n raportissa 10.9.2019 on todettu, että romanilasten oppivelvollisuuden suorittamisessa on edelleen puutteita.⁷ Romanivähemmistöön kuuluvien lasten saattaminen yhdenvertaiseen asemaan muiden lasten kanssa edellyttää sivistyksellisten oikeuksien kannalta siten erityistoimia, ja romanikielisen ope- tuksen tarjontaan on saatava kiireellisesti lisää resursseja. Romanikielisten opettajien määrässä ja koulutuksessa tehtävät parannukset edellyttävät luonnollisesti pitkäjänteisempää panostusta.

⁵ Ks. myös Lapsiasiavaltuutetun kertomus Eduskunnalle 2018 s. 195, http://lapsiasia.fi/wp-content/uploads/2018/02/LA_eduskuntakertomus_2018_nettil_SU.pdf (haettu 14.1.2020)

⁶ Sosiaalihuoltolain 4 § ja 5 §:n mukaan sosiaalihuollon asiakkaiden, myös lasten, kohdalla on 4 §:ssä kiinnitettävä erityistä huomiota siihen, miten eri toimenpidevaihtoehdot ja ratkaisut parhaiten turvaavat muun muassa asiakkaan kielellisen taustan huomioimisen. Lastensuojelulain 4 § 2 momentti vaatii vielä erikseen huomioimaan myös lapsen kielellisen taustan.

⁷ <https://rm.coe.int/fifth-report-on-finland-finnish-translation-/1680972fa8> (haettu 8.1.2020)

Sosiaali- ja terveysministeriön valmisteleva romanipoliittinen ohjelma vuosille 2018–2022 julkaistiin keväällä 2018 eli noin puoli vuotta Suomen kieliperuskirjaa koskevan määräaikaisraportin antamisen jälkeen. Ohjelman, ROMPO2:n, päätavoite on ”tukea romanien myönteisesti jatkunutta yhteiskunnallista integraatiota sekä kielellisten, kulttuuristen ja sosiaalisten oikeuksien myönteistä kehitystä”⁸, ja sen tavoitteita on pyritty jalkauttamaan muun muassa maakunnallisia romanipoliittisia ohjelmia koskevalla ns. MAARO-oppaalla.⁹

Lapsiasiavaltuutettu pitää ongelmallisena, että nykyisen hallituksen hallitusohjelmassa ei ole kiinnitetty enempää huomiota romaniväestön asemaan. Romanikielen käyttäjien kielelliset oikeudet tosin pyritään huomioimaan kielipoliittista ohjelmaa koskevan kirjauksen avulla, mutta kielellisten oikeuksien kietoutuneisuus muihin perus- ja ihmisoikeuksiin sekä erityisesti romanilasten asemaan jää huomiotta.

Tietoisuuden ja suvaitsevaisuuden lisääminen

Lapsiasiavaltuutettu toteaa, että kielellisiin ja muihin vähemmistöihin kohdistuu Suomessa edelleen syrjintää.

YK:n lapsen oikeuksien komitea on toistuvasti todennut, että Suomen tulee puuttua etnisten vähemmistöjen lapsiin ja maahanmuuttajalapsiin kohdistuvaan syrjintään. Komitea suositteli muun muassa 2011 suosituksissaan, että Suomi asettaa julkisissa ohjelmissaan keskeiselle sijalle syrjinnän estämisen ja poistamisen mm. joukkoviestinten ja koulutusjärjestelmän avulla. Suomen valtio mainitseekin vuonna 2019 luovutetussa yhdistetyssä 5. ja 6. maaraportissa useita ohjelmia, joilla syrjintää ja rasismia on pyritty vähentämään. Tutkimuksen valossa on kuitenkin selvää, että muun muassa romaniväestöön kuuluvat ihmiset kokevat edelleen usein syrjintää, ja huolestuttavaa on, että syrjintäkokemukset olivat erityisen yleisiä nuorimmissa ikäryhmissä.¹⁰

Lapsiasiavaltuutettu huomauttaa, että kielellisten ja sivistyksellisten oikeuksien turvaamisella on kiinteä yhteys erityisesti rakenteelliseen syrjintään ja myös sen ehkäisemiseen. Saamelaislasten historiaa käsittelevä Inker-Anni Linkola-Aikion, Merja Paksuniemen ja Pigga Keskitalon¹¹ tutkimus osoittaa, että etenkin koulujärjestelmä on vaikuttanut saamelaislasten mahdollisuuksiin elää oman kieli- ja kulttuuriperinteen mukaista elämää.

⁸ <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/160845> (haettu 8.1.2020)

⁹ <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/161773> (haettu 8.1.2020)

¹⁰ Suomen romaniväestön osallisuus ja hyvinvointi – romanien hyvinvointitutkimus Roosan perustulokset 2017–2018. Terveys ja hyvinvoinnin laitos raportti 15/2018. Helsinki: Terveys ja hyvinvoinnin laitos. https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/137276/RAP2018_15_Suomen%20romaniv%C3%A4est%C3%B6_web%20%282%29.pdf?sequence=1&isAllowed=y (haettu 2.1.2020).

¹¹ Inker-Anni Linkola-Aikio, Merja Paksuniemi & Pigga Keskitalo (2018) Saamelaislasten historiaa satavuotiaassa Suomessa. Pohjoinen tiede- ja kulttuurilehti Agon 2/2018. <http://agon.fi/article/saamelaislasten-historiaa-satavuotiaassa-suomessa/> (haettu 8.1.2020)

Tietoisuuden ja suvaitsevaisuuden lisääminen on oikeudellisten keinojen ohella tärkeässä asemassa syrjinnän ehkäisemisessä ja vähemmistöasemassa olevien lasten ja nuorten tukemisessa. Samalla on tärkeää puuttua ns. vihapuheeseen ja syrjiviin käytäntöihin niin julkisessa keskustelussa kuin viranomaisten toiminnassakin.¹²

Lopuksi

Lapsiasiavaltuutettu korostaa, että ministerikomitean suosituksessa mainitut välittömiä toimenpiteitä edellyttävät kohdat muodostavat vain osan peruskirjan velvoitteista. Sopimusvelvoitteiden täysimääräinen toteuttaminen edellyttää samalla asiantuntijakomitean yksityiskohtaisten toimenpiteiden toteuttamista sekä sopimuksen II osan periaatteiden huomioimista kaikkien Suomen alueellisten ja vähemmistökielten asemassa.

Vaikka Suomi on peruskirjaa hyväksyessään ilmoittanut soveltavansa sen III osan määrättyjä artikloja vain ruotsin ja saamen kieliin, peruskirjan II osan määräykset soveltuvat myös muihin peruskirjan 1 artiklan mukaisiin kieliin.¹³ Peruskirjan 1 artiklan mukaisen määritelmän voi katsoa kattavan siten Suomessa muun muassa venäjän, tataarin, jiddišin, karjalan, viron ja viittomakielen, ja samoin selkokielen ja pistekirjoituksen käyttäjien asemaan on syytä kiinnittää huomiota.

Jyväskylässä, tammikuun 15. päivänä 2020

Elina Pekkarinen
lapsiasiavaltuutettu

Sanna Koulu
ylitarkastaja

¹² Vihapuheen suhdetta sananvapauteen käsiteltiin muun muassa 19.10.2018 järjestetyssä seminaarissa romaneihin ja saamelaisiin kohdistuvasta vihapuheesta; ks. https://www.samediggi.fi/wp-content/uploads/2018/10/Vihapuheseminaarin_-ohjelma-ja-kutsu_SUOMIPSAAME..pdf (haettu 15.1.2020)

¹³ Ks. Ulkoministeriön ilmoitus 81/2009 Suomen muutetusta selityksestä, jonka mukaan Suomi sitoutuu peruskirjan 7 artiklan 5 kappaleen mukaisesti soveltamaan 7 artiklan 1–4 kappaleessa lueteltuja periaatteita soveltuvien osin romanin kieleen, karjalan kieleen ja Suomen muihin ei-alueellisiin kieliin. <https://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/2009/20090081> (haettu 15.1.2020).