

## **Kommenttaari n. 1**

### **Kansallisten vähemmistöjen suojelua koskevan puiteyleissopimuksen opetusta ja koulutusta koskeva kommenttaari**

*Hyväksytty 2.3.2006*



## Sisällysluettelo

I Johdanto.....	7
1.1 Kommentaarin tarkoitus.....	7
1.2 Puiteyleissopimus – kansainvälisen ihmisoikeusvälineistön oleellinen osa.....	10
1.3 Koulutuksen tavoitteet.....	13
1.4 Puiteyleissopimuksen 4–6 artiklan merkitys .....	16
Osa II Puitesopimuksen erityiset opetusta ja koulutusta koskevat määräykset.....	24
2.1 Puiteyleissopimuksen 12 artikla .....	24
2.2 Puiteyleissopimuksen 13 artikla .....	45
2.3 Puiteyleissopimuksen 14 artikla .....	48
III osa Keskeiset vähemmistö- ja kulttuurien väliseen opetukseen ja koulutukseen liittyvät seikat .....	60
Liite:.....	62
Neuvoa-antavan komitean ensimmäisellä lausuntokierroksellaan käsittelemien opetus- ja koulutusasioiden luettelo .....	62

## Tiivistelmä

Tämä kommentaari on kolmiosainen:

**Osa I Johdanto** – Johdannon tärkein osa on kappale 1.4, jossa käsitellään puiteyleissopimuksen 4, 5 ja 6 artiklaa vähemmistökouluksien näkökulmasta. Kommentaari tunnustaa sen, että puiteyleissopimuksella on merkitystä ensinnäkin siksi, että se takaa vähemmistöön kuuluvien henkilöiden oikeuden hyvälaatuiseen ja maksuttomaan alempaan perusasteen opetukseen sekä yleisen ja yhtäläisen mahdollisuuden keskiasteen koulutukseen (*oikeus koulutukseen*). Toiseksi se luo normit sille, millaista tämän opetuksen ja koulutuksen tulisi sisällöltään ja muodoltaan olla (*koulutukseen liittyvät oikeudet*), jotta lapsen kykyjen ja persoonallisuuden kehitystä voidaan edistää, lapsen turvallisuus taata ja vastata oppilaiden ja heidän vanhempiansa kielellisiin, uskonnollisiin ja filosofisiin pyrkimyksiin.

Puiteyleissopimuksen opetusta ja koulutusta koskevat määräykset tulee pitää mielessä myös kaikessa kulttuurienvälisen koulutuksen suunnittelussa ja toiminnassa, jonka päämääränä on helpottaa yhteiskunnassa asuvien eri ryhmien välistä ymmärrystä, yhteyksiä ja vuorovaikutusta.<sup>1</sup> Johdannossa käsitellään myös opetuksen ja koulutuksen moninaisten tavoitteiden vaikutuksia vähemmistö- ja kulttuurien väliseen koulutukseen sekä puiteyleissopimuksen ja muiden ihmisoikeusvälineiden välisiä vahvoja sidoksia.

---

<sup>1</sup> Käsitteistä ‘monikulttuurinen’ ja ‘kulttuurien välinen’ tarkemmin 12 artiklaa käsittelevässä kappaleessa 2.1.

**Osa II** - Kommentaarin pääkappale keskittyy puiteyleissopimuksen 12–14 artiklaan. Tässä kommentaari noudattelee määräysten rakennetta siten, että 12 artiklan mukainen yhtäläinen oikeus koulutukseen on kolmas asiakohta, vaikka sitä on jo jonkin verran käsitelty 4 artiklan yhteydessä, joka puolestaan koskee oikeutta yhdenvertaisuuteen lain edessä ja tasavertaiseen lain suojaan. Käsitellyt asiat osoittavat, että tärkeille määräyksille on annettu oleellinen normatiivinen sisältö, mikä tarjoaa sopimusvaltioille ja päätöksentekijöille merkittävää ohjaavaa apua. Tiettyjä sopimusvaltioita koskevia selontekoja tai neuvoa-antavan komitean lausuntoja koskevat alaviitteet eivät anna kattavaa kuvaa kaikista asianomaisessa asiassa esiin nousseista tapauksista. Niiden tarkoituksena on valottaa varsinaista asiaa muutaman erimerkin avulla. Tämän osan lopussa on esitelty ne johtavat periaatteet, joita eri kansainväliset tahot ovat määrittäneet kansallisiin vähemmistöön kuuluvien henkilöiden koulutuksen suunnittelu- ja toteutustoimintaa varten.

**Osassa III** on neuvoa-antavan komitean *luettelo vähemmistö- ja kulttuurienväliseen koulutukseen vaikuttavista keskeisimmistä seikoista*, joita sopimusvaltiot voivat käyttää viitteinä suunnitellessaan, toimeenpannessaan ja arvioidessaan kansallisiin vähemmistöihin kuuluvia henkilöitä koskevaa koulutuspolitiikkaa ja lainsäädäntöä. Tässä osassa on myös yhteenveto tärkeimmistä kommentaarin esiin nostamista seikoista.

**Liitteessä** on *neuvoa-antavan komitean ensimmäisellä lausuntokierroksellaan käsittelemien koulutusasioiden luettelo*. Käytännössä neuvoa-antava komitea aloitti vähemmistö-koulutusta koskevan katsauksensa tämän luettelon laatimisensa. Se on liitetty tähän kommentaariin, koska se voi toimia hyödyllisenä tarkistuslistana asioista, jotka on syytä ottaa huomioon keskusteltaessa vähemmistö- ja kulttuurien välisestä koulutuksesta. Se voi niin ikään olla hyödyllinen väline kansalaisjärjestöille, joilla on tarkoituksena laatia vähemmistö-koulutusta koskevia vaihtoehtoraportteja. Tämän kommentaarin lukijaa auttaneen tieto, että asiakirja noudattelee edellä mainitun luettelon rakennetta.

## I Johdanto

### 1.1 Kommentaarin tarkoitus

1. Koulutusta pidetään nykyään itsestään selvänä pyrkimyksenä ja voimallisena tiedon, asenteiden ja arvojen välittämisen välineenä. Puiteyleissopimuksessa (Kansallisten vähemmistöjen suojelua koskeva puiteyleissopimus FCNM) ei mikään muu teema saa osakseen niin paljon tilaa. Koulutus on kolmen erityismääräyksen eli 12–14 artiklan asia-aihe (puiteyleissopimuksen II osassa on 16 olennaista määräystä), ja myös yhdenvertaisuutta ja kulttuurien välistä vuoropuhelua käsittelevä 6 artikla sisältää yleisissä määräyksissään suoria viittauksia koulutukseen.

2. Viime vuosina kansallisten vähemmistöjen suojelua koskevan yleissopimuksen neuvoa-antava komitea (jäljempänä 'neuvoa-antava komitea') on toistuvasti todennut, että on tarpeen tehdä koskevat yhteenvedot tietyistä teemakokonaisuuksista sen kokemusten ja näkemysten pohjalta. Vuonna 2003 pidetty puiteyleissopimuksen viidettä voimassaolovuotta juhlistanut konferenssi toi tähän keskusteluun merkittävää uutta sisältöä.<sup>2</sup> Konferenssin kolme keskusteluteemaa olivat osallistuminen, tiedotusvälineet ja koulutus. Näistä kolmesta teemasta neuvoa-antava komitea valitsi koulutuksen alueeksi, josta tehdään ensimmäinen sen omaan kokemukseen perustuva syväanalyysi.

---

<sup>2</sup> Euroopan neuvosto julkaisi konferenssiraportin vuonna 2005; ”Filling the Frame: Five years of monitoring the Framework Convention for the Protection of National Minorities” ISBN 92-871-5472-2.

3. Nyt käsillä oleva kommentaari pyrkii kattamaan viisi erillistä mutta toisiinsa liittyvää aihepiiriä:

- Siinä vedetään yhteen neuvoa-antavan komitean kokemukset työstä, jota se on tehnyt koulutusoikeuden parissa ja puolesta (etenkin puiteyleissopimuksen 12–14 artikla). Tämä kommentaari keskittyy pääosin 12 ja 14 artiklaan, koska nämä kaksi määräystä olivat neuvoa-antavan komitean koulutusta koskevan valvontatoiminnan ydin ensimmäisellä valvontakierroksella;
- Siinä korostetaan valtioita koskevista selonteoista olevan tiedon runsautta ja eri yhteyksissä käytettyjen ratkaisujen laajaa kirjoa. Monessa eri maassa ympäri Eurooppaa sovellettavat valtiokohtaisen käytännöt luovat kattavan kuvan puiteyleissopimuksen toimeenpanosta ja antavat näin mahdollisuuden jatkaa tässä kommentaarissa esiin nostettujen lukuisten erityiskysymysten pohdintaa.
- Käytäntöjen käsittely nostaa myös esiin aiheita, jotka vaativat lisähuomiota sekä neuvoa-antavan komitean tulevassa työssä, puiteyleissopimuksen toimeenpanossa ja sopimusvaltioiden selonteoissa että muiden toimijoiden kuten kansalaisjärjestöjen ja yliopistolaitoksen toiminnassa;
- Kommentaari pyrkii myös asettamaan neuvoa-antavan komitean työn ja näkemykset laajemman kansainvälisen diskurssin osaksi;
- Siinä nostetaan esiin joitain jännitteitä, joita neuvoa-antava komitea on kohdannut vähemmistö- ja kulttuurien välisen koulutuksen alueella sekä valintoja, joita kaikkien mukana olevien toimijoiden on tehtävä, olipa kyse sopimusvaltioista ja niiden



valtionhallinnosta, vähemmistöistä, vanhemmista ja opiskelijoista/oppilaista.

4. Kommentaarin jokaisen osan lopussa olevien johtopäätösten todentamiseksi hyödynnetään neuvoa-antavan komitean eri maita koskevia lausuntoja sekä komitealle annettuja selontekoja sekä muita lähteitä.

5. Neuvoa-antava komitea toivoo, että kommentaari tarjoaa käytännön opastusta puiteyleissopimukseen liittyneille sopimusvaltioille ja muille koulutustoiminnan parissa työskenteleville toimijoille. Näitä toimijoita ovat opettajat ja kasvattajat, oppilaat tai opiskelijat ja näiden vanhemmat,<sup>3</sup> vähemmistöt ja niitä edustavat järjestöt sekä keskus-, paikallis- ja aluehallinnon viranomaiset. On kuitenkin korostettava jo alusta alkaen, että koulutuksen moninaisten päämäärien ja todellisten tilanteiden monimuotoisuuden takia tällä alalla ei ole olemassa mitään ”yhden koon” ratkaisuja.

6. Käsillä olevan kommentaarin tarkoituksena ei ole olla tyhjentävä analyysi kaikista puiteyleissopimuksen piiriin kuuluvista vähemmistö- ja kulttuurien väliseen koulutukseen liittyvistä seikoista. Tarkoitus on vetää yhteen neuvoa-antavan komitean ensimmäisellä valvontakierroksellaan saamat kokemukset ja painottaa joitain keskeisimpiä komitean työssään kohtaamia asioita. Toisella valvontakierroksella saattaa hyvinkin tulla vastaan

---

<sup>3</sup> Kommentaarissa ei käsitellä pelkästään lasten opettamista vaan myös heitä vanhempien (opiskelijat, aikuiset jne.) koulutusta.

kysymyksiä, jotka eivät olleet samassa määrin keskeisiä ensimmäisellä kierroksella.<sup>4</sup>

7. Kommentaarin painopisteenä on puiteyleissopimuksen rooli siinä tasapainottamistehtävässä, jossa toisaalta halutaan ylläpitää ja kehittää kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden kulttuuria ja identiteetin olennaisia piirteitä ja toisaalta saada heidät vapaasti integroitumaan ja olemaan mukana niissä yhteiskunnissa, joissa he elävät. Neuvoantava komitea toivoo, että käsillä olevaa kommentaaria voidaan käyttää välineenä sopimusvaltioiden asiaankuuluvan koulutuspolitiikan suunnittelussa ja toimeenpanossa sekä myös lisäosana siinä rakentavassa vuoropuhelussa, jota se on käynnistänyt sopijavaltioiden kanssa ensimmäisen valvontakierroksensa aikana.

## 1.2 Puiteyleissopimus – kansainvälisen ihmisoikeusvälineistön oleellinen osa

8. Kansallisten vähemmistöjen ja niihin kuuluvien henkilöiden oikeuksien ja vapauksien suojeleminen on kiinteä osa ihmisoikeuksien kansainvälistä suojaamista puitesopimuksen artiklan 1 mukaisesti:

”Kansallisten vähemmistöjen sekä näihin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden oikeuksien ja vapauksien suojeleminen on kiinteä osa ihmisoikeuksien kansainvälistä suojaamista, joka sellaisenaan kuuluu kansainvälisen yhteistyön piiriin.”

9. Tästä seuraa, että puiteyleissopimuksen takaama *oikeus koulutukseen ja koulutukseen liittyvät oikeudet* ovat oleellinen osa lukuisten kansainvälisten instrumenttien

---

<sup>4</sup> Tästä syystä kommentaarissa viitataan vain ensimmäisen valvontakierroksen materiaaleihin.

erityssäännösten myötä vakiinnutettuja koulutusoikeuksia. Näitä ovat ihmisoikeuksien yleismaailmallinen julistus, taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva yleissopimus, lapsen oikeuksien sopimus, kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskeva yleissopimus, UNESCON yleissopimus syrjinnän vastustamiseksi opetuksen alalla, Euroopan neuvoston yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi ja Euroopan sosiaalinen peruskirja.

10. Nämä säännökset koskevat lukuisia erilaisia oikeuksia, kuten esim.:

- maksuttoman ja pakollisen alemman perusasteen (alkeisopetuksen) periaate;
- yhdenvertainen oikeus koulutukseen ja yhtäläiset mahdollisuudet koulutusjärjestelmän sisällä;
- vanhempien vapaus valita heidän lapsilleen annettavan koulutuksen laatu omien uskonnollisen, moraalisen tai filosofisen vakaumuksensa mukaisesti;
- yksilöiden ja juridisten henkilöiden oikeus perustaa ja johtaa omia koulutuslaitoksiaan;
- maahanmuuttajataustaisten työntekijöiden ja näiden perheiden oikeus kielenopetukseen.

11. ETYJ:n kansallisten vähemmistöjen oikeutta opetukseen koskeva Haagin suositus sisältää myös paljon kansallisten vähemmistöjen koulutusoikeuksia koskevaa ohjeistusta. Vähemmistökieliä ja opetusta koskevista asioista on lisäopastusta myös Euroopan alueellisten tai vähemmistökielten peruskirjassa.

12. Puiteyleissopimuksella taataan oikeudet 'kansallisiin vähemmistöihin kuuluville henkilöille'. On selvää, että

nämä 'henkilöt' voivat olla miehiä tai naisia, lapsia tai aikuisia. Itse asiassa yleissopimuksen määräyksissä ei viitata pelkästään muodolliseen kouluopetukseen vaan koulutukseen ja koulutusjärjestelmään laajemmin. Viime vuosina neuvoa-antava komitea on kiinnittänyt entistä herkemmin huomiota eri kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden taikka vähemmistöryhmien sisäisten ryhmien oikeuksien moniin seurauksiin, olipa kyse miehistä tai naisista, kansalaisista tai ei-kansalaisista.<sup>5</sup>

13. Puiteyleissopimus ei kuitenkaan koske pelkästään vähemmistöjen oikeutta opetukseen ja koulutukseen ja erityisesti tietäntyyppiseen koulutukseen. Puiteyleissopimus on yhtä tärkeä vähemmistön kieltä, kulttuuria ja perinteitä koskevan tietoisuuden ja tietämyksen lisäämiseksi valtaväestön keskuudessa.<sup>6</sup> 14(3) artiklassa lisäksi

---

<sup>5</sup> Esimerkiksi Slovakian tasavallan selonteko ACFC/SR(99)8 sisälsi tietoja romaninaiisiin kohdistuneista erityisistä koulutuspyrkimyksistä. Britannia totesi omassa selonteossaan ACFC/SR(99)13, että "hallitus on huolissaan epäsuhtaisesta määrästä etnisiin vähemmistöryhmiin kuuluvia oppilaita, erityisesti afrokaribialaisia poikia, jotka ... eivät ole .... kouluissa". Neuvoa-antava komitea kirjasi Britanniaa koskevaan lausuntoonsa ACFC/INF/OP/I(2002)006 korkea-asteen koulutukseen pääsystä, että "vaikka tietyt etniset ryhmät ovat hyvin edustettuina..., toiset kuten bangladeshilaisnaiset ja afrikkalaiset ja afrokaribialaiset miehet ovat vakavassa määrin aliedustettuja" (kappale 85).

<sup>6</sup> Ks. neuvoa-antavan komitean Kyprosta koskeva lausunto ACFC/INF/OP/I(2002)4, kappale 30. Muissa lausunnoissa on korostettu erityisiin ammattiryhmiin kuuluvien henkilöiden koulutustarvetta. Näin esimerkiksi neuvoa-antavan komitean Albaniaa koskevassa lausunnossa ACFC/INF/OP/I(2003)004, jossa korostetaan tiettyjen ammattiryhmien – kuten lainvalvontaviranomaisten, oikeuslaitoksen ja viestimien palveluksessa olevien – koulutustarvetta sekä erikseen romani- ja egyptiläisyhteisöjen tarpeita suvaitsevaisuuden edistämiseksi (kappale 94).

määrätään, että kansallisten vähemmistöjen koulutukseen liittyvä oikeus oppia vähemmistökieltä tai saada opetusta tällä kielellä ei saa vaikuttaa valtion virallisen kielen oppimiseen tai tällä kielellä tapahtuvaan opetukseen.

14. Kuten yllä on jo todettu, koulutus on itsestään selvä oikeus, mutta se on myös tärkeä väline muiden oikeuksien, kuten osallistumis-, ilmaisun- ja yhdistymisvapauden toteutumisen kannalta. Tästä syystä puiteyleissopimuksella on keskeisen tärkeä asema eri ihmissoikeussäännösten yhdyssiteenä ja kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden kaikkien ihmissoikeuksien takaajana.

15. Kun suunnitellaan koulutus- ja opetusalaan koskevaa toimintaa, on otettava huomioon muillakin foorumeilla tehtävä työ. Näitä muita toimijatahoja ovat YK:n ihmissoikeussopimuksia valvovat elimet, YK:n erityisraportoijat (oikeus koulutukseen), Euroopan ihmissoikeustuomioistuimien ja Euroopan neuvoston elimet (kuten Euroopan neuvoston alueellisia ja vähemmistökieliä koskevan peruskirjan asiantuntijakomitea, kouluopetuksen, muun opetuksen ja korkeakoulutuksen pääosasto ja sen kielipolitiikkajaosto. Oikeutta koulutukseen ja sen sisältöihin liittyviä oikeuksia on tarkasteltava laajemmassa sopimusvaltioiden ihmissoikeuskoulutusta koskevan kokonaisuuden osana ja erityisesti meneillään olevan maailman ihmissoikeuskoulutusohjelman yhteydessä.<sup>7</sup>

### **1.3 Koulutuksen tavoitteet**

---

<sup>7</sup> Näiden hankkeiden päivitys- ja yhteenvetotietoja on seuraavassa: YK:n yleiskokous, Revised draft plan of action for the first phase (2005-2007) of the World Programme for Human Rights Education, A/59/525/Rev.1 (2.3.2005).

16. Kun tarkastellaan eri yhteiskuntien koulutukselle asetettuja tavoitteita puiteyleissopimuksen näkökulmasta, voidaan nähdä, että ne ovat hyvin monenlaisia ja joskus jopa ristiriitaisia, ja ne on sovittava yhteen tasapainoisella tavalla. Koulutus koskee monia eri sidosryhmiä: oppilaat ja koulutettavat, opettajat, vanhemmat, vähemmistöryhmät, paikalliset, alueelliset ja keskushallinnon viranomaiset. Heidän tarpeensa ja toiveensa voivat vaihdella ja niitä on jatkuvasti arvioitava ja otettava huomioon mahdollisuuksien mukaan. Lapsen oikeuksien sopimus on asettanut lapsen tarpeet ja toiveet tärkeimmälle sijalle, ja tätä näkökulmaa ei ollut aiemmissa asiakirjoissa. Tämä on keskeisen tärkeää opetuksen kannalta sillä aiemmin muissa kansanvälisissä asiakirjoissa on korostettu vanhempien tai opettajien etuja ja valintoja lapsen näkemysten kustannuksella.

17. Koulutuksen tavoitteita on käsitelty laajasti YK:n lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen 29 artiklassa. Se kuuluu seuraavasti:

- ‘1. Sopimusvaltiot ovat yhtä mieltä siitä, että lapsen koulutuksen tulee pyrkiä:
- (a) lapsen persoonallisuuden, lahjojen sekä henkisten ja ruumiillisten valmiuksien mahdollisimman täyteen kehittämiseen;
  - (b) ihmisoikeuksien ja perusvapauksien sekä Yhdistyneiden kansakuntien peruskirjan periaatteiden kunnioittamisen kehittämiseen;
  - (c) kunnioituksen edistämiseen lapsen vanhempia, omaa sivistyksellistä identiteettiä, kieltä ja arvoja, lapsen asuin- ja synnyinmaan kansallisia arvoja sekä hänen omastaan poikkeavia kulttuureita kohtaan;
  - (d) lapsen valmistamiseen vastuulliseen elämään vapaassa yhteiskunnassa ymmärryksen, rauhan, suvaitsevaisuuden, sukupuolten välisen tasa-arvon ja kaikkien kansakuntien,

etnisten, kansallisten ja uskonnollisten ryhmien sekä alkuperäiskansoihin kuuluvien henkilöiden välisen ystävyuden hengessä;  
(e) kunnioituksen edistämiseen elinympäristöä kohtaan [...]”

18. Osa näistä tavoitteista, kuten lapsen kielellisen kehityksen kehittäminen, ymmärretään ensisijassa välineellisinä. Näissä tapauksissa koulutus nähdään muiden päämäärien saavuttamisen välineenä (kuten työsaanti tai päätöksentekoon osallistuminen).

19. Toisia koulutuksen tavoitteita pidetään perustavanlaatuisina eli itsessään tärkeinä, vaikkei siihen olisi muuta rationaalista tai taloudellista perustetta. Tästä on kyse kun puhutaan lapsen oman identiteetin edistämisen kunnioittamisesta.

20. Nykyään näemme lapsen yksilönä, jolla on itsenäiset tarpeet ja kyvyt, mikä on vaikuttanut näiden tarpeiden priorisointiin muiden koulutuksen kanssa tekemisissä olevien toimijoiden tarpeiden joukossa. Kaikissa opetusohjelmissa on näin ollen otettava huomioon kumpikin tavoitetyyppi siten, että aina pyritään lapsen etuun YK:n lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen hengessä.<sup>8</sup> Sinänsä välineellisten ja perustavanlaatuisten tavoitteiden erottelu on hiukan keinotekoisia. Esimerkiksi lapsen kielellisen identiteetin kunnioittaminen on rikastavan eli täydenteisen kaksikielisyyden ja monikielisyyden edellytys. Se tarkoittaa monikielisyyttä, joka kehittää ja vahvistaa lapsen kognitiivisia ja emotionaalisia kykyjä ja jossa eri kielet vahvistavat

---

<sup>8</sup> Ks. Lapsen oikeuksien komitea, yleislausunto n. 1, The Aims of Education (2003).

toisiaan, jolloin kielellinen identiteetti on yhtä aikaa välineellinen tavoite ja päämäärä itsessään.

21. On syytä mainita, että *vain harvat sopimusvaltiot käsittelevät selonteissaan koulutuksen tavoitteita*. Jotkin niistä kuitenkin mainitsevat puiteyleissopimuksen 6 artiklan mukaiset koulutuksen tavoitteet ja opetusohjelmat.<sup>9</sup> Neuvoa-antava komitea puuttui vähemmistöopetuksen tavoitteisiin myös todetessaan, että sorbinkielisiä vähemmistökouluja oli ollut olemassa jo yli sadan vuoden ajan ja ”koulutuksellisen tehtävänsä lisäksi ne edistävät sorbi-identiteetin esiintuomista tämän vähemmistön perinteisesti asuttamilla alueilla”.<sup>10</sup>

#### **1.4 Puiteyleissopimuksen 4–6 artiklan merkitys**

22. Vanhemmat haluavat, että heidän lapsensa saavat korkealaatuista ja yhdenvertaisesti saatavilla olevaa ja tasavertaista opetusta, jonka avulla lapset voivat kehittää kykyjään ja persoonallisuuttaan, tulla yhteiskuntiensa täysivaltaisiksi jäseniksi ja elää arvokasta elämää. Kaikkien sopimusvaltioiden etu ja velvollisuus on kannustaa ja tukea näitä pyrkimyksiä ja turvata alueillaan vallitseva sosiaalinen koheesio.

23. Opetusta ja sen sisältöjä koskevia oikeuksia takaavien määräysten (12–14 artikla) lisäksi puiteyleissopimuksen 6

---

<sup>9</sup> Ks. esim. Viron selonteko ACFC/SR(99)16, kappaleet 30-31, jossa käsitellään Viron koulutuslain tavoitteita sekä Sveitsin selonteko ACFC/SR(2001)2, kappale 153, jossa puhutaan koulutuksen merkityksestä kulttuurien välisille yhteyksille ja suvaitsevaisuuden edistämiseksi.

<sup>10</sup> Ks. neuvoa-antavan komitean Saksaa koskeva lausunto ACFC/INF/OP/I(2002)008, kappale 59.



artikla antaa koulutukselle erityismerkityksen suvaitsevuu den hengen ja kulttuurien välisen vuoropuhelun näkökulmasta.

”1. Sopimuspuolet rohkaisevat suvaitsevuu den henkeä ja kulttuurien välistä vuoropuhelua sekä ryhtyvät tehokkaisiin toimenpiteisiin edistääkseen keskinäistä kunnioitusta, ymmärtämystä ja yhteistyötä erityisesti koulutuksen, kulttuurin ja viestinnän alalla kaikkien alueellaan asuvien henkilöiden kesken riippumatta heidän etnisestä, sivistyksellisestä, kielellisestä tai uskonnollisesta identiteetistään.

2. Sopimuspuolet sitoutuvat toteuttamaan soveltuvia toimenpiteitä sellaisten henkilöiden suojelemiseksi, jotka voivat joutua syrjinnän, vihamielisyyden tai väkivallan tai niiden uhan kohteeksi etnisen, sivistyksellisen, kielellisen tai uskonnollisen identiteettinsä johdosta.”

*4, 5 ja 6 artiklassa on esitetty sopimusvaltioiden ydinvelvoitteiden jatkumo.*

24. 4 artikla takaa yhdenvertaisen mahdollisuuden koulutukseen ja kieltää syrjinnän. Siinä myös selostetaan, että sopimusvaltioiden tulee ryhtyä tarpeellisiin myönteisiin toimenpiteisiin kansallisiin vähemmistöön kuuluvien henkilöiden täyden ja tehokkaan yhdenvertaisuuden edistämiseksi. Tätä ei voi liikaa korostaa. Puiteyleissopimus lähtee siitä, että sopimusvaltiot pyrkivät itse aktiivisesti yleissopimuksen tavoitteisiin. Passiivinen asenne saattaa merkitä yleissopimuksen velvoitteiden rikkomista. Esimerkki tästä on sellaisen lainsäädännön puuttuminen, joka takaisi kansallisiin vähemmistöihin kuuluville oikeuden koulutukseen ja muut siihen kuuluvat oikeudet tai vähemmistöpolitiikka, joka on luonteeltaan

tilannekohtaista ja suunnittelematonta.<sup>11</sup> Tällaisia – asianmukaisia ja tarpeellisia – toimia, joihin on ryhdytty vähemmistöön kuuluvien henkilöiden täyden ja tehokkaan yhdenvertaisuuden edistämiseksi, ei ole sinällään pidettävä valtaväestön tai muiden ryhmien syrjintänä (4(3) artikla). Yhtäläistä mahdollisuutta koulutukseen käsitellään myös (12(3) artiklassa

25. 5 Artiklassa on kyse tarpeellisten olosuhteiden edistämisestä, jotta kansallisiin vähemmistöihin kuuluvat henkilöt voivat ylläpitää ja kehittää kulttuuriaan sekä säilyttää identiteettinsä oleelliset perustekijät. 12–14 artiklassa syvennetään sitä, mitä tämä tarkoittaa opetuksessa ja koulutuksessa.

26. Kuten yllä on todettu, 4 ja 5 artiklan merkitys on siinä, että ne selvästi toteavat aktiivisen ja yhdenmukaisen koulutuspolitiikan olevan tarpeellista puiteyleissopimuksen määräysten toimeenpanemiseksi.

27. Sen lisäksi, että tarvitaan selkeitä ja yhdenmukaisia lainsäädännöllisiä ja institutionaalisia takeita, kaiken aktiivisen koulutuspolitiikan edellytyksenä on, että opetuksesta ja koulutuksesta on käytettävissä perustietoja. Toimeenpannessaan näitä määräyksiä (etenkin 5, 12 ja 14 artikla) sopimusvaltioilla on oltava riittävää tietoa maassa

---

<sup>11</sup> Ks. esimerkiksi Italiaa koskeva lausunto ACFC/INF/OP/I(2002)007, kappale 58, jossa neuvoa-antava komitea toteaa, että vähemmistökielten opetuksen pitäisi olla koordinoitujen ohjelmien osa eikä vain kokeiluluonteisia yksittäishankkeita. Ruotsia koskevassa lausunnossaan ACFC/INF/OP/I(2003)006, kappale 60, neuvoa-antava komitea kritisoi kaksikielisen opetuksen lainsäädännöllisten takeiden puuttumista muiden kuin saamelaisten osalta huolimatta siitä, että tähän olisi selvää tarvetta.

asuvista eri ryhmistä sekä näiden opetusta ja koulutusta koskevista tarpeista ja toiveista. Neuvoa-antava komitea on kiinnittänyt erityistä huomiota eri yksilöiden ja ryhmien ja yksittäisen vähemmistöryhmän sisällä olevien ryhmien toisistaan poikkeaviin tarpeisiin. Kaupunkiympäristöissä tiiviisti yhdessä elävillä ryhmillä ja yksilöillä voi olla eri tarpeita ja odotuksia kuin hajallaan asuvilla vähemmistöillä tai maaseutuväestöllä. Tästä syystä on pidettävä mielessä 15 artikla, joka takaa kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden oikeuden tehokkaaseen osallistumiseen koulutuspolitiikan suunnittelu- ja toteutusvaiheissa, jotta voidaan taata, että vähemmistöryhmien eri osien moninaiset tarpeet ja toiveet tulevat kuulluiksi.

28. Neuvoa-antava komitea on jatkuvasti korostanut sitä, että on kunnioitettava periaatetta, jonka mukaan kansallisiin vähemmistöihin kuuluvilla on vapaus määritellä oma identiteettinsä. On myös pidettävä huolta siitä, että väestötietoja, etnisyyttä ja muita henkilökohtaisia tietoja käsitellään puiteyleissopimuksen 3 artiklan mukaisesti. Samalla on tärkeää, että sopimusvaltiot tekevät opetusta ja koulutusta koskevia tarvearvioita kvantitatiivisia ja kvalitatiivisia välineitä käyttäen ja asianomaisia kuullen.<sup>12</sup>

30. Kansallisen vertailutiedon merkitys kasvaa koulutuskentän tullessa entistä hajautuneemmaksi. Tällaisen perustiedon puuttumista ei saa käyttää tekosyynä

---

<sup>12</sup> Myös yliopistotutkijat ja kansalaisjärjestöt saattavat pystyä auttamaan tämän tiedon keräämisessä ja arvioinnissa. Ks. esimerkiksi raportti 'The Right to Education of Persons Belonging to National Minorities in Voivodina', Voivodina Center for Human Rights, Novi Sad, 2005

sille, ettei esimerkiksi vähemmistökooulutuksessa ryhdytän mihinkään toimiin.

31. Neuvoa-antava komitea on usein todennut, että sopimusvaltioiden selonteosta ja näin ollen myös neuvoa-antavan komitean lausunnoista puuttuu sukupuolen mukaan yksilöity tieto. Jossain tapauksissa tämä on seurausta koko vähemmistöä koskevan ja koulutuksellisen tiedon puuttumisesta (joissain maissa tiedonkeruuta koskevien juridisten esteiden vuoksi). Toisissa maissa tätä tietoa on, mutta se ei erittele tyttöjen ja poikien tai naisten ja miesten asemaa ja saavutuksia. Miesten ja naisten koulutukselliset erot johtavat usein eroihin työn saamisessa ja työhön liittyvässä asemassa, ja siksi niitä pitäisi seurata tarkasti. Kielteiset sukupuoliroolistereotypiat – sekä valtaväestön että vähemmistöjen piirissä – on paljastettava ja niistä on keskusteltava julkisuudessa. Lisäksi on ryhdyttävä koordinoituihin toimiin niiden kitkemiseksi kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskevan yleissopimuksen (5 artikla) mukaisesti.<sup>13</sup>

32. Puiteyleissopimuksen 6 artiklassa edellytetään, että sopimusvaltiot kannustavat suvaitsevaisuutta, vuoropuhelua ja ymmärtämystä valtioittensa alueella asuvien eri ryhmien välillä. Opetus- ja koulutusasioissa tämä asettaa vaatimuksia sekä koulutuksen sisällöille että opetuksen muotoa, opettajia, rakenteita ja laitoksia

---

<sup>13</sup> Ks. myös kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskevan yleissopimuksen 10 artikla, joka koskee nimenomaisesti yhtäläisiä koulutuksellisia oikeuksia, kuten mahdollisuudet samaan opinto-ohjelmaan, samoihin tutkintoihin, samantasoisien opettajakunnan antamaan opetukseen ja samantasoisin koulutiloihin ja -varusteisiin.

koskeville valinnoille. 6 ja 12 artiklan välinen yhteys on vahva, sillä kumpikin määräys tukee puiteyleissopimuksen ydinsanomaa eli kulttuurien välistä vuoropuhelua, vähemmistöjen integroitumista laajempaan yhteiskuntaan sekä sosiaalista koheesiota. Sopimusvaltioiden tulee käydä säännöllisesti läpi esim. historian, uskonnon ja kirjallisuuden opetusohjelmat ja oppikirjat, mutta myös koko laajempi opetusohjelma sen varmistamiseksi, että kulttuurien ja identiteettien monimuotoisuus on näkyvissä ja se edistää suvaitsevaisuutta ja kulttuurien välistä kommunikaatiota.

33. Neuvoa-antava komitea haluaa palauttaa mieliin, että Euroopan neuvostolla on ollut jo pitkään historian opetusta koskevia ohjelmia. Nämä pyrkimykset tähtäävät historian oppikirjoissa olevien stereotyyppien ja ennakkoluulojen poistamiseen ja historian mahdollistamaan kriittisen ajattelun kehittämiseen. Neuvoa-antava komitea lausunnoissa on usein mainittu kulttuurien välisen tietämyksen ja vuoropuhelun sisällyttäminen opetusohjelmiin sekä tarve tarkastella etenkin historian ja uskonnon opetusohjelmia, mutta silti on todettu, että neuvoa-antavalla komitealla ei ole ollut tilaisuutta lausua laajemmin uskonnonopetuksesta tai uskonnollisen yhteisöjen tarjoamasta opetuksesta.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> Bulgarian selonteko ACFC/SR(2003)001 sisältää itsekritiikin arvioinnin siitä, että bulgarialaisissa opetusohjelmissä ei ole riittävästi kulttuurien välistä ainesta, mutta samalla siinä on myös tietoa tietyn kansalaisjärjestön (The Interethnic Initiative on Human Rights Foundation) pyrkimyksistä vastata tähän koulutukseen liittyvään tarpeeseen. Sveitsin selonteossa ACFC/SR(2001)2 raportoidaan Sveitsin yleisradioyhtiön (SSR) eri uskontoja koskevasta ohjelmasarjasta, jonka tarkoituksena on lisätä kulttuurien välistä ymmärtämystä. Tämä

34. Kansainvälisessä laissa vakiintuneen periaatteen mukainen vaatimus on toisaalta, että vanhemmat voivat päättää oman uskonnollisen, moraalisen tai filosofisen vakaumuksensa nojalla, millaista opetusta heidän lapsilleen annetaan (ks. yleismaailmallinen ihmisoikeuksien julistus ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 1 lisäpöytäkirjan 2 artikla) ja toisaalta, että tietoa ja tietämystä on välitettävä objektiivisesti, kriittisesti ja moniarvoisesti.<sup>15</sup> Tässä suhteessa voidaan myös viitata ETYJ:n Wienin asiakirjan (1989) monitahoisiin uskonnonopetusta koskeviin määräyksiin, joihin sisältyy mm. jokaisen oikeus antaa ja saada uskonnonopetusta valitsemallaan kielellä (16 pykälä). Kaikki nämä kansainväliset asiakirjat pyrkivät edistämään ryhmien välistä ymmärtämystä ja vuoropuhelua ja ehkäisemään yksinvaltaa, suvaitsemattomuutta ja vihaa.

35. Puiteyleissopimuksen 7 ja 8 artiklat takaavat kansallisiin vähemmistöihin kuuluville henkilöille

---

osoittaa hyvin, mikä rooli tiedotusvälineillä, etenkin televisiolla, on kasvatuksellisenä välineenä. Neuvoa-antavan komitean Armeniaa koskevassa lausunnossa ACFC/INF/OP/I(2003)001 (12 artiklaa käsiteltäessä) huomautetaan, että kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden kulttuuria, historiaa, uskontoa ja perinteitä opetetaan pelkästään erityisillä sunnuntaisin järjestettävillä oppitunneilla mutta “ei yleisen opetusohjelman osana”.

<sup>15</sup> Tapaus Kjeldsen, Busk Madsen ja Pedersen vastaan Tanska, Euroopan ihmisoikeustuomioistuin, sarja A, n. 23, 1976, kappale 50, ja Hartikainen vastaan Suomi, tiedonanto n. 40/1978. Viimeksi mainitussa tapauksessa ihmisoikeuskomitea katsoi, että pakollinen uskonnonopetus (tai uskonnon tai etiikan historian opetus) on kansainvälisen kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen 18(4) artiklan mukaista vain, mikäli opetusta annetaan neutraalisti ja objektiivisesti kunnioittaen vanhempien ja huoltajien vakaumusta, mukaan lukien uskonnottomien vakaumukset.

uskonnonvapauden sekä oikeuden uskonsa tunnustamiseen ja uskonnollisten laitosten, järjestöjen ja yhdistysten perustamiseen. Viimeksi mainittu oikeus on mainittu koulutusoikeuden yhteydessä Euroopan ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen (Euroopan ihmisoikeussopimus) 1 lisäpöytäkirjan 2 artiklassa.<sup>16</sup> Oikeuksien väärinkäytön kieltoa koskevan Euroopan ihmisoikeussopimuksen 17 artiklan nojalla uskonnollinen opetus tai kasvatus ei saa – itse asiassa minkäänlainen kasvatus ei saa – johtaa muiden oikeuksien rikkomiseen (riippumatta siitä onko kyse samoista tai erilaisista uskonnollisista vakaumuksista). Edellä käsiteltyjen kouluaineiden lisäksi kaikkia muitakin opetettavia aineita, kuten matematiikkaa, liikuntaa, musiikkia ja kuvataiteita, tulee tarkastella monikulttuurisesta ja kulttuurien välisestä näkökulmasta ja mukauttaa niitä tämän mukaisesti.

---

<sup>16</sup> Lisäpöytäkirjan 2 artiklan mukaan “Keneltäkään ei saa kieltää oikeutta koulutukseen. Hoitaessaan kasvatuksen ja opetuksen alalla omaksumiaan tehtäviä valtion tulee kunnioittaa vanhempien oikeutta varmistaa lapsilleen heidän omien uskonnollisten ja aatteellisten vakaumustensa mukainen kasvatus ja opetus.” Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on ollut tilaisuudessa lausumaan tästä määräyksestä moneen otteeseen.

## Osa II Puitesopimuksen erityiset opetusta ja koulutusta koskevat määräykset

### 2.1 Puiteyleissopimuksen 12 artikla

”12(1). 1. Sopimuspuolet ryhtyvät opetuksen ja tutkimuksen alalla tarpeen mukaan toimenpiteisiin kansallisten vähemmistöjensä yhtä lailla kuin valtaväestönkin kulttuuria, historiaa, kieltä ja uskontoa koskevan tiedon vaalimiseksi.

12(2). Tässä yhteydessä sopimuspuolet järjestävät muun muassa riittävät mahdollisuudet opettajankoulutukseen ja oppikirjojen saamiseen sekä helpottavat eri yhteisöjen opiskelijoiden ja opettajien välisiä yhteyksiä.

12(3). Sopimuspuolet sitoutuvat edistämään kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden yhtäläisiä mahdollisuuksia saada koulutusta kaikilla tasoilla.”

#### 2.1.1 Selittävä muistio

”Kappale 71. Artiklan tarkoituksena on edistää monikulttuurista tietoisuutta sekä kansallisten vähemmistöjen että valtaväestön kulttuurista, historiasta, kielestä ja uskonnosta. (ks. 6 artikla kappale 1). Päämääränä on luoda sellainen suvaitsevaisuuden ja vuoropuhelun ilmapiiri, johon on viitattu sekä puiteyleissopimuksen johdannossa että valtioiden ja hallitusten päämiesten Wienin huippukokouksen julistuksen II liitteessä. Toisessa kappaleessa oleva luettelo ei ole kattava, ja viittaus ‘oppikirjojen saatavuuteen’ on ymmärrettävä siten, että se käsittää myös oppikirjojen julkaisemisen ulkomailla ja niiden hankinnan ulkomailta. Velvoite edistää kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden yhtäläisiä koulutusmahdollisuuksia kaikilla tasoilla kuvastaa Wienin julistuksessa ilmaistua huolenaihetta.”



## 2.1.2 Pääkysymykset

36. Suurin osa sopimusvaltioiden toimittamasta tiedosta sekä useimmat neuvoa-antavan komitean koulutusta koskevista kommenteista on esitetty 12 artiklan kohdalla. Sopimusvaltioiden selonteot ja neuvoa-antavan komitean lausunnot nostavat koulutuksen (aikaan, paikkaan ja sisältöön liittyvää) laajuutta koskevien seikkojen lisäksi esiin kolme ydinasiää: Ne seuraavat 12 artiklan rakennetta:

- a) Koulutuksen monikulttuurisen ja kulttuurien välisen näkökulman edistäminen;
- b) Opettajankoulutus, oppikirjojen saatavuus ja kulttuurien väliset yhteydet;
- c) Yhdenvertaiset mahdollisuudet saada koulutusta.

### ***Koulutuksen kattavuus***

37. Sopimusvaltiot käyttävät selonteissaan *laajasti määriteltyä koulutuksen käsitettä*. Tämä on ollut myös neuvoa-antavan komitean omaksuma lähestymistapa. Koulutus kattaa käsitteenä paitsi pakollisen peruskoulujärjestelmän, myös esikoulut, korkea-asteen koulutuksen, tutkimuksen, ammattikoulutuksen, aikuiskoulutuksen, ammattiryhmien koulutuksen (kuten juristit, poliisit, journalistit, valtiohallinnon virkamiehet ja poliitikot sekä normaalin kouluajan ulkopuoliset kasvatukselliset toiminnat (kuten sunnuntaisin pidettävät oppitunnit ja kesäleirit). Esimerkiksi Moldovan hallitus totesi neuvoa-antavan komitean lausunnon perusteella antamissaan kommenteissa seuraavaa:

”Koulutuslaissa ei ole mitään termiä ’pyhäkoululle’, mutta sen sijaan lain johdannossa on yleinen koulutusjärjestelmän määritelmä, jossa on ’verkosto erityyppisiä ja eri omistuspohjalla toimivia kasvatuksellisia laitoksia...’. Näin ollen ’pyhäkoulu’ voidaan pitää 34 artiklan mukaisesti toimivana julkisena, (koulun ulkopuolisena) opetus- ja kasvatusalana muuna laitoksena.”

38. Puiteyleissopimuksen toimeenpanoa Moldovassa koskevassa ja 15.1.2003 tekemässään päätöksessä ResCMN(2003)4 ministerineuvosto totesi:

”Koulutusasioissa on oleellista kuulla eri kansallisten vähemmistöjen edustajia, jotta näiden vähemmistöjen erityistarpeisiin voidaan vastata tasapainoisesti turvaten niille yhdenvertainen käytössä olevien resurssien saanti. Erityishuomiota pitäisi kiinnittää lukumääräisesti pienempiin ja niihin vähemmistöihin, joilla ei ole mahdollisuutta saada kielisukulaisvaltion tukea.”

39. *Esiopetuksen* merkityksestä neuvoa-antava komitea totesi Slovakiaa koskevassa lausunnossaan, että “avainasemassa tämän päämäärän saavuttamiseksi on taata se, että koulutusjärjestelmä heijastaa ja myös ottaa täysimääräisesti huomioon kyseisen vähemmistön kielen ja kulttuurin [...] Tämä lähestymistapa auttaisi myös parantamaan romanivanhempien ja koulujen keskinäistä ymmärrystä. Vähemmistöjen saamat kokemukset esikoulutasolla ovat tässä suhteessa usein keskeisen tärkeitä. Kun otetaan huomioon, että Slovakian lastentarhoissa olevien romanilasten suhteellinen määrä on viime vuosina vähentynyt jyrkästi, neuvoa-antava komitea pitää tervetulleina aloitteita, joiden tarkoituksena on parantaa romanien lastentarhamahdollisuuksia toivoen samalla, että näillä aloitteilla on myönteinen vaikutus

paikallistason käytäntöihin tässä asiassa.”<sup>17</sup> Esikouluopetusta on käsitelty erikseen puiteyleissopimuksen selittävässä muistiossa 14(2) artiklan kohdalla (alla).

40. *Alemman perusasteen eli alkeisopetuksesta* (mukaan lukien esikouluopetus) on useimpien sopimusvaltioiden selonteissa suhteellisen paljon materiaalia, kun taas yksityiskohtaista tietoa on paljon vähemmän vähemmistöjen *korkeakoulutukseen* liittyvistä seikoista sekä vähemmistökieliä, -historiaa ja – kulttuuria koskevan opetuksen saatavuudesta.<sup>18</sup> Sopimusvaltiot kertovat erilaisista vähemmistöjä koskevaa tutkimusta tekevästä laitoksista, mutta antavat vain harvoin tietoja siitä, missä määrin vähemmistöt ovat itse mukana tässä tutkimuksessa ja koulutuksessa. Alemman perusasteen opetuksen tulee olla maksutonta ja pakollista, mutta sopimusvaltioiden korkeakoulutukseen liittyvien velvoitteiden tarkkaa laajuutta ei ole määritelty kansainvälisoikeudellisissa asiakirjoissa sen enempää mitä puiteyleissopimuksen 12(3) artiklassa sanotaan yhdenvertaisten mahdollisuuksien periaatteesta.<sup>19</sup>

---

<sup>17</sup> Ks. neuvoo-antavan komitean Slovakiaa koskeva lausunto ACFC/INF/OP/I(2001) 001, kappale 40.

<sup>18</sup> Ks. esimerkiksi Kroatian selonteko ACFC/SR(2003)001 ja Liettuan selonteko ACFC/SR(2001)7 sekä Albaniaa ACFC/INF/OP/I(2003)004, Viroa ACFC/INF/OP/I(2002)005 ja Britanniaa ACFC/INF/OP/I(2002)006 koskevat lausunnot.

<sup>19</sup> Romaniaa koskevassa launnossa ACFC/INF/OP/I(2002)001 neuvoo-antava komitea piti tervetulleina monikulttuurisia korkea-asteen koulutuslaitoksia, joissa yliopistotason opetusta voidaan antaa eri kielillä.

41. Monen sopimusvaltion selonteko alleviivaa *aikuiskoulutuksen* tärkeyttä, jonka merkityksestä näytetään olevan tietoisia.<sup>20</sup> Monet sopimusvaltiot eivät ole täysin arvioineet nykYTEKNOLOGIAN roolia koulutuksessa eivÄTKÄ sen erityisiä etuja ja mahdollisia haittoja kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden kannalta. Norja totesi omassa selonteossaan, että ”lÄHITULEVAISUUDESSA verkko-opetus mahdollistaa sen, että koulut voivat tarjota suomenkielistä opetusta lukiotasolla ilman, että on tarpeen tehdä muutoksia opetuksen saamisoikeutta koskeviin määräyksiin”.<sup>21</sup>

### ***Opetuksen ja koulutuksen monikulttuurisen ja kulttuurien välisen näkökulman edistäminen***

42. 12(1) artiklan nojalla on selvää, että sopimusvaltioiden velvoitteet eivät koske pelkästään vähemmistöille vaan myös valtaväestölle tarjolla olevaa koulutusta. Asianomaisen artiklan sanamuoto on hyvin lähellä YK:n julistuksen muotoilua etnisiin, uskonnollisiin ja kielellisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden oikeuksista (1992). Julkilausuman kommentaarin mukaan *monikulttuurinen koulutus* pitää sisällään koulutuspolitiikan ja -käytännöt, jotka täyttävät eri kulttuuritraditioihin

---

Se totesi myös, että Babes-Bolyain yliopisto tarjoaa nyt myös romanian-, unkarin- ja saksankielistä opetusta ja kehotti Romanian viranomaisia jatkamaan vuoropuhelua asianomaisten ryhmien kanssa.

<sup>20</sup> Ks. esimerkiksi Viron selonteko ACFC/SR(99)16, jossa kerrotaan aikuisten ja lasten kielenopetuksen budjetista ja aikuiskoulutusta koskevasta lainsäädännöstä. Saksan ACFC/SR(2000)1, Italian ACFC/SR(1999)007 ja Ruotsin ACFC/SR(2001)3 selonteissa on runsaasti tietoa aikuiskoulutuksesta. On huomattava, että jo puiteyleissopimuksen valmistelutyön aikana aikuiskoulutusta korostettiin, CDCC-BU(94) Rev. 7 (1994).

<sup>21</sup> Norjan selonteko ACFC/SR(2001)1.

kuuluvien yhteiskuntaryhmien erilliset koulutukselliset tarpeet, kun taas *kulttuurien välisessä koulutuksessa* on kyse koulutuspolitiikasta ja -käytännöistä, joiden kautta sekä valtavirtaa että vähemmistöjä edustavat eri kulttuureihin kuuluvat henkilöt oppivat käymään rakentavaa vuoropuhelua keskenään.<sup>22</sup>

43. Viitattaessa koulutuksen *monikulttuurisuuteen* sopimusvaltiot arvioivat itseään toisinaan kriittisesti siinä, miten ne ovat toimeenpanneet 12 artiklan määräyksiä. Esimerkiksi Saksa totesi, että ”näiden Saksan vähemmistöjen kulttuureita ja kieliä koskeva tietämys on levinnyt paljon laajemmin asianomaisilla perinteisillä asuinalueilla kuin muissa osassa Saksaa”.<sup>23</sup> Sopimusvaltioille keskeisen tärkeitä toiminta-alueita ovat *koulujen opetusohjelmat* sekä monikulttuurista ja kulttuurien välistä sisältöä ja muotoa tarjoavien *koulukirjojen* toimittaminen ja tarkistaminen. Toimenpiteitä ei pitäisi rajata kansallisten vähemmistöjen maantieteellisille asuinalueille.<sup>24</sup>

44. Ensimmäisessä selonteossaan<sup>25</sup> Tšekin tasavalta totesi tiettyjen kouluaineiden vaativan erityistä huomiota:

---

<sup>22</sup> A. Eide, Commentary to the UN Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities, E/CN.4/Sub.2/AC.5/2001/2 (2001), kappaleet 64-70.

<sup>23</sup> Saksan selonteko ACFC/SR(2000)1, 12 artiklaa koskeva osuus. Ks. myös Bulgarian selonteko ACFC/SR(2003)001.

<sup>24</sup> Neuvoa-antavan komitean Itävaltaa koskeva lausunto ACFC/INF/OP/I(2002)009, kappale 56.

<sup>25</sup> Tšekin tasavallan selonteko ACFC/SR(99)6, 12 artiklaa koskeva kohta.

”Valtaväestön valistaminen kansallisten vähemmistöjen kulttuurista, historiasta, kielestä ja uskonnosta on perinteisesti laiminlyöty. Vaikka tiettyä edistystä onkin viime vuosikymmenen aikana tapahtunut, tšekin kielen kirjat ovat pitkälti oppikirjoja tšekkiläisestä etnisestä kansakunnasta, sen kulttuurista, sen taistelusta kohti etnistä autonomiaa ja myöhempää valtiollista itsenäisyyttä, aina esitettynä saksalaiselementin vastinparina. Ikään kuin Tšekinmaa ei olisi perinteisesti ollut monien etnisten, kulttuuristen ja uskonnollisten vähemmistöjen, etenkin saksalaisten ja juutalaisten kansallisten vähemmistöjen sekä alituisen unohtettujen romanien koti.”

45. Jotta voidaan taata koulutuksen *kulttuurien välinen* aines, johon kuuluu kulttuurien välinen vuoropuhelu (6 ja 12 artikla), vähemmistökulttuureita koskevan tiedon levittäminen (12 artikla) sekä kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden mahdollisuus oppia valtakieltä (14 artikla), sopimusvaltioiden on arvioita erilaisia opetuksen järjestämisen mahdollisuuksia. Kuten edellä on todettu, tämä edellyttää ensimmäisenä vaiheena perustiedon keräämistä eri ryhmien ja yksilöiden tarpeista ja toiveista.

46. Sopimusvaltiot kertovat säännönmukaisesti *eri menetelmistä ja järjestelmistä vähemmistökoulutus- ja erityisesti vähemmistökielen opettamisvaatimukseen vastaamiseksi*. Seuraavat erimerkit ovat pääosin peräisin tapauksista, joissa kieli nähdään koulutuksen keskeisimpänä elementtinä. Muut koskevat etenkin romanioppilaiden pitkään jatkunutta muita heikompaa asemaa myös opetuksessa ja koulutuksessa.

47. Jotta suvaitsevaisuuden ja kulttuurien välisen vuoropuhelun, vähemmistöjä ja valtavirtaa koskevan tietoisuuden levittämisen, yhdenvertaisten koulutusmahdollisuuksien sekä ilmaisen ja pakollisen

koulutuksen peruseriaatteet voivat tehokkaasti toteutua, on välttämätöntä ottaa huomioon monia muitakin identiteetin osatekijöitä, kuten uskonto, maantieteellinen sijainti, sukupuoli.

48. Ydintehtävä on järjestää koulutusjärjestelmä siten, että se mahdollistaa eri ryhmistä tulevien ihmisten välisen ja keskinäistä ymmärrystä ja suvaitsevaisuutta edistävän vuorovaikutuksen ja samalla sallii sen, että ihmisillä säilyvät ja kehittyvät ne tekijät, jotka identifioivat heidät ryhmiensä jäseniksi. Miten koulutusrakenteet ja -sisällöt voivat varmistaa näiden yllä esiteltyjen kahden päämäärän välisen tasapainon, jolla saavutetaan 'integraatio erilaisuudessa'?

49. Ensimmäiset seuraavista menetelmistä koskevat kielivähemmistöjä, joiden kohdalla kielenopetus ja kielikoulutus ovat keskeisen tärkeitä asioita. Käytännössä suuri osa sopimusvaltioiden selonteoissa ja näin myös neuvoa-antavan komitean lausunnoissa olevasta tiedosta liittyy kielen rooliin ja asemaan koulutuksessa. Kielen roolia ja asemaa alemman perustason opetuksessa koskevia tavallisimmin mainittuja menetelmiä ja rakenteita ovat:

1. Koulut, joissa vähemmistökieli on määräävässä asemassa ja valtakieltä opetetaan vain oppiaineena;
2. Koulut, joissa vähemmistökieli on määräävässä asemassa ja enemmän tai vähemmän rajallinen määrä opetusta tapahtuu valtakielen välityksellä (esim. kielen itsensä lisäksi eräitä muita aineita kuten historia, uskonto ja joskus maantiede);
3. Koulut, joissa valtakieli on määräävässä asemassa ja

jossa vain tietyillä oppitunneilla käytetään vähemmistökieltä ja/tai opetus tapahtuu sen välityksellä;

4. Vaikka yllä olevien koulujen voidaan sanoa olevan kaksikielisiä, termi tulisi mieluiten varata kouluille, jotka pyrkivät pitämään molemmat kielet (vähemmistö- ja valtakieli) yhtä tärkeinä kaikissa opetusohjelmissa ja oppitunneilla ja joissa luokat muodostuvat mahdollisuuksien mukaan eri ryhmistä peräisin olevista oppilaista ja opettajista.

50. Jotkut maat kuten Itävalta, Unkari ja Puola ovat antaneet selonteissaan laajasti tietoa eri koulu- ja koulutustyypeistä, koulujen, oppilaiden ja jopa opettajien lukumääristä sekä näiden laitosten alueellisesta kattavuudesta.<sup>26</sup> Neuvoa-antavan komitean ensimmäisellä sopimusvaltioiden selontekokierroksella saama tieto viittaa yleisesti siihen, että kolmas menetelmä on määräävä (valtakielinen koulu, jossa on joitain vähemmistölle suunnattuja oppitunteja tai aineita). Neljäs menetelmä (kaksikieliset koulut) on paljon vähemmän käytössä riippumatta puiteyleissopimuksen kaksikielisyyttä ja jopa monikielisyyttä läpikäyvästi korostavasta hengestä.

51. Neuvoa-antavan komitean periaatteellisena kantana on ollut, että kaikkien koulutukseen liittyvien seikkojen ja osatekijöiden tulee edistää 'suvaitsevaisuuden ja vuoropuhelun ilmapöytä'.<sup>27</sup> Vuoropuhelu on tuskin mahdollista, jos eri ryhmiin kuuluvat henkilöt eivät

---

<sup>26</sup> Itävallan ACFC/SR(2000)3, Unkarin ACFC/SR(99)10 ja Puolan ACFC/SR(2002)2 selonteot.

<sup>27</sup> Ks. yllä 6 artiklaa koskeva teksti sekä selittävän muistion sanamuoto kappaleessa 71.



koskaan kohtaa, vaikka asuisivatkin samassa kaupungissa, kylässä tai seudulla. Myöskään suvaitsevaisuutta ei voida edistää, jos valtaväestö ja vähemmistöt eivät tiedä mitään toistensa arkikokemuksista ja identiteettien osatekijöistä. Tämä on erityisen korostunutta joidenkin yllä kuvattujen, erillistä tai jopa eriyttävää näkökulmaa suosivien menetelmien kohdalla.

52. Eräät selonteoissa kuvatuista rakenteista pyrkivät puuttumaan erityisryhmien tarpeisiin ja tilanteisiin, joihin ei ole jostain syystä vastattu tai joihin tietyistä todellisista tai oletetuista syistä ei pystytä vastaamaan normaalin koulutusjärjestelmän puitteissa. Osa näistä rakenteista on perusteltuja, mutta toisia ei voi hyväksyä, varsinkin jos ne perustuvat eriytettyyn opetukseen ja niistä seuraa syrjäntävaikutuksia, kuten usein tapahtuu romanien kohdalla.

1. Niin sanotut 'erityisluokat' tai jopa 'erityiskoulut' (toisinaan kehitysvammaisille oppilaille tarkoitettuja kouluja, joita on epäsuhtaisessa määrin käytetty romanilasten kohdalla siitä väärästä yleisestä käsityksestä johtuen, jonka mukaan nämä lapset eivät pysty seuraamaan opetusta 'normaalissa' koulujärjestelmässä);
2. 'Tuki-, lisä- tai apuopetus', jonka tarkoituksena on auttaa vähemmistöoppilaat (usein romanit) integroitumaan muihin 'jo integroituihin' luokkiin myöhemmässä vaiheessa;
3. Sunnuntaisin pidettävät koulut ('pyhäkoulut') (joita muutamissa maissa kuten Moldovassa pidetään julkisen koulutusjärjestelmän oleellisena osana kun ne toisissa maissa ovat täysin sen ulkopuolisia).

53. Neuvoa-antava komitea on ilmaissut arvostavansa esiopetuksen tukiovetusluokkia, mikäli niiden tavoitteena on auttaa romanioppilaita ja muita vastaavassa tilanteessa olevia seuraamaan normaalia opetusohjelmaa, mutta samalla komitea on todennut, että kahden edellä mainitun menetelmän (erityisluokkien ja tuki/apuluokkien erottaminen) väliin jää vaarallinen harmaa alue.

54. Ruotsia koskevassa lausunnossaan neuvoa-antava komitea totesi, että sen saamien selontekojen mukaan tiettyjen Ruotsien kuntien romanioppilaita koskevat toimet ovat johtaneet erityisten romaniluokkien perustamiseen, mitä usein myös monet romanivanhemmat ovat tukeneet. Neuvoa-antava komitea katsoi, että ”vaikka nämä aloitteiden tarkoitus on olla tapa lisätuen antamiseen näille oppilaille, yhdelle kansalliselle vähemmistölle tarkoitettut luokat (sen sijaan että olisi erillisoppitunteja heidän kielensä ja kulttuurinsa opettamiseen tai kielellä annettavaan opetukseen) saattavat aiheuttaa näille lapsille riskin joutua epäedulliseen asemaan ja haitata puiteyleissopimuksen 12 artiklan toimeenpanoa ja rikkoa 6 artiklan mukaista kulttuurien välisen vuoropuhelun periaatetta.” Neuvoa-antava komitea kehotti myös painokkaasti viranomaisia analysoimaan paikallistilanteita ja ryhtymään toimenpiteisiin asianomaisia kuullen ”jotta romanilapset voisivat jatkaa ja että heitä kannustettaisiin pysymään tavallisissa luokissa.”<sup>28</sup>

55. Toisissa tapauksissa kokonaan tai osittain erillinen opetus saattaa olla tarkoituksenmukaisempaa taikka jopa

---

<sup>28</sup> Ks. edelleen osa 2.1.2, keskustelu yhtäläisistä mahdollisuuksista päästä koulutukseen, ml. romanien koulutukseen pääsy.

ainoa mahdollinen ratkaisu. Näin esimerkiksi Kyprosta koskevassa kannanotossaan neuvoa-antava komitea totesi, että “maroniittiyhteisön johtajat ovat toistuvasti vaatineet omia kouluja ja asuinalueita tai kyliä. Tästä syystä neuvoa-antava komitea pitää tervetulleena hallituksen vastikään tekemää päätöstä perustaa maroniittien oma alakoulu”. Neuvoa-antava komitea toivoo, että Kyproksen viranomaiset ryhtyvät muihinkin toimiin, joiden tarkoituksena on maroniittien kulttuurin ja identiteetin säilyttäminen ja kehittäminen.

56. Nämä koulutusmuodot eivät kuitenkaan poista tarvetta edistää kulttuurien välistä vuoropuhelua ja yhteyksiä – sekä koulutusympäristöissä että niiden ulkopuolella – yleissopimuksen 6, 12(1) ja 14(3) määräysten mukaisesti.<sup>29</sup>

57. Koulurakenteiden, opetusmenetelmien ja kasvatussisältöjen valinnan pitäisi perustua laajaan arviointiin, jossa otetaan huomioon mm. seuraavaa:

- Koulutuksen tavoitteet tietyllä alueella sekä kulttuurisissa ja poliittisissa konteksteissa. Erityisesti maissa, joissa on ollut konflikteja tai joissa on parhaillaan etnisten ryhmien välisiä jännitteitä tai vihamielistä kansallistunnetta, yhteyksien, vuoropuhelun ja integraation varmistaminen on pakottava ja ensisijainen tarve.
- Sukupuolen huomioon ottavan, vähemmistöoppilaiden ja -opettajien lukumäärää,

---

<sup>29</sup> Sorbien koulutuksesta, ks. edelleen neuvoa-antavan komitean Saksaa koskeva lausunto ACFC/INF/OP/I(2002)008.

- tarpeita, vaatimuksia sekä odotuksia ja mieltymyksiä koskevan tiedon kerääminen ja saatavilla pitäminen;
- Vähemmistökieltä puhuvien lasten oman kielen osaamisen sekä valtakielen osaamisen taso. Joissain tapauksissa vähemmistöoppilaiden oman kielen osaaminen ei ole riittävä, jotta he voisivat seurata opetusta pelkästään tällä kielellä. Joissain sopimusvaltioiden selonteoissa huomautettiin, että koulutusjärjestelmän rooli vähemmistökulttuurien säilyttämisessä ja kehittämisessä on viime vuosina kasvanut, koska vanhemmat eivät pysty välittämään lapsilleen vähemmistön kieltä ja perinteitä;
  - Tietyn paikkakunnan tai alueen väestöprofiili. Onko mahdollista, että koulu tai oppitunnit tai opintolinjat olisivat yhteisiä, vaikka erityistarpeisiin vastataan esimerkiksi kieltenopetuksessa? Ovatko kaksikieliset koulut mahdollisia? Ovatko erilliset koulut ainoa käytettävissä oleva menetelmä?
  - Kyseisessä maassa tai soveltuvin osin kielisukulaisvaltioissa tuotettujen asianmukaisten koulukirjojen saatavuus;
  - Taloudelliset ja muut resurssit.

58. Eräät sopimusvaltiot antavat yksityiskohtaista tietoa vähemmistökoulutuksen rahoituksesta. Puolan selonteossa kerrotaan, että kansallisille vähemmistöille kouluja ylläpitävät paikallisviranomaiset saavat lisävaltionapua (muunlaisen opetuksen lisäksi) (20 %:n lisä oppilasta kohden suuremmissa kouluissa ja 50 % pienemmissä kouluissa).<sup>30</sup> Unkarissa vähemmistökoulutuslaitoksia hallinnoiva paikallishallinto

---

<sup>30</sup> Puolan selonteko ACFC/SR(2002)2.

saa ylimääräistä tukea.<sup>31</sup> Tähän mennessä saadut sopimusvaltioiden selonteot eivät anna tietoa siitä, osallistuvatko vähemmistöt itse koulutusta koskevaan budjettipäätöksentekoon keskushallinnon, alueen tai koulun tasolla. Selonteoissa ei useinkaan käsitellä tai pohdita, miksi tietty menetelmä ja rakenne on valittu tiettyjen ryhmien tarpeisiin vastaamiseksi tai yleisen tilanteen ratkaisemiseksi.

### ***Opettajankoulutus, oppikirjojen saatavuus ja kulttuurien väliset yhteydet***

59. Opettajankoulutus ja hyvälaatuisten oppikirjojen saatavuus ovat kaikille oppilaille ja opiskelijoille taattavan hyvälaatuisen opetuksen olennaisia edellytyksiä. Vain muutaman sopimusvaltion selonteossa mainitaan 12 artiklan kohdalla *koulutuksen laadun* tunnuslukuja, kuten oppilaiden ja opettajien määrän suhde tai luokkakoon enimmäismäärä.<sup>32</sup> Unkaria koskevassa lausunnossaan neuvoa-antava komitea totesi, että “keskusteluissaan kansallisten vähemmistön itsehallintoelinten kanssa se [komitea] kuuli, että monien vähemmistöjen kohdalla on yhä pula sopivista vähemmistökielisistä oppikirjoista ja/tai pätevästä opettajista. Näissä oloissa kaksikielisissä kouluissa ja vähemmistöjen omaa kieltä käyttävissä kouluissa on vaikeaa tarjota opetusta, joka olisi *samanlaatuista* kuin unkarinkielisissä kouluissa”.<sup>33</sup>

---

<sup>31</sup> Unkarin selonteko ACFC/SR(99)10.

<sup>32</sup> Ks. esim. Albanian ACFC/SR(2001)5 ja Saksan ACFC/SR(2000)1 selonteot (romaneita koskevilta osin).

<sup>33</sup> Neuvoa-antavan komitean Unkaria koskeva lausunto ACFC/INF/OP/I(2001)004, kappale 39.

60. Neuvoa-antava komitea on havainnut, että useat sopimusvaltiot viittaavat opettajapulaan tekosyynä sille, ettei vähemmistökielistä tai kaksikielistä opetusta tarjota. Norjaa koskevassa lausunnossaan neuvoa-antava komitea vaati (12 artiklan kohdalla) lisäpanostusta ja riittävien resurssien osoittamista, jotta suomen opetukseen pätevien opettajien puute voidaan korjata. Ruotsia koskevassa lausunnossa neuvoa-antava komitea vaati viranomaisia tarkistamaan ne säännökset, joiden mukaan vähemmistökielen opetusvelvoite on ehdollinen opettajien saatavuudesta riippuen.<sup>34</sup>

61. 12(2) artiklassa – ja muissa vastaavissa puiteyleissopimuksen kohdissa – oleva termi ‘riittävä’ painottaa jälleen kerran sitä, että sopimusvaltioiden on tarpeen kerätä perustason tietoa ja tehdä tarvearvioita. On myös huomattava, että kaksikieliset ja monikieliset yhteiskunnat ja koulut tarvitsevat opettajia, joilla on asianmukainen kaksikielisyys-, monikielisyys- ja kulttuurien välisiä asioita koskeva koulutus. Opettajia on siksi aktiivisesti rekrytoitava sekä valtaväestön että vähemmistöryhmien piiristä ja heidät on koulutettava toimimaan monikielisisä ja kulttuurien välisissä ympäristöissä. Tämä on erityisen tärkeää niiden opettajien kohdalla, jotka ovat erikoistuneet historian ja uskonnon opetukseen.

62. Ns. *kin-state* eli kielisukulaisvaltion tukea annetaan koulutuksessa tavallisesti stipendiohjelmien, koulutuslaitosten lukukausimaksualennusten, ao. kielen

---

<sup>34</sup> Neuvoa-antavan komitean Norjaa ACFC/INF/OP/I(2003)003 ja Ruotsia ACFC/INF/OP/I(2003)006 koskeva lausunto.

opetuksen tukemisen ja opettajankoulutuksen, korkeakoulutusmahdollisuuksien ja tutkintojen tunnustamisen muodossa.

63. Neuvoa-antava komitea pitää hyödyllisenä ohjeistusta, joka on *Report on the Preferential Treatment of National Minorities by the Kin-State* (2001) -nimisessä asiakirjassa. Sen laatija on Euroopan neuvoston Demokratiaa oikeusteitse -komissio (joka on tunnettu paremmin nimellä Venetsian komissio).<sup>35</sup> Venetsian komissio muistuttaa, että kin-state-tuen pitää kunnioittaa ystävällisten naapurussuhteiden periaatetta puiteyleissopimuksen 2 artiklan mukaisesti. Puiteyleissopimuksen 18 artikla itse asiassa kannustaa kehittämään naapurivaltioiden välisiä kahden- ja monenvälisiä sopimuksia sekä yleisemminkin yhteistyötä yli rajojen. Tällainen yhteistyö voi vahvistaa myönteistä kehitystä sekä vähemmistöjen että valtaväestön kannalta. Venetsian komissio toteaa myös, että kansainvälinen laki ei hyväksy valtiollisen vallan käyttöä kansallisten rajojen ulkopuolella, ellei siihen ole erityislupaa. Kaikkein tärkeintä kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien kannalta on se, että Venetsian komission mielestä erilainen kohtelu, esim. *kin-state* -tuen muodossa, saattaa olla syrjintää jos se ei ole objektiivisesti ja kohtuullisesti perusteltua ja suhteessa tavoitteisiinsa.

64. Neuvoa-antava komitea on käsitellyt *kin-state* -kysymystä puiteyleissopimuksen 12 artiklan koulutusaiheen yhteydessä. Myös 4 artikla on merkityksellinen, kun *kin-state* -tuki aiheuttaa erilaistavaa

---

<sup>35</sup> CDL-INF (2001)19.

kohtelua, joka voi olla syrjivää ja vahvistaa niiden ryhmien huono-osaisuutta, joilla ei ole omaa *kin-state* -valtiotaan. Neuvoa-antava komitea onkin korostanut monissa lausunnoissaan, että liiallinen riippuvuus *kin-state* -tuesta saattaa asettaa jotkin ryhmät heikompaan asemaan, kuten esim. Armeniassa olevat jesidit ja assyrialaiset, ja että “viranomaisten tulisi varmistaa, että kaikki kansalliset vähemmistöt, etenkin lukumääräisesti pienemmät ja ne joilla ei ole *kin-state* -tukea, saavat yhdenvertaisesti hyödyn kansallisille vähemmistöille tarkoitetuista erityisistä valtiovallan ohjelmista”.<sup>36</sup>

65. Varoen käytetty *kin-state* -tuki voi olla etu sekä asianomaiselle vähemmistölle, muille vähemmistöryhmille että myös valtaväestölle. Kun keskustellaan koulukirjoihin ja muuhun oppimateriaaliin suunnatusta *kin-state* -tuesta, on otettava huomioon, että materiaalit eivät joissain tapauksissa heijasta asianomaisten kokemuksia ja toiveita riittäväällä ja oikealla tavalla, koska ne on tuotettu *kin-state* -valtiossa ja kirjoittajat eivät asu kyseisen vähemmistön kanssa samassa maassa.

### ***Yhdenvertaiset mahdollisuudet saada koulutusta.***

Koulutuksen juridiset ja institutionaaliset puitteet

66. Oikeus koulutukseen ja koulutukseen liittyvät oikeudet on institutionalisoitava ja turvattava selkein ja

---

<sup>36</sup> Neuvoa-antavan komitean Armeniaa koskeva lausunto ACFC/INF/OP/I(2003)001, kappale 63;

Neuvoa-antavan komitean Moldovaa koskeva lausunto ACFC/INF/OP/I(2003)002, kappale 116. Ks. myös neuvoa-antavan komitean Puolaa koskevan lausunnossa ACFC/INF/OP/I(2004)005 esittämät huolenaiheet 18 artiklaa koskien.



yhdenmukaisin lainsäädännöllisin toimin. Sopimusvaltioiden on myös osoitettava tarvittavat taloudelliset resurssit hyväksytyin lainsäädännön toimeenpanemiseksi kansallisella, alueellisella ja paikallisella tasolla. Näin ei aina ole asianlaita etenkin siksi, että monen Euroopan maan koulutusbudjetteja on viime vuosina leikattu. Toisinaan on myös *ristiriitaisuuksia* vähemmistökouluista koskevan lainsäädännön ja muiden, esim. valtion kielilakien välillä.

67. Vähemmistökieliä kohdellaan joissain tapauksissa virallisesti 'vieraina kielinä', ja ne ovat samassa asemassa kuin ne vieraat kielet, joilla ei ole mitään historiallista tai kulttuurista sidettä asianomaiseen maahan. Neuvoa-antava komitea on korostanut sitä, että vähemmistökielet tulisi tunnustaa ja niitä tulisi kohdella asianomaisen valtion kielellisenä ja kulttuurisena rikkautena.<sup>37</sup>

68. Toisissa tapauksissa tätä alaa koskevien *lakien ja asetusten monimutkaisuus* on niin merkittävä, että asianomaiset (koulujen rehtorit, vastuulliset virkamiehet, opettajat, vanhemmat, oppilaat) eivät ole todellisuudessa perillä säännöistä, oikeuksista ja velvollisuuksista, esimerkiksi kun on kyse luokan tai koulun säilyttämiseen tai sulkemiseen liittyvistä oppilaiden kynnyslukumääristä. Oikeusvarmuus ja oikeudellinen selkeys ovat puiteyleissopimuksen yhdenmukaisen toimeenpanon edellytyksiä, varsinkin kun puiteyleissopimus itsessään edellyttää sen konkretisointia ja kontekstualisointia kansallisella, alueellisella ja paikallisella tasolla. Juridisten

---

<sup>37</sup> Neuvoa-antavan komitean Puolaa koskeva lausunto ACFC/INF/OP/I(2004)005, kappaleet 68-69.

puitteiden monimutkaisuuskysymys liittyy nykyiseen koulutuksen hajautustrendiin, jonka myötä vastuu on delegoitu paikallisviranomaisille ja edelleen koulujen rehtoreille. Voidakseen mielekkäällä tavalla osallistua itseään koskevaan päätöksentekoon opettajien, vanhempien ja oppilaiden tulisi tietää, kuka päättää mistäkin asiasta ja minkä säännöksen nojalla. Tämä koskee myös vähemmistöopetuksen rahoitusta koskevia päätöksiä.

69. Toinen juridisia puitteita koskeva seikka liittyy *opetusta ja koulutusta koskevien säännösten valvonnan ja sitä seuraavan täytäntöönpanon keinoihin*. Koska monilla sopimusvaltioilla on perustuslaeissaan sekä monissa muissa lainsäädännön osissa säännöksiä oikeudesta koulutukseen, on erikoista, ettei selonteissa ole juuri mitään tietoa näiden säännösten täytäntöönpanoon liittyvistä oikeudellisista tai muista keinoista kansallisella tai paikallistasolla eikä koulutusta koskevasta tuomioistuinkäytännöstä. Poikkeuksena on Itävallan selonteko, jossa on tietoa perustuslakituomioistuimen päätöksestä sloveenivähemmistön alkeisopetusasiassa.<sup>38</sup>

---

<sup>38</sup> Itävallan selonteko ACFC/SR(2000)3. Perustuslaillisen tuomioistuimen 15.12.1989 antamassa perusasteen koulujärjestelmää koskeneessa päätöksessä (Kokoelma VfSlg.12.245/1989) katsottiin, että Kärntenin vähemmistökoululain 10:2 pykälä on perustuslain vastainen ja näin ollen kumosi ao. lain 11 pykälässä olleen lauseen sekä sitä koskevan Kärntenin toimeenpanolain 1:1 pykälän perustuslain vastaisina. Perustuslakituomioistuimen käsityksen mukaan Wienin valtiosopimuksen 7(2) artiklaa oli sovellettava sellaisenaan. Näin ollen Itävallan sloveenivähemmistöön kuuluvien kansalaisten subjektiivinen (julkinen) oikeus saada sloveeninkielistä perusasteen opetusta koskee koko Kärntenin aluetta eikä pelkästään 'kotoperäisesti slovenialaista' aluetta Etelä-Kärntenissä.

## b) Romanian koulutusmahdollisuudet

70. Romanilasten yhdenvertainen mahdollisuus saada hyvälaatuista opetusta ja heidän yhteiskunnallinen osallisuutensa on jatkuva ongelma monissa puiteyleissopimuksen allekirjoittajavaltioissa.

71. Eriytetty, usein muiden oppilaiden nauttimaan huonompitasoinen opetus on yksi romanivanhempien ja -oppilaiden tilannetta kuvaavista ääriesimerkeistä. Neuvoa-antava komitea on toistuvasti kritisoinut romanioppilaiden erottelukäytäntöjä ja pitänyt pyrkimyksiä niiden lopettamiseksi tervetulleina.<sup>39</sup> Muita esiin tulleita ongelmia ovat romanioppilaiden kiusaaminen – kiusaajina on ollut toisten oppilaiden lisäksi myös opettajia–, koulutusjärjestelmissä käytössä olevat epäasialliset ja kulttuurisesti yksipuoliset testit, se, ettei romanikieltä tunnusteta kouluissa, romanien huono tulotaso ja kouluruokailun puute. Neuvoa-antava komitea on nähnyt eroja tyttöjen ja poikien kohtelussa. Neuvoa-antava komitea on pitänyt tervetulleena sitä, että näihin ongelmiin on yritetty puuttua esimerkiksi kouluruokailua ja julkisen liikenteen palveluja tarjoamalla sekä romanitaustaisten koulunkäyntiavustajien ja opettajien koulutuksella. Romaniaa koskevassa lausunnossaan neuvoa-antava komitea totesi tyytyväisyydellä, että toteutettuihin toimenpiteisiin on kuulunut romanitaustaisten kulttuurivälittäjien ja koulutarkastajien

---

<sup>39</sup> Ks. Neuvoa-antavan komitean Itävaltaa ACFC/INF/OP/I(2002)009, Tšekin tasavaltaa ACFC/INF/OP/I(2002)009, Unkaria ACFC/INF/OP/I(2001)4 ja Kroatiaa ACFC/INF/OP/I(2002)003 koskevat lausunnot.

nimittäminen ja romaniopiskelijoille varatut kiintiöt korkea-asteen koulutuksessa.<sup>40</sup>

### ***Yhteenveto 12(3) artiklaan sisältyvistä asioista***

72. Kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden mahdollisuus saada hyvälaatuista koulutusta tarkoittaa, että sopimusvaltioiden on toimittava päättäväisesti seuraavilla kolmella osa-alueella:

- Varmistuminen siitä, että kaikki lapset (romanilapset mukaan lukien) on ilmoitettu asianmukaisesti kouluihin ja että pakolaisten tai paimentolais- ja kiertolais- tai puolikiertolaisryhmien ongelmiin puututaan rakentavasti ja aktiivisesti. Jos koulutusta yleensä tai tietyn asteen opetusta on tarjolla pelkästään virallisella kielellä, se voi estää kansallisiin vähemmistöihin tai muihin ryhmiin (kuten vastikään saapuneet maahanmuuttajat ja pakolaiset) kuuluvien lasten pääsyn opetuksen piiriin.
- Kaikkien, mukaan lukien kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien oppilaiden, koulunkäynnin varmistaminen ja valvonta. Esiopetuksen saatavuuteen, koulutiloihin, koulun saavutettavuuteen ja kuljetuksiin liittyvät puutteet tai ongelmat lasten kouluturvallisuuden takaamisessa sekä vanhempien sosioekonomiset ongelmat tai luottamuksen puute koulutusjärjestelmään voivat kaikki johtaa vanhempien haluttomuuteen lähettää lapsiaan

---

<sup>40</sup> Neuvoa-antavan komitean Romaniaa koskeva lausunto ACFC/INF/OP/I(2002)001, kappale 57. Ks. myös yllä oleva kohta 'koulutuksen laajuus' ja viittaus neuvoa-antavan komitean Slovakiaa koskevaan lausuntoon ACFC/INF/OP/I(2001)1.

esikouluun ja kouluun sekä lasten itsensä koulunkäyntihalukkuuteen.

- Koulunkäynnin tulosten, mukaan lukien poissaolojen ja keskeyttämisten, lukutaidon, opintojen loppuun saattamisen, arvosanojen, sukupuolierojen, korkeammille koulutusasteille pääsyn ja koulutusta seuraavan työllistymisen seuranta. Jossain tapauksissa saatetaan tarvita valmistavia tunteja tai luokkia tai henkilökohtaisia avustajia/välittäjiä/neuvoja epäedullisista ympäristöistä tuleville oppilaille. Aikuiskoulutus on välttämätön peruskoulutusjärjestelmän täydentäjä.

## 2.2 Puiteyleissopimuksen 13 artikla

“13(1) Sopimuspuolet tunnustavat opetusjärjestelmiensä puitteissa kansalliseen vähemmistöön kuuluvien henkilöiden oikeuden perustaa ja hallinnoida omia yksityisiä opetus- ja koulutuslaitoksiaan.

(13(2) Tämän oikeuden käyttämisestä ei aiheudu taloudellisia velvoitteita sopimuspuolille.”<sup>4</sup>

### 2.2.1 2.2.1 Selittävä muistio

”72. Sopimusvaltioiden velvollisuus tunnustaa kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden oikeus perustaa ja hallinnoida omia yksityisiä opetus- ja koulutuslaitoksiaan riippuu niiden koulutusjärjestelmän vaatimuksista, etenkin oppivelvollisuuskouluun liittyvistä säännöksistä. Tässä kappaleessa tarkoitettuihin laitoksiin voi kohdistua samoja valvontamuotoja kuin muihin laitoksiin varsinkin opetusstandardien osalta. Kun vaaditut standardit on täytetty, on tärkeää, että kaikki laitoksen myöntämät tutkinnot tunnustetaan virallisesti. Asianomaisen kansallisen lainsäädännön on perustuttava objektiivisille kriteereille ja oltava syrjimättömyyden periaatteen mukaisia.

73. Kohdassa 1 mainitun oikeuden harjoittaminen ei aiheuta asianomaiselle sopimusvaltiolle mitään taloudellisia velvoitteita, mutta se ei myöskään kiellä mahdollisuutta tällaisen taloudellisen tuen antamiseen.”

## 2.2.2 2.2.2 Pääkysymykset

73. Useimmissa lausunnoissaan neuvoa-antava komitea on katsonut, että 13 artiklan toimeenpano ei anna aiheutta erityisiin huomioihin. Monasti tämä on seurausta siitä, että asianomaisilla kansallisilla vähemmistöillä ei ole taloudellisia varoja omien koulutuslaitostensa perustamiseen.

74. Tämä selittävä muistio lähtee siitä, että kaikki sekä julkiset että yksityiset oppilaitokset noudattavat kunkin valtion koulutuslaitoksen vaatimuksia. Tästä syystä sopimusvaltiot voivat panna puiteyleissopimuksen täytäntöön sisällyttämällä sen määräykset omaan koulutusjärjestelmäänsä.

75. Neuvoa-antava komitea antoi laajempia lausuntoja muutamassa tapauksessa, joita olivat mm. Itävalta, Saksa ja Sveitsi. Itävaltaa koskevassa lausunnossaan neuvoa-antava komitea käsitteli Wienin Komensky-koulun tšekkien ja slovakien kaksikielisen opetuksen julkista rahoitusta ja suositti lisätukea unkarilaisille ja kroaateille opetusta tarjoaville yksityiskouluille. Komensky-koulusta neuvoa-antava komitea totesi:

”Neuvoa-antava komitea pitää tervetulleena sitä, että Itävallan viranomaiset maksavat sopimuksen nojalla Komensky-koulun opetushenkilökunnasta aiheutuneet kustannukset, vaikka yksityiskoululaki ei sitä niiltä edellytä. Tästä huolimatta tšekki- ja slovakivähemmistöt ovat kiinnittäneet neuvoa-antavan komitean huomiota niihin kasvaviin vaikeuksiin, joita he

kohtaavat oman koulunsa normaalien käyttökustannusten kattamisessa. Neuvoa-antava komitea täten kehottaa painokkaasti Itävallan viranomaisia jatkamaan keskustelujaan tšekki- ja slovakki vähemmistöjen edustajien kanssa sellaisten rahoitusratkaisujen löytämiseksi, jotka voivat auttaa turvaamaan koulun tulevaisuuden pitkällä aikavälillä. Tšekki- ja slovakki vähemmistöt pitävät koulun säilyttämistä ja kehittämistä ensiarvoisen tärkeänä sen historiallisen merkityksen ja kieli- ja kulttuurivälittäjäroolin takia.”<sup>41</sup>

76. Sveitsin tapauksessa neuvoa-antava komitea suositti arvioimaan niiden rajoitusten vaikutusta, jotka koskevat vähemmistökielisten yksityiskoulujen perustamista alueellisuusperiaatteen nojalla tietyissä kantoneissa, esimerkiksi Bernissä. Neuvoa-antava komitea katsoi, että:

”... nämä rajoitukset ovat ongelmallisia puiteyleissopimuksen 13 artiklan valossa, koska ne näyttävät estävän vähemmistökielistä opetusta antavien yksityiskoulujen perustamisen kielten perinteisen vakiintumisalueen ulkopuolella. Neuvoa-antava komitea toteaa liittovaltion viranomaisten kertoneen, ettei heillä ole tietoa tapauksista, joissa vähemmistökielisten yksityiskoulujen perustaminen olisi kielletty, mutta kehottaa toimivaltaisia viranomaisia varmistumaan siitä, että kyseisten kantonien lain säännökset estä etenkin Bernin tapaisissa suurissa kaupungeissa asuvien italiankielisten tarpeiden täyttämistä.”<sup>42</sup>

77. Sopimusvaltioiden tulee varmistua siitä, että alueellisuuden periaatteen toteuttaminen ei riko vähemmistöryhmien tai niiden alaryhmien välisen syrjimättömyyden periaatetta vastaan.

---

<sup>41</sup> Neuvoa-antavan komitean Itävaltaa koskeva lausunto ACFC/INF/OP/I(2002)009, kappale 59.

<sup>42</sup> Neuvoa-antavan komitean Sveitsiä koskeva lausunto ACFC/INF/OP/I(2003)007, kappale 66.

78. Missään neuvoa-antavan komitean lausunnossa ei nostettu esiin yksityisen vähemmistökoulutuksen laatu- ja valvontakysymyksiä.

### **2.3 Puiteyleissopimuksen 14 artikla**

”14(1) Sopimuspuolet sitoutuvat tunnustamaan, että jokaisella kansalliseen vähemmistöön kuuluvalla henkilöllä on oikeus oppia vähemmistökieltään.

14(2) Mikäli alueilla, joilla asuu perinteisesti tai huomattava määrä kansallisiin vähemmistöihin kuuluvia henkilöitä, on riittävää kysyntää, sopimuspuolet pyrkivät mahdollisuuksien mukaan ja opetusjärjestelmiensä puitteissa varmistamaan, että näihin vähemmistöihin kuuluvilla henkilöillä on riittävät mahdollisuudet saada vähemmistökielen opetusta tai opetusta tällä kielellä.

14(3) Tämän artiklan 2 kappaletta sovelletaan siten, ettei se vaikuta virallisen kielen oppimiseen tai tällä kielellä tapahtuvaan opetukseen.”



## 2.3.1 2.3.1 Selittävä muistio

### ”Kappale 1

74. Velvollisuus tunnustaa, että jokaisella kansalliseen vähemmistöön kuuluvalla henkilöllä on oikeus oppia vähemmistökieltään, koskee yhtä pääasiallisista tavoista, joilla nämä henkilöt voivat vaalia ja säilyttää oman identiteettinsä. Tähän ei ole olemassa poikkeuksia. Toisessa kappaleessa mainittuihin periaatteisiin puuttumatta artiklan ensimmäinen kappale ei edellytä sopimusvaltiolta mitään myönteistä toimintaa, etenkin luonteeltaan taloudellisia toimia.

### Kappale 2

Tämä määräys koskee vähemmistökielen ja sillä annettavaa opetusta. Määräys tunnustaa vähemmistökielen ja vähemmistökielellä annettavaan opetukseen liittyvät mahdolliset taloudelliset, hallinnolliset ja tekniset vaikeudet, ja sen joustava sanamuoto jättää sopimusvaltioille laajan harkintavallan. Velvollisuus pyrkiä takaamaan vähemmistökielen ja -kielellä annettava opetus on monella tavoin ehdollinen; erityisesti sille oltava ’riittävästi asianomaisiin kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien kysyntää’. Sanamuoto ’mahdollisuuksien mukaan’ osoittaa, että tämä opetus riippuu asianomaisen sopimusvaltion käytettävissä olevista resursseista.

Tekstissä ei tarkoituksellisesti määritellä ’riittävä kysyntä’, ja tämä joustava muotoilu antaa sopimusvaltioille mahdollisuuden ottaa oman maansa erityisolosuhteet huomioon. Sopimusvaltiot voivat valita keinot ja järjestelyt, joilla ne varmistavat kyseisen opetuksen oman koulutusjärjestelmänsä huomioon ottaen.

Tässä kappaleessa mainitut vaihtoehdot – ’mahdollisuudet saada vähemmistökielen opetusta tai opetusta tällä kielellä’ – eivät ole toisiaan poissulkevia. Vaikka 14 artiklan toinen kappale ei aseta sopimusvaltioille mitään velvollisuutta kummankaan tehtävän hoitamiseen, sen sanamuoto ei myöskään estä niitä toteuttamasta vähemmistökielen opetusta sekä opetusta

vähemmistökielillä. Kaksikielinen opetus voi olla yksi tapa, jolla tämän määräyksen mukainen tavoite saavutetaan. Kappaleesta juontuva velvollisuus voitaisiin myös ulottaa esiopetukseen.

### Kappale 3

Mahdollisuudet saada vähemmistökielen tai -kielellä annettavaa opetusta eivät vaikeuta virallisen kielen tai sillä kielellä annettavaa opetusta. Virallisen kielen taito on sosiaalista koheesiota ja integraatiota edistävä tekijä.

Valtioiden, joilla on useampi kuin yksi virallinen kieli, on päätettävä niistä kysymyksistä, joita tämän määräyksen täytäntöönpanosta seuraa.”

## 2.3.2 2.3.2 Pääkysymykset

### 14 artiklan rakenne

79. On huomionarvoista, että puiteyleissopimuksen 14(1) artikla viittaa nimenomaisesti henkilöiden *'oikeuteen'* oppia vähemmistökieltään. 14(1) artikla on luonteeltaan passiivinen viitattaessaan *'oikeuteen oppia'* 14(2) artiklan ilmaisujen *'opetus'* tai *'opetuksen saaminen'* sijasta. Sopimusvaltioiden on siten ensiksikin tunnustettava tämä oikeus juridisessa ja koulutusjärjestelmässään, vaikka tästä ei vielä automaattisesti seuraisikaan taloudellista vastuuta koulutuksen järjestämisestä kaikissa olosuhteissa. Joissain tapauksissa neuvoa-antava komitea on arvostellut sitä, että määräyksistä puuttuu oikeus romanikieliseen opetukseen, vaikka vastaavia muita vähemmistökielisiä määräyksiä on olemassa.<sup>43</sup>

---

<sup>43</sup> Neuvoa-antavan komitean Slovakiaa ACFC/INF/OP/I(2001)001 ja Romaniaa ACFC/INF/OP/I(2002)001 koskevat lausunnot.

80. 14(2) artikla sisältää monia ehdollisia määräyksiä, mikä näkyy mm. ilmauksista 'asuu perinteisesti tai huomattava määrä...', 'on riittävää kysyntää', 'mahdollisuuksien mukaan', 'opetusjärjestelmiensä puitteissa', 'riittävät mahdollisuudet'. 14(2) artiklan mukainen oikeus on kaksiosainen (vähemmistökielen ja -kielinen opetus), joita neuvoa-antava komitea on pitänyt *vaihtoehtoina, jotka eivät ole toisiaan poissulkevia*.<sup>44</sup> Vaikka 14(2) artikla ei velvoitakaan sopimusvaltioita, sen sanamuoto ei estä niitä toteuttamasta vähemmistökielen tai vähemmistökielellä annettavaa opetusta. Kaksikielinen opetus voi olla yksi tapa, jolla tämän määräyksen mukainen tavoite saavutetaan. Selittävässä muistiossa muistutetaan, että määräyksellä on merkitystä myös esiopetuksen kannalta.

81. Riippumatta siitä, että 14(2) artiklan ilmaiset antavat sopimusvaltioille huomattavaa joustovaraa, neuvoa-antava komitean mielestä sopimusvaltioiden on aktiivisesti tehtävä tarvearviointeja ja otettava vähemmistöt mukaan 14 artiklan mukaisten toimenpiteiden suunnitteluun ja toteutukseen, mukaan lukien 14(1) artiklan kiistatta takaama oikeus.

### ***Suojellut kielet***

82. 'Vähemmistökielen' käsite ei ole niin selvä kuin se ensi näkemältä vaikuttaa. Se voi tarkoittaa:

- a) kieltä, jota pidetään vähemmistöryhmän perinteisenä ja historiallisena kielenä;

---

<sup>44</sup> Neuvoa-antavan komitean Ruotsia ACFC/INF/OP/I(2003)006 ja Norjaa ACFC/INF/OP/I(2003)003 koskevat lausunnot.

- b) kieltä, jota vähemmistöryhmä käytännössä käyttää (esim. romanivähemmistöön kuuluvien henkilöiden käyttämä venäjä monissa entisen Neuvostoliiton maissa);
- c) kieli, jotka käyttää enemmistö vähemmistöryhmään kuuluvista tai jota vähemmistö useimmiten käyttää (tai näiden yhdistelmä);
- d) kieltä, joka yksinkertaisesti poikkeaa enemmistön kielestä.

83. Käsite 'äidinkieli', jota toisinaan käytetään lainsäädännössä ja sopimusvaltioiden selonteoissa, on yhtä epäselvä, koska se voi tarkoittaa:

- a) äidin välittämää kieltä (kaikkine tästä seuraavine sukupuoleen liittyvine kulttuurien ja identiteettien välittämistä koskevine ennakkoluuloineen);
- b) ensimmäisenä opittua kieltä;
- c) parhaiten osattua kieltä;
- d) kieltä, jota asianomainen käyttää vapaimmin;
- e) kieltä, jonka 'natiivipuhujana' asianomainen itse pitää itseään tai muut häntä pitävät.

84. On myös huomattava, että sanaa 'äidinkieli' ei lainkaan mainita 14 artiklassa, ja siksi voidaan väittää puitesopimuksen 3 artiklan keskeisen, oman identifioimisen periaatteen mukaisesti, että kansallisiin vähemmistöihin ja vähemmistöryhmiin kuuluvat henkilöt voivat vapaasti määritellä itsensä sen kielen perusteella, jonka he kokevat 'omaksi' kielekseen.

85. Kielet muodostavat jatkumon, ja kielten (kielitieteelliset ja maantieteelliset) rajat ovat joustavia ja muuttuvia ja säilyvät sellaisina. Ihmiset pystyvät

hallitsemaan monia kieliä. Ihmiset voivat myös osata monia kieliä eritasoisesti ja eri asia-alueiden sisällä. Globaalissa ja entistä suuremman vuorovaikutuksen leimaamassa nykyajassa on joka tapauksessa ilmeistä, että monikielisyydellä on vahvoja toiminnallisia, tiedollisia ja emotionaalisia etuja. Puiteyleissopimus itsessään lähtee kaksikielisuuden rohkaisemisesta ja tukemisesta (12(1) ja 14 artiklojen yhdistetyn toimeenpanon kautta). Näistä syistä asianomaisten henkilöiden ja ryhmien (oppilaat, vanhemmat, opettajat, vähemmistöedustajat, viranomaiset keskus- ja paikallistasolla) kuuleminen on oleellista onnistuneiden kielikoulutusohjelmien suunnittelemiseksi. Tämä on seuraava myös kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien osallistumisoikeudesta, jonka takaamisesta on kyse puiteyleissopimuksen 15 artiklassa.

86. Romanikielen ja romanikielellä tapahtuvan opetuksen merkitystä käsitellään kasvavassa määrin sopimusvaltioiden selonteoissa ja neuvoa-antavan komitean lausunnoissa, joissa sitä pidetään romanien koulutusmahdollisuuksien takaamispyrkimysten välttämättömänä osana. Neuvoa-antavan komitean Romaniaa koskevassa lausunnossa todettiin, että romanikieltä ei käytännössä opetettu lainkaan maassa asuvan romaniyhteisön merkittävästä koosta riippumatta. Neuvoa-antava komitea vaati toimenpiteitä, joilla taataan mahdollisuudet saada romanikielen opetusta.<sup>45</sup>

87. Euroopan neuvostolla ja sen kielipoliittisella jaostolla on valtava määrä osaamista onnistuneiden

---

<sup>45</sup> Neuvoa-antavan komitean Romaniaa koskeva lausunto ACFC/INF/OP/I(2001)1.

kielenopetusohjelmien välttämättömistä edellytyksistä ja eri muodoista, mukaan lukien kaksikielinen ja monikielinen opetus.<sup>46</sup> Monet eurooppalaiset valtiot ovat myös sitoutuneen alueellisia kieliä tai vähemmistökieliä koskevan eurooppalainen peruskirjan mukaisiin erityisiin velvoitteisiin.

### ***Velvoitteiden laajuus***

88. Neuvoa-antava komitea on lausunnoissaan kannustanut hallituksia omaksumaan 'proaktiivisen lähestymistavan' silloinkin, kun esitetty vaatimus vaikuttaa ei näytä painavalta (Britanniaa koskeva lausunto). Se on myös ilmaissut tyytyväisyytensä luokkien perustamista koskevista matalista *kynnysoppilasmääristä* (esim. Ukrainassa 5 oppilasta maaseudulla ja 8-10 muilla alueilla; Ruotsissa 1 oppilas tietyissä kielissä ja 5 muissa, mutta ehdollisesti opettajien saatavuudesta riippuen, mitä neuvoa-antava komitea arvostelikin. Itävalta kertoi, että perustettavassa ryhmässä on oltava vähintään 7 oppilasta (joihin sovelletaan yksityiskohtaisia määräyksiä) ja korkeintaan 20 oppilasta luokassa). Toisaalta neuvoa-antava komitea on katsonut, että sorbikielisessä koulussa luokan perustamisen alarajana sovellettu 20 oppilasta 'on hyvin korkea puiteyleissopimuksen 14 artiklan näkökulmasta'.<sup>47</sup>

---

<sup>46</sup> Ks. esimerkiksi seuraavien kirjoittajien raportti: Pádraig Ó Riagáin and Georges Lüdi, "Bilingual Education: Some Policy Issues", Kielipolitiikkajaosto, IV pääosasto, Kouluosasto, Koulun ulkopuolinen ja korkea-asteen koulutus, Euroopan neuvosto, 2003. Sen liitteenä on hyödyllinen kaksikielistä koulutusta koskeviin politiikkaohjelmiin liittyvä muistilista.

<sup>47</sup> Neuvoa-antavan komitean Itävaltaa ACFC/INF/OP/I(2002)009, Ukrainaa ACFC/INF/OP/I(2002)010, Britanniaa

89. Sopimusvaltioiden ei pitäisi asettaa enempää ehtoja 14 artiklan oikeuksien toteuttamiselle kuin mitä puiteyleissopimuksessa jo on. Norjaa koskevassa lausunnossaan neuvoa-antava komitea toteasi:

”Olemassa olevien säännösten perusteella kaksikielistä perusasteen opetusta on tarjottava muille vähemmistöille kuin saamelaisille ja kveeneille (nimetyillä alueilla) vain jos he ovat hankkineet riittävän hyvät norjan taidot voidakseen seurata tavanomaista opetusohjelmaa. Pitäen mielessä, että valtiollisen kielen osaamattomuus ei ole 14 artiklan mukaisten takuiden ehto, neuvoa-antava komitea katsoo, että viranomaisten tulisi tutkia miten paljon kansallisten vähemmistöjen piirissä ja kyseisten takuiden ulkopuolelle jäävillä alueilla on niiden kielisen ja kielillä tapahtuvaan opetuksen kysyntää ja tuloksista riippuen parantaa tarvittaessa nykyistä juridista ja käytännön tilannetta.”<sup>48</sup>

90. Kun kielenopetuksen konkreettisia muotoja kehitetään ja toteutetaan, sopimusvaltioiden on pohdittava ja päätettävä seuraavaa:

- vähemmistökielten ja niillä annettavan opetuksen laajuus ja määrä (kuten opetustasot ja tuntimäärät; julkinen koulujärjestelmä vai epämuodollinen/yksityinen opetus);
- opetuksen valinnaisuus tai pakollisuus;
- vähemmistökielen tai -kielellä annettavan opetuksen jatkuvuus läpi koulutusjärjestelmän eri tasojen.

91. Näihin pyrkimyksiin löytyy paljon apua ETYJ:n *Kansallisten vähemmistöjen koulutuksellisia oikeuksia koskevasta Haagin suosituksista* (1996), joka alan laajasti kattavana

---

ACFC/INF/OP/I(2002)6, ja Saksaa ACFC/INF/OP/I(2002)008 koskevat lausunnot, kappaleet 59-60.

<sup>48</sup> Neuvoa-antavan komitean Norjaa koskeva lausunto ACFC/INF/OP/I(2003)003, kappale 59.

asiakirjana sisältää tietoa eräistä vähemmistöopetuksen keskeisen tärkeistä puolista.<sup>49</sup> Haagin suositukset noudattelevat puiteyleissopimuksen henkeä ja lasten oikeuksia koskevassa yleissopimuksessa kuvattuja tavoitteita ja lähtevät siitä perusolettamuksesta, että on tarpeen löytää tasapaino vähemmistöidentiteetin ja -kielen säilyttämis- ja kehittämistavoitteen ja toisaalta sen tavoitteen välillä, jonka nojalla vähemmistöt halutaan integroida niihin yhteisöihin, joissa he elävät ja edistää ihmisten ja ryhmien välistä vuoropuhelua. Kuten yllä on todettu, neuvoa-antava komitea on noudattanut omassa työssään tätä ajattelutapaa.

92. Puiteyleissopimus lisää tähän kaikkeen sen, että opetus- ja koulutusallalla on yksitulkintaisen tärkeää edistää kaikkien saman valtion sisällä asuvien henkilöiden keskinäistä kunnioitusta, ymmärtämystä ja yhteistyötä (6 artikla) sekä tietoisuutta eri ryhmien kulttuurista, historiasta, kielestä ja uskonnosta kohdistuen toimet sekä vähemmistöihin että valtaväestöön (12 artikla).

93. Haagin suositukset tarjoavat arvokasta apua hajauttamista ja osallistumista koskevissa kysymyksissä. Kun analysoidaan eri koulutustasojen (perusaste, toinen aste, kolmas aste ja ammattikoulutus) vaihtuvia tarpeita, Haagin asiakirjaan sisältyy erityisiä suosituksia vähemmistökielen käytön laajuudesta opetusohjelman opettamisessa. Yhteenvetona voidaan sanoa, että malli tukee vahvaa vähemmistökielen opetuksen painotusta

---

<sup>49</sup> Haagin suositukset selitysmuistioineen ovat kokonaisuudessaan eri kielillä osoitteessa:

<http://www.osce.org/hcnm/documents.html?lsi=true&limit=10&grp=45>



alemmilla koulutustasoilla ja opetuksen asteittaista lisäämistä valtavirtakielen välityksellä korkeammilla opetusasteilla.

94. Euroopan neuvoston puitteissa ja sen ulkopuolella on olemassa myös lukuisia muita välineitä ja asiakirjoja, joita voi soveltaa kunkin maan, alueen ja vähemmistö- sekä valtaväestöryhmien erityistarpeisiin.<sup>50</sup> Erityisen käyttökelpoinen väline on YK:n kehittämä *'neljän A:n malli'*.<sup>51</sup> Malli tarjoaa joitain perustason laatukriteereitä ihmisoikeusnäkökulmasta.

95. Mallin pohtiminen voi ohjata kaiken koulutuksen, mukaan lukien vähemmistökoulutuksen, suunnittelua ja arviointia. Kaksi ensimmäistä A-tekijää ovat yhtä tärkeitä kaikille lapsille ja opiskelijoille, mutta neuvoa-antava komitea katsoo, että hyväksyttävyyden (*acceptability*) ja muunneltavuuden (*adaptability*) ovat erityisen tärkeitä kansallisiin vähemmistöihin kuuluville henkilöille.<sup>52</sup> *Neljän A:n mallin* mukaan kaikenmuotoisessa ja -tasoisessa koulutuksessa on oltava seuraavat toisiinsa liittyvät oleelliset piirteet:

---

<sup>50</sup> Euroopan neuvoston kielipolitiikkajaosto on julkaissut syvemmälle meneviä välineitä kielikoulutuksen ja monikielisuuden yksityiskohdista, ks. mm. *Guide for the Development of Language Education Policies in Europe – From Linguistic Diversity to Plurilingual Education*, 2003 (sekä täydellisenä että tiivistelmäversiona, jotka ovat kummatkin saatavilla osoitteessa [www.coe.int/lang](http://www.coe.int/lang))

<sup>51</sup> Taloudellisia, sosiaalisia ja kulttuurioikeuksia käsittelevän komitean *yleiskommentti 13(1999)* sekä *YK:n koulutusasiain erityisraportoijan alustava raportti E/CN.4/1999/49*.

<sup>52</sup> Ks. myös Duncan Wilson, in “Filling the Frame: Five years of monitoring the Framework Convention for the Protection of National Minorities” ISBN 92-871-5472-2.

*Saatavuus (Availability)* Toimivia koulutuslaitoksia ja -ohjelmia on oltava saatavilla riittävässä määrin. Koulutettujen opettajien ja opetusmateriaalien saatavuutta, rakennuksia, kummallekin sukupuolelle varattuja saniteettitiloja ja puhdasta juomavettä koskevat kysymykset ovat tämän kriteerin kohdalla kaikkein tärkeimpiä osatekijöitä. Puiteyleissopimuksessa on sopimusvaltioihin kohdistuvia eritasoisia velvoitteita eri koulutustasojen saatavuudesta.

*Saavutettavuus (Accessibility)* muodostuu kolmesta osittain päällekkäisestä ulottuvuudesta: syrjimättömyys, fyysinen saavutettavuus (asianmukainen maantieteellinen paikka, kuljetus, nykyteknologia) ja taloudellinen saavutettavuus. Ihmisoikeusasiakirjojen nojalla perusasteen opetuksen on oltava 'kaikille maksutonta'.<sup>53</sup> Uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan 17(2) artikla edellyttää, että sopimusvaltiot järjestävät lapsille ja nuorille 'maksutonta perusopetusta ja toisen asteen koulutusta'.

*Hyväksyttävyyys (Acceptability):* koulutuksen muodon ja sisällön, mukaan lukien opetusohjelmien ja opetusmenetelmien, on oltava hyväksyttäviä (esim. merkityksellisiä, kulttuurisesti asianmukaisia ja hyvälaatuisia) oppilaiden ja vanhempien kannalta. Hyväksyttävyyys on siis merkityksellistä koulutuksen ja opetuksen koko fyysisen ja sosiaalisen ympäristön kannalta. Tämä kriteeri on erityisen tärkeä kansallisille vähemmistöille, mutta se ei vapauta heitä

---

<sup>53</sup> Taloudellisia, sosiaalisia ja kulttuurioikeuksia käsittelevän komitean yleiskommentissa 11 (1999) perusasteen opetusta koskevasta toimintasuunnitelmasta pohditaan 'pakollisen' ja 'maksuttoman' opetuksen käsitteitä.

automaattisesti sopimusvaltion koulutusjärjestelmässä määritellyistä tavoitteista ja standardeista.

*Muunneltavuus (Adaptability):* koulutuksen on oltava joustavaa ja sovitettavissa muuttuvien yhteiskuntien ja yhteisöjen tarpeisiin sekä vastattava opiskelijoiden tarpeisiin näiden erilaisissa sosiaalisissa ja kulttuurisissa konteksteissa. Tämä on pidettävä mielessä, koska sekä vähemmistöt että valtaväestö kehittyvät niihin kuuluvien henkilöiden tavoin. Vähemmistö- ja valtaväestöidentiteeteistä on jatkuvasti keskusteltava ja niitä on arvioita, koska ne eivät ole pysähtyneitä. Myöskään kielet ja uskonnot eivät ole paikallaan seisovia ilmiöitä, mikä on ollutkin neuvoo-antavan komitean työn pohjana oleva näkemys.

### **III osa Keskeiset vähemmistö- ja kulttuurien väliseen opetukseen ja koulutukseen liittyvät seikat**

96. Neuvoa-antavan komitean yllä kuvatun kokemuksen perusteella on mahdollista laatia lyhyt muistilista ydinasioista, jotka tulee ottaa huomioon kun keskustellaan vähemmistöjä koskevasta koulutuspolitiikasta ja kulttuurien välisestä koulutuksesta. Yhteenvetonaan neuvoa-antava komitea toteaa, että kaikessa koulutuspolitiikassa on käsiteltävä seuraavia ydinkysymyksiä:

#### **Miksi? Mitkä ovat koulutuspolitiikan täsmälliset päämäärät?**

97. Kuten yllä on todettu, puiteyleissopimus edellyttää paitsi vähemmistökulttuurien ja -kielten suojelua, myös kulttuurien välisen yhteyksien ja vuoropuhelun levittämistä ja kehittämistä, suvaitsevaisuuden hengen edistämistä kaikissa koulutukseen liittyvissä pyrkimyksissä sekä kieliasioissa lisäksi kaksikielisyyden ja monikielisyyden ilmapiiriä. Eri tilanteita ja eri ryhmiä voi olla tarpeen kohdella eri tavoin, jotta kaikille voidaan tehokkaasti taata yhdenvertaiset mahdollisuudet hyvälaatuiseen koulutukseen.

#### **Kuka? Keitä ovat mukana ja kohteena olevat toimijat?**

98. Sopimusvaltiolla on oltava saatavilla riittävästi perustietoa eri vähemmistöryhmien tilanteista, tarpeista ja toiveista. Erot maantieteellisessä keskittymisessä, historiallisessa asemassa ja kokemuksessa, kielisukulaismaan tuessa, järjestäytymisasteessa ja sukupuolten eroissa edellyttävät sopimusvaltion keskus-,

paikallis- ja alueviranomaisilta erilaisia vastauksia. Romanien ja kiertolaisten erityisen epäedullinen asema tulee ottaa huomioon kaikissa puiteyleissopimuksen ratifioineissa maissa.

99. Monet muutkin toimijat vaikuttavat koulutuksen saatavuuteen ja laatuun. Keskus- ja paikallistason päätöksentekijät, opettajat ja koulujen rehtorit ovat heistä tärkeimpiä. Vanhemmat sekä opetusta ja koulutusta saavat (oppilaat ja aikuiset) ovat myös keskeisen tärkeitä toimijoita. Näiden ryhmien ja henkilöiden toiveita on kuultava ja puiteyleissopimuksen 15 artiklan vaalima oikeus tehokkaaseen osallistumiseen on pidettävä mielessä kaikissa päätöksentekoprosesseissa, myös opetuksen ja koulutuksen piirissä.

### **Miten? Mitä välineitä on käytettävissä ja mitkä ovat käyttökelpoisia?**

100. Koulutuksen muoto ja sisältö täytyy sovittaa yllä käsiteltyihin päämääriin. Monikulttuuristen ja kulttuurien välisten aineiden tuominen kaikkiin opetusohjelmiin on yksi askel. Vaihteleviin tarpeisiin voi vastata erityyppisillä kouluilla ja luokilla. Tärkeä askel on kouluttaa kaksi- ja monikielisiä opettajia, joilla on kokemusta monikulttuurisissa ympäristöissä toimimisesta. Tämä luettelo ei ole kattava, mutta esitetyt asiat ovat keskeisen tärkeitä, kun pyritään takaamaan mahdollisuudet hyvälaatuiseen koulutukseen kaikille maassa oleville henkilöille suvaitsevaisuuden ilmapiiriä ja kulttuurien välistä vuoropuhelua tukevalla tavalla.

**Liite:**

**Neuvoa-antavan komitean ensimmäisellä lausuntokierroksellaan käsittelemien opetus- ja koulutusasioiden luettelo**

**4 artikla** *[Ristiviittaukset 5, 6, 12, 13, 14 artikloihin]*

1 Sopimuspuolet sitoutuvat takaamaan kansallisiin vähemmistöihin kuuluville henkilöille oikeuden yhdenvertaisuuteen lain edessä ja tasavertaiseen lain suojaan. Tässä suhteessa kaikki syrjintä kansalliseen vähemmistöön kuulumiseen perusteella on kielletty.

2 Sopimuspuolet sitoutuvat tarvittaessa ryhtymään riittäviin toimenpiteisiin täyden ja tehokkaan yhdenvertaisuuden edistämiseksi kaikilla talous- ja yhteiskuntaelämän sekä poliittisen elämän ja kulttuurielämän aloilla kansalliseen vähemmistöön ja valtaväestöön kuuluvien välillä. Tässä suhteessa sopimuspuolten tulee asianmukaisesti ottaa huomioon kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden erityisolosuhteet.

3 Edellä 2 kappaleen mukaisesti toteutettuja toimenpiteitä ei pidetä syrjintänä.

1. oikeus yhdenvertaisuuteen lain edessä ja tasavertaiseen lain suojaan

Kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden koulutukseen liittyvä yhdenvertaisuus ja syrjimättömyys (juridiset ja käytännön tasot)

- erityisen koulutuksellisen syrjinnän estämiseen tähtäävän lainsäädännön olemassaolo/puuttuminen; koulutusta koskevat syrjivät säännökset
- asianomaisen oikeuskäytännön olemassaolo

- esimerkkejä kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden syrjinnästä koulutuksessa ja opetuksessa (muiden oppilaiden, opettajien ja muiden koulutusalan toimijoiden syrjivät asenteet)
- eristäminen, suuret vähemmistölasten (erityisesti romanilasten) keskittymät tietyissä julkisissa kouluissa muiden koulujen torjuvan asenteen takia
- perusteeton vähemmistölasten (erityisesti romanilasten) sijoittaminen erillisille luokille tai koulutiloihin
- epäsuhtainen (perusteeton) sijoittaminen kehitysvammaisille tarkoitettuihin erikoiskouluihin

## 2. täysi ja tehokas yhdenvertaisuus

- kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden täysi ja tehokas koulutukseen liittyvä yhdenvertaisuus
- kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden epätasa-arvoinen asema koulutuksessa (epätasa-arvoiset koulutusmahdollisuudet ja epätasa-arvoinen resurssien jako)
- tilanteen vaikutukset muilla elämänaloilla kuten työelämässä, julkishallinnossa, jne.
- koulutuksessa tarvittavat lisätoimenpiteet täyden ja tehokkaan yhdenvertaisuuden saavuttamiseksi
- koulutus syrjintää poistavana ja integraatiota edistävänä välineenä.

### **5 artikla**

*[Ristiviittaukset 4, 6, 12, 13, 14 artikloihin]*

1. Sopimuspuolet sitoutuvat edistämään olosuhteita, jotka ovat tarpeellisia, jotta kansallisiin vähemmistöihin kuuluvat henkilöt voivat ylläpitää ja kehittää kulttuuriaan sekä säilyttää

identiteettinsä oleelliset perustekijät nimittäin heidän uskontonsa, kielensä, perinnäistapansa ja kulttuuriperintönsä.

[...]

- koulutus identiteetin säilyttämisen välineenä (myös niiden alueiden ulkopuolella, joilla kansalliset vähemmistöt perinteisesti asuvat tai joilla heitä on merkittäviä määriä)

## **6 artikla**      *[Ristiviittaukset 4, 5, 12, 13, 14 artikloihin]*

1. Sopimuspuolet rohkaisevat suvaitsevuuden henkeä ja kulttuurien välistä vuoropuhelua sekä ryhtyvät tehokkaisiin toimenpiteisiin edistääkseen keskinäistä kunnioitusta, ymmärtämystä ja yhteistyötä erityisesti koulutuksen, kulttuurin ja viestinnän alalla kaikkien alueellaan asuvien henkilöiden kesken riippumatta heidän etnisestä, sivistyksellisestä, kielellisestä tai uskonnollisesta identiteetistään.

2. Sopimuspuolet sitoutuvat toteuttamaan soveltuvia toimenpiteitä sellaisten henkilöiden suojelemiseksi, jotka voivat joutua syrjinnän, vihamielisyyden tai väkivallan tai niiden uhan kohteeksi etnisen, sivistyksellisen, kielellisen tai uskonnollisen identiteettinsä johdosta.

1. koulutus suvaitsevaisuutta edistävänä välineenä
  - suvaitsevaisuuden edistäminen koulutuksen sisällä (koulutuksen monikulttuurinen sisältö ja muoto)
  - suvaitsevaisuuden edistäminen koulutuksen avulla (ihmisoikeuksia, suvaitsevaisuutta, erilaisuutta koskevat opetusohjelmat journalisteille, poliiseille jne.)
  - yhdenvertaiset koulutusmahdollisuudet muiden kuin jo kansalaisuuden saaneiden integraation välineenä



- tiedotusvälineiden rooli koulutusta tukevana välineenä

2. toimenpiteet syrjinnältä, vihamielisyydeltä ja väkivallalta suojaamiseksi

- kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien suojaaminen syrjinnältä, suvaitsemattomuudelta ja vihamielisyydeltä kouluissa.

### **8 artikla** *[Ristiviittaukset 4, 5, 6, 12, 15 artikloihin]*

Sopimuspuolet sitoutuvat tunnustamaan, että jokaisella kansalliseen vähemmistöön kuuluvalla henkilöllä on oikeus tunnustaa uskontoaan tai uskoaan sekä perustaa uskonnollisia laitoksia, järjestöjä ja yhdistyksiä.

- koulun uskonnollisten aineiden opinto-ohjelmien heijastama uskonnollinen monimuotoisuus ja suvaitsevaisuus
- koulujen opetusohjelmiin kuuluvan uskonnollisen opetuksen pakollisuus tai vapaaehtoisuus

### **9 artikla** *[Ristiviittaukset 6, 12 artikloihin]*

1. Sopimuspuolet sitoutuvat tunnustamaan, että jokaisen kansalliseen vähemmistöön kuuluvan henkilön oikeus sananvapauteen sisältää vapauden pitää mielipiteitä sekä vastaanottaa ja levittää tietoja ja ajatuksia vähemmistökielellä viranomaisten siihen puuttumatta sekä alueellisista rajoista riippumatta. Sopimuspuolten tulee oikeusjärjestelmänsä puitteissa varmistaa, että kansalliseen vähemmistöön kuuluvia henkilöitä ei syrjitä viestintävälineiden käytössä.

[...]

- vähemmistöasioihin liittyvä journalistien koulutus ja tietoisuuden lisääminen
- vähemmistöjournalistien koulutusmahdollisuudet välineenä, jolla vähemmistöille taataan mahdollisuudet päästä sisään ja olla mukana tiedotusvälineissä

## 12 artikla

*[Ristiviittaukset 4, 5, 6, 14, 15 artikloihin]*

1. 1. Sopimuspuolet ryhtyvät opetuksen ja tutkimuksen alalla tarpeen mukaan toimenpiteisiin kansallisten vähemmistöjensä yhtä lailla kuin valtaväestönkin kulttuuria, historiaa, kieltä ja uskontoa koskevan tiedon vaalimiseksi.

2. Tässä yhteydessä sopimuspuolet järjestävät muun muassa riittävät mahdollisuudet opettajankoulutukseen ja oppikirjojen hankintaan sekä helpottavat eri yhteisöjen opiskelijoiden ja opettajien välisiä yhteyksiä.

3. Sopimuspuolet sitoutuvat edistämään kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden yhtäläisiä mahdollisuuksia saada koulutusta kaikilla tasoilla.

1. Koulutuksen monikulttuurisen ja kulttuurien välisen näkökulman edistäminen

### Erityispäämäärä:

- parantaa kansallisia vähemmistöjä koskevaa ymmärrystä ja edesauttaa etnisten ryhmien välisen suvaitsevaisuuden ja vuoropuhelun ilmapiriä

### Toiminta-alueet:

- koulun opetusohjelman tarkistaminen siten, että siihen sisältyy kansallisten vähemmistöjen kulttuuria, historiaa, uskontoja traditioita koskevia aineksia (myös osana yleistä opetusohjelmaa)
- monikulttuurista ainesta sisältävien koulukirjojen tarjoaminen/tarkistaminen

### Kattavuus:

- koulutustasot – kaikki koulutustasot tutkimus mukaan lukien
- maantieteelliset alueet – julkinen koulujärjestelmä, rajaamatta toimintaa vain kansallisten vähemmistöjen asuttamille alueille

### Mukana olevat toimijat:

- koulutusasioista vastaavat valtiolliset toimijat (mukaan lukien keskus- ja paikallistason valtiolliset virastot, opettajat, rehtorit)
- vähemmistöjen osallistuminen (mukaan lukien vanhemmat ja oppilaat/opiskelijat)
- kahdenvälinen yhteistyö

2. Opettajankoulutus, oppikirjojen saatavuus ja kulttuurien väliset yhteydet

### Opettajankoulutus:

- opettajien kannustaminen/tietoisuuden lisääminen/tuki opetuksen ja koulutuksen monikulttuurisuusasioissa
- historian opetus – sopivampien ja kulttuurien välistä vuoropuhelun parantamiseen suunniteltujen lähestymistapojen etsiminen/kehittäminen

### Oppikirjojen saatavuus:

- vähemmistökielten opetukseen tarkoitettujen laadukkaiden oppikirjojen saatavuus

### Kulttuurien väliset yhteydet:

- eri yhteisöistä tulevien opiskelijoiden ja opettajien väliset yhteydet – ts. kaksikieliset koulut, vähemmistökielten opetus myös valtaväestölle
- oppilas/opiskelijaryhmien koostumus sekä opettajakunnan profiili

### 3. Yhdenvertaisten koulutusmahdollisuuksien edistäminen

*(Kaikkia alla olevia kohtia on tarkkailtava mahdollisten sukupuolierojen valossa)*

### Juridiset ja institutionaaliset puitteet:

- perustuslailliset ja juridiset takuut koulutusoikeuksien toteutumiseksi kaikilla tasoilla
- vähemmistökooulutusstrategiat, joilla taataan yhdenvertainen mahdollisuus saada laadukasta kooulutusta
- valtion koouluviranomaisten vähemmistökooulutusta kooskevat erityisrakenteet
- kooulujen valvonta
- vähemmistöjen osallistuminen kooulutusasioita kooskevaan päätöksentekoon

### Resurssit:

- valtion/paikkalisbudjettin varatut varat lainsäädännön ja strategioiden täytäntöön panemiseksi

- valtion tuki kansallisten vähemmistöjen koulutuksille aloitteille – lukumääräisesti pienempien tai ilman kielisukulaisuusvaltion tukea olevien vähemmistöjen haavoittuvuus
- kahdenvälinen/monenvälinen yhteistyö koulutusalaalla (opettajankoulutus, oppikirjat ja opetusmateriaalit, opiskelijavaihto)

Koulutuksen saavutettavuutta koskevat erityiset huolenaiheet (ja toimenpiteet)

- *Kouluun kirjoittautuminen*
  - ◇ vähemmistölasten (erityisesti romanien) kirjoittautumisen epääminen
  - ◇ pakolaisten erityistilanne (yritykset liittää koulutukseen pääsy kotipaikkarekisteröintiin)
  - ◇ kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien kiertolaisten erityistilanne ja integroidun ympäristön merkitys
  - ◇ kansalaisuuden puutteesta johtuvat koulutukseen saamisen rajoitukset
  
- *Koulunkäynti*
  - ◇ poissaolot/vähäinen läsnäolo/keskeyttäminen, joka johtuu seuraavista:
    - vähemmistölapsille tarkoitettua esiopetusta ei ole saatavilla (virallisella kielellä eikä vähemmistökielellä)
    - määrällisesti ja laadullisesti riittämättömät koulutilat (kunnolla toimivien koulujen kannalta riittämättömät resurssit)
    - vaikea ja vaarallinen koulutie, määrällisesti ja laadullisesti riittämättömät palvelut (kuljetus)
    - vanhempien sosioekonomiset ongelmat

- vanhempien haluttomuus lähettää lapsiaan lastentarhoihin
- koulutusjärjestelmää koskeva luottamuksen puute
- *Oppimistulokset (hyvälaatuisen koulutuksen saatavuus kaikilla tasoilla)*
  - ◇ poissaolot/vähäinen läsnäolo/keskeyttäminen, johon liittyy:
    - toisen asteen ja korkea-asteen koulutuksen menestyksellä suorittaneiden vähemmistöopiskelijoiden osuus (verrattuna valtaväestön opiskelijoiden vastaaviin tilastoihin)
    - vähemmistökielten opetuksen jatkuminen kaikilla tasoilla oppimistuloksia selittävänä tekijänä
    - vähemmistölasten (ja -aikuisten) huono luku- ja kirjoitustaito (tai lukutaidottomuus)
  - ◇ erityistarpeisille vähemmistölapsille suunnatut apuohjelmat:
    - romanien kiertolaiskulttuuriin sovitettujen erityistoimenpiteiden
    - valmistavat luokat (romani- ja muille huonossa asemassa oleville lapsille)
    - romani- (vähemmistö-) avustajat, välittäjät/asiantuntijat/neuvojat kouluissa ja valtion kouluviranomaisissa
    - yksilölliset opetussuunnitelmat
- Virallisen kielen asema koulutuksessa ja yhdenvertaiset koulutusmahdollisuudet
- Kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien aikuisten erityiset koulutukselliset tarpeet



## 13 artikla      [Ristiviittaukset 4, 5, 6, 12, 14 artikloihin]

1. Sopimuspuolet tunnustavat opetusjärjestelmiensä puitteissa kansalliseen vähemmistöön kuuluvien henkilöiden oikeuden perustaa ja hallinnoida omia yksityisiä opetus- ja koulutuslaitoksiaan.

2. Tämän oikeuden käyttämisestä ei aiheudu taloudellisia velvoitteita sopimuspuolille.

1. oikeus perustaa ja hallinnoida yksityisiä opetus- ja koulutuslaitoksia

### Juridinen ja institutionaalinen perusta:

- selkeät juridiset takuut sille, että kansallisiin vähemmistöihin kuuluvilla henkilöillä on oikeus perustaa yksityisiä opetuslaitoksia, kouluja ja yliopistoja

### Laista johtuvat ja/muut esteet:

- rajoitukset (kuten opetuskieli)
- ehdollisuus (kuten kahdenväliset vastavuoroisuutta edellyttävät järjestelyt)

Valtion oikeus valvoa yksityisiä opetuslaitoksia (laillisuus ja laadunvalvonta)

2. ei taloudellisia velvoitteita valtiolle
- yleissääntö: valtiolla ei taloudellista velvoitetta auttaa vähemmistöjä yksityisten opetuslaitosten perustamisessa
  - selkeät ja objektiiviset juridiset kriteerit tarpeen valtion taloudellisen tuen antamisessa:
    - ◇ jos yksityiskoulut ovat kansallisten vähemmistöjen ainoa mahdollisuus saada vähemmistökielistä/kaksikielistä koulutusta
    - ◇ kun on kyse lukumääräisesti pienemmistä tai vaille kielisukulaisvaltion tukea olevista vähemmistöistä, joilla ei ole omia varoja opetuslaitosten perustamiseen)

**14 artikla**     *[Ristiviittaukset 4, 5, 6, 12, 13, 15 artikloihin]*

1. Sopimuspuolet sitoutuvat tunnustamaan, että jokaisella kansalliseen vähemmistöön kuuluvalla henkilöllä on oikeus oppia vähemmistökieltään.
2. Mikäli alueilla, joilla asuu perinteisesti tai huomattava määrä kansallisiin vähemmistöihin kuuluvia henkilöitä, on riittävää kysyntää, sopimuspuolet pyrkivät mahdollisuuksien mukaan ja opetusjärjestelmiensä puitteissa varmistamaan, että näihin vähemmistöihin kuuluvilla henkilöillä on riittävät mahdollisuudet saada vähemmistökielen opetusta tai opetusta tällä kielellä.
3. Tämän artiklan 2 kappaletta sovelletaan siten, ettei se vaikuta virallisen kielen oppimiseen tai tällä kielellä tapahtuvaan opetukseen.

1. Sen tunnustaminen, että kansalliseen vähemmistöön kuuluvilla henkilöillä on oikeus oppia vähemmistökieltä

### Vähemmistökielen oppimisoikeuden lakiin kirjatut takeet

2. Sen toteutuminen, että kansalliseen vähemmistöön kuuluvilla henkilöillä on oikeus oppia vähemmistökieltään tai saada opetusta tällä kielellä

### Toimenpiteet niiden ehtojen yksilöimiseksi, jotka ovat tarpeen yllä mainitun oikeuden toteutumiseksi:

- niiden 'alueiden, joilla asuu perinteisesti tai huomattava määrä kansallisiin vähemmistöihin kuuluvia henkilöitä' määrittäminen (kynnyslukumäärät)
- kielitarpeiden ja 'riittävän kysynnän' arviointi

◇ kansallisia vähemmistöjä koskevan täsmällisen tilastotiedon saatavuus

◇ (maantieteellistä kattavuutta ja lukumääräisiä kynnysarvoja koskevan) joustavuuden tarve erityistilanteihin vastaamisessa

- lukumääräisesti pienten ja hajallaan olevien vähemmistöjen tarpeet

- tiettyjen vähemmistökielten (esim. romanikieli: erityisvaikeudet) oppimiseen liittyvä erityistuen tarve

- päätöksenteon vastuu luokkia/kouluja perustettaessa/suljettaessa ja vähemmistökielten/-kielisen opetuksen tarjonnassa:

◇ paikallis- ja alueviranomaisten rooli

◇ vanhempien osallistuminen/kuuleminen päätöksentekoprosesseissa

Valitut konkreettiset toimintatavat ja niiden käytännön toteutus:

- vähemmistökielten/-kielisen opetuksen laajuus ja määrä (eivät sulje toisiaan pois)

◇ koulutustasot ja tuntimäärät

◇ julkinen koulujärjestelmä/epämuodollinen vähemmistökielten/-kielinen opetus

- vähemmistökielen opetuksen pakollisuus/vapaaehtoisuus (jos valinnaista, onko integroitu ja millä tavoin integroitu koulun normaaliin opetusohjelmaan)

- vähemmistökielen/-kielisen opetuksen jatkuvuus tasolta toiselle

◇ julkinen tuki kaksikieliselle/monikieliselle esiopetukselle (julkinen tai yksityinen)

◇ vähemmistökielen käyttö koulujen loppukokeissa ja pääsykokeissa

◇ vähemmistökielten käyttö korkea-asteen oppilaitoksissa

▪ vähemmistökielisten/monikulttuuristen yliopistojen perustaminen;

▪ vähemmistöopiskelijoiden kiintiöt

▪ vähemmistökielten käyttö yliopistojen pääsy/loppukokeissa;

▪ tutkintotodistusten tunnustaminen

## Resurssit:

- opettajankoulutus
- oppikirjat ja opetusmateriaalit
- resurssien jakaminen: tasapainoisen ja joustavan (...)  
tarve erityisiin kielellisiin tarpeisiin vastaamiseksi
- kahdenvälinen yhteistyö kielisukulaisuusvaltioiden  
kanssa
- valtion tuki (taloudellinen/logistinen) sunnuntaina  
järjestettäville kouluille ja muulle julkisen  
koulujärjestelmän ulkopuoliselle opetukselle

### 3. Virallisen kielen oppiminen

Virallisen kielen pakollinen opetus

Virallisen kielen opetuksen laatu

Erilaiset virallisen kielen oppimiseen liittyvät  
kielikylypohjelmamallit (sekä valinnaiset että pakolliset)

### **15 artikla** *[Ristiviittaukset 4, 5, 6, 12, 14 artikloihin]*

Sopimuspuolet luovat tarpeelliset olosuhteet kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden tehokkaalle osallistumiselle kulttuuri-, yhteiskunta- ja talouselämään sekä erityisesti heitä koskeviin julkisiin asioihin.

- koulutus kuulemista/osallistumista koskevana asiana tarkasteltaessa kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden osallistumista julkisiin asioihin

- koulutus kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden tehokkaan julkisiin asioihin osallistumisen välineenä
- kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien aikuisten ja lasten tehokkaan osallistumisen merkitys
- kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden mukanaolo julkisissa opetuslaitoksissa (vähemmistöopetuksen kanssa tekemisissä olevat opettajat)
- kansallisia vähemmistöjä koskevan koulutuspolitiikan toteuttamiseen liittyvän hajautuksen vaikutus

**18 artikla**      [*Ristiviittaukset 4, 5, 12, 13, 14 artikloihin*]

1. Sopimuspuolet pyrkivät tarvittaessa tekemään kahden- ja monenvälisiä sopimuksia toisten valtioiden, varsinkin naapurivaltioiden kanssa varmistaakseen asianomaisiin kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden suojelun.

2. Sopimuspuolet ryhtyvät tarpeen mukaan toimenpiteisiin rohkaistakseen yhteistyötä yli rajojen.

- koulutus kahdenvälisen ja alueellisen yhteistyön muotona
- kysymys muiden sopimusvaltioiden koulutus- ja opetuslaitosten myöntämien tutkintotodistusten virallisesta tunnustamisesta