

EUROOPAN NEUVOSTO

Ministerikomitea

Päätöslauselma CM/ResCMN(2012)3

kansallisten vähemmistöjen suojelua koskevan puiteyleissopimuksen täytäntöönpanosta Suomessa

(jonka ministerikomitea on hyväksynyt 1. päivänä helmikuuta 2012 ministerien sijaisten 1132:ssa kokouksessa)

Ministerikomitea, joka kansallisten vähemmistöjen suojelua koskevan puiteyleissopimuksen (jäljempänä "puiteyleissopimus") 24–26 artiklan määräysten mukaisesti

ottaa huomioon 17. päivänä syyskuuta 1997 annetun päätöslauselman Res(97)10, jossa määritellään ministerikomitean hyväksymät säännöt puiteyleissopimuksen 24–26 artiklan mukaisia valvontajärjestelyjä varten;

ottaa huomioon päätöslauselman Res(97)10 hyväksynnän yhteydessä hyväksytyn äänestysäännön¹;

ottaa huomioon Suomen 3. päivänä lokakuuta 1997 tallettaman ratifioimiskirjan;

palauttaa mieliin, että Suomen hallitus toimitti kolmanteen puiteyleissopimuksen mukaiseen valvontakierrokseen liittyvän valtioraporttinsa 17. päivänä helmikuuta 2010;

käsiteltyään neuvoo-antavan komitean 14. päivänä lokakuuta 2010 antaman kolmannen lausunnon sekä Suomen hallitukselta 13. päivänä huhtikuuta 2011 saadut kirjalliset huomautukset; ja

otettuaan huomioon myös muiden valtioiden hallitusten esittämät huomautukset;

1. hyväksyy seuraavat Suomea koskevat päätelmät:

a) Myönteinen kehitys

Suomi on edelleen suhtautunut rakentavasti puiteyleissopimukseen ja sen valvontajärjestelmään sekä soveltanut sopimuksen henkilölliseen soveltamisalaan yleisesti laaja-alaista ja käytännöllistä lähestymistapaa. Jaottelua niin sanottuihin vanhavenäläisiin ja muihin venäjänkielisiin ryhmiin ei käytännössä enää tehdä.

Suomen hallitus on käynnistänyt useita lainsäädännön ja instituutioiden uudistushankkeita, joilla se pyrkii tehostamaan suojelua syrjintää vastaan ja perustamaan yhdenvertaisuusvaltuutetun toimiston, joka vastaisi kootusti kaikista syrjinnän osa-alueista, sukupuolisyrjintää lukuun ottamatta, ja jonka tehtävänä olisi tunnistaa moniperustainen syrjintä ja torjua sitä nykyistä tehokkaammin.

¹ 17. päivänä syyskuuta 1997 hyväksytyn päätöslauselman Res(97)10 hyväksynnän yhteydessä ministerikomitea hyväksyi myös seuraavan säännön: "Puiteyleissopimuksen 24 artiklan 1 kappaleen ja 25 artiklan 2 kappaleen mukaiset päätökset katsotaan hyväksytyiksi, jos äänestävien sopimuspuolten edustajista kaksi kolmasosaa, mukaan lukien ministerikomiteaan osallistumaan oikeutettujen sopimuspuolten edustajien enemmistö, äänestää päätöksen puolesta."

Yhdenvertaisuustoimikunta, jonka oikeusministeriö oli asettanut tarkastelemaan Suomen voimassa olevaa yhdenvertaisuuslainsäädäntöä ja tekemään ehdotuksen uudeksi yhdenvertaisuuslainsäädännöksi, luovutti lopullisen mietintönsä "Ehdotus uudeksi yhdenvertaisuuslaiksi ja siihen liitetyväksi lainsäädännöksi" joulukuussa 2009. Valtion viranomaiset ovat myös osaltaan tukeneet kuntia täyttämään vaatimusta, jonka mukaan niiden on laadittava omat paikalliset yhdenvertaisuussuunnitelmat varmistukseksi, että yhdenvertaisia mahdollisuuksia edistetään paikallisesti. Lisäksi syrjinnän seurantaryhmä on vahvistanut syrjinnän seurannan toimintasuunnitelman vuosiksi 2010–2013.

Vuonna 2009 vahvistettu Suomen romanipoliittinen ohjelma on ensimmäinen kansallinen poliittinen ohjelma, jolla edistetään romanien osallisuutta yhteiskunnassa ja heidän yhdenvertaista kohteluaan eri elämänaloilla.

Ohjelma sisältää tärkeitä suosituksia useille eri aloille ja keskittyy erityisesti romaninuorten ja -aikuisten koulutukseen. Ohjelman valmisteluun ja laadintaan osallistui romaniyhteisöjen edustajia eri puolilta Suomea sekä valtakunnallisen romaniasiain neuvottelukunnan että alueellisten romaniasiain neuvottelukuntien kautta.

Inariin rakennetaan parhaillaan saamelaiskulttuurikeskusta, joka on määrä avata vuonna 2012. Lisäksi on myönnetty huomattavasti varoja nuorisoneuvoston perustamiseen saamelaiskäräjien yhteyteen. Nuorisoneuvoston on määrä aloittaa toimintansa lähiaikoina. Hallitus on myös päättänyt käynnistää laajamittaisen ohjelman saamen kielten elvyttämiseksi. Tällaista ohjelmaa tarvitaan kiireellisesti, jotta pystyttäisiin estämään varsinkin pienimpien saamen kielten eli inarinsaamen ja koltansaamen häviäminen. Kesäkuussa 2011 vahvistetussa hallitusohjelmassa todetaan nimenomaisesti, että saamelaiskulttuuria ja saamelaisten oikeuksia pyritään kehittämään laaja-alaisesti, ja siinä todetaan myös hallituksen aikomus ratifioida ILO:n yleissopimus nro 169.

Suomi on pyrkinyt huomattavan aktiivisesti edistämään edelleen vähemmistötaustaisten henkilöiden kotoutumista yhteiskuntaan, muun muassa kehittämällä kuntien kotouttamissuunnitelmia. Poliisi on ottanut käyttöön verkkosivuston, jonka välityksellä kansalaiset voivat antaa vihjeitä Internetissä havaitsemistaan rasistisista rikoksista ja viharikoksista. On osoittautunut, että verkkosivustoa käytetään aktiivisesti Internetissä esiintyvän rasismin ja vähemmistöihin kohdistuvan syrjivän kielenkäytön torjumiseen.

Suomi myöntää edelleen varoja vähemmistökielille joukkoviestimille ja vähemmistökieliseen koulutukseen. On otettu käyttöön erityismäärärahoja, joilla lisätään saamelaisten kotiseutualueen ulkopuolella asuville saamelaislapsille annettavaa saamenkielistä opetusta. On perustettu useita kielipesiä, jotka tarjoavat kaikenikäisille romaneille ja saamelaisalueen ulkopuolella asuville saamelaisille mahdollisuuden puhua ja kehittää äidinkieltään epävirallisissa puitteissa.

b) Huolenaiheet

Suomi on edistynyt vain vähän pyrkimyksissään ratkaista kiista saamelaisten maa- ja metsätalouden oikeuksista, ja eri osapuolten yleiskäsitykset asiasta eroavat edelleen suuresti toisistaan. On hyvin huolestuttavaa, että kiistaa koskevat neuvottelut näyttävän keskeytyneen eikä niiden jatkamiselle ole olemassa selvää foorumia, koska maa- ja metsätalousministeriön ja saamelaiskäräjien edustajien välillä ei vielä ole asetettu suunniteltua valmisteluelintä. Tämä umpikuja näyttää ainakin osittain aiheutuneen siitä, ettei hallituksella ole yhtenäistä kantaa saamelaiskysymyksiin ja että eri ministeriöiden näkemykset näistä kysymyksistä poikkeavat toisistaan.

Vaikka Suomen hallitus onkin kiitettävästi pyrkinyt parantamaan yhdenvertaisuusasioiden lainsäädäntö- ja instituutiokehyksiä, näitä kehitettäessä on kuultava tiiviisti vähemmistöjen edustajia, jotta voidaan varmistaa, että näiden ryhmien huolenaiheet ja näkemykset otetaan asianmukaisesti huomioon. Joiltakin osin epäillään uudistuksen voivan viedä pohjaa vähemmistövaltuutetun vaikiintuneelta toiminnalta, jolla on vähemmistöjen edustajien mielestä onnistuttu melko hyvin edistämään heidän etujaan. Tämä epäily liittyy etenkin suunnitelmaan perustaa yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto käsittelemään kootusti kaikkia syrjinnän lajeja sukupuolisyrrjintää lukuun ottamatta.

Edelleen on raportoitu, etteivät poliisi ja syyttäjälaitos ryhdy riittäviin toimiin rasististen rikosten johdosta, eikä poliisin palvelukseen ole otettu aiempaa enemmän vähemmistöjen edustajia. Myös rasismista ja muukalaisvihasta, etenkin Internetissä esiintyvistä tapauksista, on raportoitu edelleen. Tiettyihin vähemmistöihin kuuluvia lapsia kiusataan koulussa vieläkin, sillä suomalaisen yhteiskunnan monimuotoistuminen herättää edelleen vastustusta.

Kielilain ja saamen kielilain täytäntöönpano on edelleen vakavasti puutteellista, koska liian harvojen virkamiesten kielitaito riittää takaamaan ruotsinkielisille ja saamelaisen kotiseutualueella asuville saamenkielisille mahdollisuuden käyttää äidinkieltään asioidessaan paikallishallinnon viranomaisten kanssa. Tämä seikka on erityisen huolestuttava tuomioistuinelaitoksen ja terveystalvelujen osalta. Erityisen vakava on pienimpien saamen kielten eli koltansaamen ja inarinsaamen kokonaistilanne. Näihin kieliin on kiinnitettävä huomiota kiireellisesti ja jatkuvasti, jotteivät ne katoa kokonaan Suomen julkisesta elämästä.

Jotta virkamiesten ruotsin ja saamen kielen taitoja saataisiin parannetuksi, on käytettävä tarkoituksenmukaisia kielenopetuksen menetelmiä ja kiinnitettävä asianmukaista huomiota myös opettajankoulutukseen. Saamelaisalueen ulkopuolella asuvista saamelaislapsista 70 %:lle on tällä hetkellä tarjolla liian vähän vähemmistökielen opetusta (2 tuntia viikossa) heidän kielitaitonsa edistämiseksi. Ehdotettua saamen kielten elvytysohjelmaa ei ole vielä vahvistettu, eikä tarvittavia määrärahoja ole vielä myönnetty. Olisi edelleen harkittava kaikkia käytettävissä olevia vaihtoehtoja, joilla voitaisiin lisätä vähemmistökielen opetusta suurehkolle venäjänkieliselle väestönosalle sekä romaneille, joista suurin osa puhuu raportin mukaan romanikieltä hyvin rajoitetusti.

Vaikka vähemmistökielisiä joukkoviestimiä onkin käytettävissä jonkin verran aiempaa enemmän, etenkin saamen-, venäjän- ja romanikielisiä viestimiä ei edelleenkaan ole riittävästi. Uusi valikoidun lehdistötuen järjestelmä on kiitettävä mutta riittämätön, koska se kohdistuu pelkästään viikkojulkaisuihin ja edellyttää 40 %:n omarahoitusosuutta, mikä on huomattavan suuri investointi ja lukumääräisesti pienimpien vähemmistöjen erityisen vaikea toteuttaa.

Vähemmistöjen osallistuminen kulttuurituen jakamiseen vähemmistöjen järjestöille ja niiden toiminnalle ei ole edistynyt. Vähemmistöjen edustajia ei edelleenkaan oteta mukaan päätöksentekoon.

Suomi on kehittänyt lukuisia instituutioita ja järjestelmiä – muun muassa useita erilaisia kuulemismenettelyjä –, joissa käsitellään vähemmistöjä koskevia asioita. Mikään näistä menettelyistä saamelaiskäräjiä lukuun ottamatta ei kuitenkaan selvästi edusta vähemmistöjä itseään. Kansallisille vähemmistöille on annettava näissä menettelyissä riittävästi vaikutusvaltaa, jotta ne voivat osallistua tehokkaasti niitä koskevaan päätöksentekoon. Lisäksi venäjänkieliseltä yhteisöltä puuttuu

edelleen erillinen kuulemismenettely, joka voisi helpottaa jatkuvaa rakentavaa vuoropuhelua tämän nopeasti kasvavan ryhmän ja asianomaisten valtion rakenteiden välillä.

Suomi on jatkanut pyrkimyksiään korjata puutteita romanien osallistumisessa yhteiskunta- ja talouselämään, varsinkin koulutuksen alalla. Tilanne ei kuitenkaan ole sanottavasti parantunut virallisilla työmarkkinoilla, joilla romanit ovat muiden vähemmistöjen tavoin edelleen huomattavan ali-edustettuina;

2. antaa seuraavat Suomea koskevat suositukset:

Niiden toimien lisäksi, jotka tulee toteuttaa neuvoo-antavan komitean lausunnon I ja II jaksossa esitettyjen yksityiskohtaisten suositusten täytäntöön panemiseksi, Suomen viranomaisia kehoitetaan ryhtymään seuraaviin toimiin tehostaakseen puiteyleissopimuksen täytäntöönpanoa edelleen:

Välittömiä toimia edellyttävät asiat²

- ottaen huomioon hallituksen aikomus ratifioida ILO:n yleissopimus nro 169 olisi ryhdyttävä pikaisesti toimiin, joilla käynnistetään pysähtyneet neuvottelut saamelaisen kotiseutualueen maa- oikeuksista ja aloitetaan uudelleen rakentava vuoropuhelu saamelaiskäräjien kanssa, jotta asiaan liittyvä oikeudellinen epävarmuus saadaan ratkaistuksi;
- olisi jatkettava saamelaiskäräjien kanssa neuvotellen määrätietoisia toimia, joilla pyritään riittävän rahoituksen ja saamen kielten elvytysohjelman tehokkaan täytäntöönpanon avulla estämään saamen kieliä katoamasta julkisesta elämästä nykyistä enempää, ja olisi investoitava asianmukaisesti koulutustoimiin, joilla varmistetaan, että saamelaiset saavat nykyistä paremmin saamenkielisiä julkisia palveluja;
- olisi ryhdyttävä asianmukaisesti toimiin, joilla varmistetaan, että kansallisiin vähemmistöihin kuuluvia henkilöitä koskevia erilaisia kuulemisjärjestelmiä ja -menettelyjä täydennetään ja järjestetään uudelleen selkeiden viestintäkanavien tarjoamiseksi, ja olisi parannettava vähemmistöjen, myös lukumääräisesti pienimpien vähemmistöjen, edustajien mahdollisuuksia vaikuttaa tosiasiallisesti päätöksentekoprosessiin.

Muut suositukset³

- olisi kuultava aktiivisesti vähemmistöjen edustajia meneillään olevista yhdenvertaisuuteen liittyvistä uudistushankkeista, jotta varmistetaan vähemmistöjen näkemysten asianmukainen huomioon ottaminen; olisi kiinnitettävä asianmukaista huomiota olemassa olevien syrjimättömyystakeiden täytäntöönpanoon ja seurantaan;
- olisi järjestettävä riittävä rahoitus Suomen romanipoliittisen ohjelman täytäntöön panemiseksi ja varmistettava, että romanien edustajat osallistetaan tosiasiallisesti kaikkiin täytäntöönpanon ja seurannan vaiheisiin;

² Seuraavat suositukset luetellaan puiteyleissopimuksen vastaavien artiklojen mukaisessa järjestyksessä.

³ Seuraavat suositukset luetellaan puiteyleissopimuksen vastaavien artiklojen mukaisessa järjestyksessä.

- olisi parannettava kansallisten vähemmistöjen edustajien mahdollisuuksia osallistua päätöksiin, jotka koskevat tuen myöntämistä kulttuurihankkeille ja -toiminnoille;
 - olisi tehostettava entisestään pyrkimyksiä torjua jatkuvaa rasismia ja muukalaisvihaa, joita esiintyy erityisesti Internetissä, ja varmistettava, että vähemmistöihin kuuluvia osallistetaan koulutusstrategioiden ja -suunnitelmien laadintaan ja täytäntöönpanoon;
 - olisi järjestettävä lisätukea vähemmistöjen joukkoviestimille, erityisesti venäjän- ja saamenkielisille viestimille, jotta kyseiset vähemmistökielet olisivat asianmukaisesti läsnä painetuissa ja sähköisissä joukkoviestimissä;
 - olisi ryhdyttävä asianmukaisiin toimiin, joilla varmistetaan, että ruotsinkielisten saatavilla on omakielisiä julkisia palveluja voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti, ja olisi kiinnitettävä asianmukaista huomiota kielellisiin oikeuksiin kaikissa meneillään olevan hallintouudistuksen vaiheissa; olisi varmistettava, että suomalainen koulutusjärjestelmä tarjoaa riittävästi mahdollisuuksia oppia ruotsin kieltä, jotta ruotsia taitavien virkamiesten määrä säilyisi ja lisääntyisi;
 - olisi luotava hallintoon erityinen järjestelmä, jonka tehtävänä on olla yhteydessä saamelaiskäräjiin kaikissa saamelaisia koskevissa asioissa ja sovittaa yhteen selkeiden hallituksen kantojen kehittämistä saamelaisten kannalta merkittävässä kysymyksissä;
 - olisi ryhdyttävä asianmukaisiin toimiin etenkin korkea-asteen koulutuksen, ammattikoulutuksen ja asianomaisten palvelukseenottokäytäntöjen muuttamisen osalta, jotta saataisiin lisätyksi kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden määrää virallisilla työmarkkinoilla, valtionhallinto mukaan lukien;
3. kehottaa Suomen hallitusta päätöslauselman Res(97)10 mukaisesti
- a. jatkamaan meneillään olevaa keskustelua neuvoo-antavan komitean kanssa;
 - b. tiedottamaan neuvoo-antavalle komitealle säännöllisesti toimista, joihin hallitus on ryhtynyt edellä 1 ja 2 kappaleessa esitettyjen päätelmien ja suositusten johdosta.

= = =