Suomalaisten romanien ja romaniasioissa toimivien vaikutusmahdollisuudet alueelliseen ja eurooppalaiseen romanipolitiikkaan

7.7.2021

Marko Stenroos, Kati Jääskeläinen ja Miriam Attias

Sisällys

Tiivistelmä ... 3

Luku 1: Dialogiprosessi osana selvityksen tekoa: merkityksellisen osallisuuden mallintaminen ... 5

Luku 2: Eurooppalaisten instituutioiden romanipolitiikka ... 6

Euroopan neuvosto ... 7

Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestö ETYJ ... 17

Euroopan unioni ... 22

Eurooppalaisten instituutioiden keskinäisen yhteistyön tilanne ja tarve ... 28

Eurooppalaisten romanijärjestöjen ja -verkostojen välinen yhteistyö ... 30

Luku 3: Romanien osallisuus Pohjoismaiden ja Baltian alueella ... 32

Suomen romanipolitiikan rakenteet ja toimijat ... 32

Ruotsin romanipolitiikan rakenteet ja toimijat ... 35

Norjan romanipolitiikan rakenteet ja toimijat ... 38

Tanskan romanipolitiikan rakenteet ja toimijat ... 41

Viron romanipolitiikan rakenteet ja toimijat ... 42

Latvian romanipolitiikan rakenteet ja toimijat ... 45

Liettuan romanipolitiikan rakenteet ja toimijat ... 47

Analyysi: romanien osallisuus Suomi, Ruotsi, Norja, Tanska, Viro, Latvia ja Liettua ... 49

Luku 4: Dialogiprosessissa käytyjä keskusteluja vaikuttamisen ja osallisuuden haasteista ... 52

Suomalaistoimijoiden dialogi ... 52

Pohjoismaiden ja Baltian maiden verkostoitumistilaisuudesta ... 55

Lähes valmista selvitystä kommentoinut kolmas suomalaistoimijoiden dialogi ... 55

Suositukset ... 57

Lähteet ... 60

Tiivistelmä

Tälle selvitykselle on asetettu kolme tavoitetta: selvittää suomalaisten romanien ja romaniasioissa toimivien vaikuttamismahdollisuuksia eurooppalaiseen romanipolitiikkaan, selvittää mahdollisuuksia Pohjoismaiden ja Baltian maiden[1] yhteistyölle romanien oikeuksien edistämiseksi sekä antaa suosituksia Suomen toimien ja romanien toimijuuden vahvistamiseksi eurooppalaisessa romanipolitiikassa.

Selvitys on tehty ajalla 22.2.-7.7.2021. Selvityksen ovat laatineet VTT Marko Stenroos, MA Kati Jääskeläinen sekä KM, YTM Miriam Attias. Selvitystä varten on haastateltu yhteensä 34 viranomaista ja romanitoimijaa Suomesta, Pohjoismaista ja Baltian maista sekä eurooppalaisten instituutioiden ja romanijärjestöjen edustajaa. Lisäksi tiedonkeruun vaiheessa on järjestetty kaksi dialogitilaisuutta suomalaisille sekä Pohjoismaiden ja Baltian maiden viranomaisille ja romanitoimijoille. Viimeistelyvaiheessa järjestettiin kolmas dialogi, jonka tarkoituksena oli antaa prosessissa mukana olleille mahdollisuus saada tietää, kuinka heidän sanomansa on hyödynnetty ja vaikuttaa vielä lähes valmiiseen lopputulokseen. Selvitys on ulkoministeriön tilaustutkimus, eivätkä siihen sisältyvät näkemykset ja suositukset välttämättä vastaa ulkoministeriön näkemyksiä.

Romanipolitiikan teko ja toteutuminen ovat suhteessa paikalliseen ja yleiseurooppalaiseen poliittiseen ilmapiiriin sekä vallitsevaan taloudelliseen tilanteeseen. Perustana romanipolitiikassa on ollut romanien yhdenvertaisuuden tukeminen. Erityinen painopiste on ollut romanien osallistuminen heitä koskevien poliittisten ohjelmien ja strategioiden muotoutumiseen ja toimeenpanoon sekä arviointiin.

Kestävän kehityksen toimintaohjelmassa (Agenda 2030) on asetettu tavoitteeksi, että päätöksenteko on kaikilla tasoilla kaikkia koskevaa, edustavaa ja osallistavaa[2]. YK:n ihmisoikeusvaltuutetun toimiston mukaan merkityksellisen osallistumisen käytännön toteutuminen edellyttää viranomaisilta pitkäjänteistä sitoutumista, aitoa poliittista tahtoa, toimijuuden korostamista sekä ajattelutavan muutosta siinä, miten asioita tehdään[3]. Yhtenä tärkeänä elementtinä merkityksellisessä osallistumisessa on tiedon palautuminen osallistujille siitä, miten heidän osallistumisensa on konkreettisesti vaikuttanut.

Yleinen eurooppalainen poliittinen ilmapiiri vaikuttaa myös romanien asemaan. Viime vuosien kansainvälinen kehitys on ihmisoikeuksien näkökulmasta ollut pääosin kielteinen. Ihmisoikeus- ja vähemmistöoikeustoimijoiden toimintakenttään on kohdistunut heikentämispyrkimyksiä, mikä näkyy myös romanien osallistumisessa heitä koskevaan päätöksentekoon[4]. Lisäksi covid-19-pandemia on paljastanut syrjittyjen romaniyhteisöjen olevan äärimmäisen alttiita kielteisille terveysvaikutuksille ja sosioekonomisille vaikutuksille. Samaan aikaan Euroopan unionin jäsenvaltiot ovat sitoutuneet kymmenen vuoden puiteohjelmalla vahvistamaan romanien tasa-arvoa, osallisuutta ja osallistumista. Sen mukaan populismin ja rasismin lisääntyessä on keskityttävä syrjinnän torjumiseen ja ehkäisemiseen, myös puuttumalla romanivastaisuuteen. Myös 47 jäsenvaltiota kattava Euroopan neuvosto hyväksyi romanien ja kiertävien osallisuutta koskevan strategisen toimintaohjelman (2020-2025). Ohjelman avulla halutaan torjua romanivastaisuutta ja tukea todellista ja tehokasta

[1] Suomi, Ruotsi, Norja, Tanska, Viro, Latvia ja Liettua.

[2] Tavoite 16.7, https://kestavakehitys.fi/agenda-2030.

[3] YK:n ihmisoikeusvaltuutetun suuntaviivoissa annetaan suosituksia osallistumisoikeuden turvaamisesta sen eri muodoissa sekä päätöksenteon eri tasoilla ja vaiheissa. Office of the High Commissioner for Human Rights, Guidelines for States on the effective implementation of the right to participate in public affairs, 2018, https://www.ohchr.org/Documents/Issues/PublicAffairs/GuidelinesRightParticipatePublicAffairs_web.pdf.

[4] Ks. esim. OSCE/ODIHR: Third Status Report. Implementation of the Action Plan on Improving the Situation of Roma and Sinti within the OSCE Area. For Roma, With Roma, 2018, https://www.osce.org/files/f/documents/6/8/406127.pdf. Jokaiselle kansalaiselle kuuluva oikeus ottaa osaa yleisten asioiden hoitoon joko välittömästi tai välillisesti on kirjattu Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevaan kansainväliseen yleissopimukseen (artikla 25). YK:n ihmisoikeuskomitea on todennut, että yleisten asioiden hoitamisen laaja käsite viittaa poliittisen vallankäytön eri muotoihin ja kattaa julkishallinnon ohella politiikan muotoilemisen ja toimeenpanon kaikilla tasoilla paikallisesta kansainväliseen. UN Human Rights Committee, CCPR General Comment No. 25: Article 25, CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, 1996, https://digitallibrary.un.org/record/221930.

tasa-arvoa, tukea demokraattista osallistumista ja edistää kansalaisten luottamusta sekä parantaa mahdollisuuksia inklusiiviseen laadukkaaseen koulutukseen.

Suomen eurooppalaista romanipolitiikkaa toteutetaan osana ihmisoikeuspolitiikkaa. Ihmisoikeuspolitiikassa Suomella on ollut pitkä, yli hallituskausien ulottuva kaari. Lisäksi Suomen toimintaa on ohjannut valtioneuvoston romanipoliittisen ohjelman 2018-2022 (ROMPO2)[5] eurooppalaista romanipolitiikkaa koskevat painopisteet ja toimenpiteet sekä ulkoministeriön 2011 julkaisema *Suomen tavoitteet eurooppalaisen romanipolitiikan edistämiseksi* -käsikirja[6], jonka keskeisenä tavoitteena on ollut romanien osallistumisen tukeminen heitä itseään koskevassa päätöksenteossa. Tässä selvityksessä ei arvioida romanipoliittisen ohjelman toimenpiteiden toteutumista, vaan osallistumisen merkityksellisyyttä ja tehokkuutta sekä mahdollisia kehittämistoimia. Selvityksen rajauksen takia ei myöskään tarkastella liikkuvien EU-kansalaisten asemaa, vaikka heidän oikeuksiensa turvaaminen ja parantaminen on tärkeää. Raportti ottaa kantaa myös liikkuvan romaniväestön yhdenvertaisuuden toteutumiseen ilmaisemalla heidän tarpeensa tulla huomioiduksi osana maakohtaisia romanipoliittisia toimenpiteitä. Selvitys ei myöskään kata kaikkia Itämeren maita, mutta suosittelee selvityksen laajentamista myöhemmin.

Selvitys tarkastelee yhteistyön mahdollisuuksia Pohjoismaissa ja Baltian maissa romanipolitiikan kehittämiseksi niin alueellisesti kuin Euroopan tasolla. Erityistä huomiota kiinnitetään romanien osallistumiseen romanipoliittiseen päätöksentekoon ja yhteistyön sujuvuuteen eri toimijoiden välillä. Aluerajaus liittyy siihen, että vahvempi alueellinen yhteistyö voisi saada Pohjoismaiden ja Baltian maiden romaniväestön ääntä paremmin esiin eurooppalaisilla kentillä. Näille maille yhteistä on suhteellisen pieni romaniväestö verrattuna moniin muihin Euroopan maihin, kuten Romaniaan, Bulgariaan ja Unkariin. Romanien lukumäärällä usein perustellaan kohdennettujen toimenpiteiden rajallisuutta. Ihmisoikeus- ja vähemmistöoikeuksien näkökulmalla väestön koolla ei kuitenkaan tulisi olla merkitystä puhuttaessa oikeuksien toteutumisesta.

Selvityksen pohjalta voidaan todeta, että romaniväestön osallistuminen kansallisiin romanipoliittisiin ohjelmiin sekä eurooppalaiseen romanipolitiikkaan on määrältään ja laajuudeltaan suhteellisen rajattua. Romanipolitiikan toimivuuden kannalta on oleellista, että romaniväestö, romanijärjestöt ja poliittisesti aktiiviset romanit osallistuu heitä koskevaan poliittiseen keskusteluun sekä päätöksentekoon. On myös oleellista, että romanipolitiikan kentän toimijoilla on laajemman romaniväestön tuki, joka rakennetaan tiiviimpien yhteyksien ja yhteistyön avulla. Jotta romaniväestön osallistaminen avoimemmin olisi mahdollista, se edellyttää prosessien läpinäkyvyyttä, sekä sitä, että romanit ovat itse mukana suunnittelemassa romanipolitiikan asiasisältöjä ja toimeenpanoa. Lisäksi romanien tulisi osallistua romanipoliittisten toimenpiteiden ja niiden vaikutusten seurantaan ja arviointiin. Tämä vaatii toisaalta romanielitismin[7] murentamista esimerkiksi laajemmalla romaniyhdyshenkilötoiminnalla ja toisaalta romanipolitiikassa toimivien virkamiesten valmiutta kohdata kielellisesti, sosiaalisesti ja kulttuurisesti erilaisista taustoista tulevia ihmisiä, heitä joihin poliittiset toimenpiteet kohdistuvat. Haastattelut osoittavat, että romanitoiminnan kentällä on edelleen epäluottamusta eri toimijoiden välillä. Romanipolitiikan toteutumisessa ei kuitenkaan ole hyödynnetty erilaisia osallistumisen menetelmiä, jotka saattaisivat tuoda prosesseihin tehokkuutta ja vaikuttavuutta, vaan on tyydytty perinteisiin kuulemis- ja konsultaatiomenetelmiin. Perinteisten menetelmien kautta romaniyhteisön osallistuminen on riittämätöntä[8] ja tuloksena saattaa olla, että romanipoliittiset ohjelmat eivät heijasta kunnolla romanien

[5] Suomen romanipoliittinen ohjelma (ROMPO) 2018-2022, Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 3/2018, Sosiaali- ja terveysministeriö, Helsinki 2018.

[6] Suomen tavoitteet eurooppalaisen romanipolitiikan edistämiseksi: Suomen eurooppalaisen romanipolitiikan käsikirja, Työryhmäraportti, Ulkoasiainministeriön julkaisuja 2/2011.

[7] Myös romaniyhteisöissä on erilaisia ryhmän sisäisiä sosiaalisia kerrostumia. Usein henkilöt, jotka toimivat eri romanijärjestöissä ja muissa romanipolitiikan toteuttamiseen liittyvissä tehtävissä, ovat koulutetumpia ja sosioekonomisesti paremmassa asemassa. (Stenroos, 2020; Voiculescu, 2019).

[8] Perinteisten menetelmien tehottomuus liittyy lähestymistapaan, toimijoihin ja viestinnän tapoihin. Tämä raportti antaa esimerkin menetelmien ja lähestymistavan kehittämisestä.

kohtaamia tilanteita ja haasteita eivätkä näin ollen vastaa heidän odotuksiaan; kyse on yhteisen agendan luomisesta. Näyttäisi myös siltä, että romanipolitiikkaa ja osallistumista koskevaa tutkimusta ei käytetä riittävästi ja johdonmukaisesti romanipolitiikan tekemisessä. Romanien yhteiskunnallisen aseman haasteet ovat monitasoisia ja usealle yhteiskunnan sektorille ulottuvia. Yleistyksenä romanien osallistumisesta ja osallisuudesta voidaan todeta, että useat romanitoimijat eivät koe osallistumista tyydyttävänä ja toisaalta viranomaiset pitävät romanien osallistamisen haasteellisena tehtävänä. Sama haaste on myös eurooppalaisilla instituutioilla, eli osallistumisen haasteet ovat toiminnan kentän läpileikkaavia, ja siksi näihin haasteisiin tulisi kiinnittää huomiota toiminnan eri tasoilla.

Luvussa 1 esitellään merkityksellisen osallisuuden mallintaminen osana selvitystyötä. Eri maiden toimijoiden haastattelut suoritettiin ennen dialogien pitämistä, jotta merkityksellisen osallistumisen haasteet tulivat näkyviksi (dialogiprosessia koskevien osuuksien kirjoittajana Miriam Attias). Luvussa 2 tarkastellaan eurooppalaisten instituutioiden ja järjestöjen romanipoliittisia linjauksia ja toimenpiteitä sekä romanien osallistumista ja Suomen toimintaa näissä toimenpidekokonaisuuksissa (kirjoittajana Kati Jääskeläinen). Luvussa 3 tarkastellaan romanipolitiikan toteutumista Pohjoismaissa ja Baltian maissa (kirjoittajana Marko Stenroos). Raportin loppuosassa analysoidaan kerättyä aineistoa, esitellään dialogien tuloksia sekä esitellään suositukset romanipolitiikan kehittämiseksi.

Luku 1: Dialogiprosessi osana selvityksen tekoa: merkityksellisen osallisuuden mallintaminen

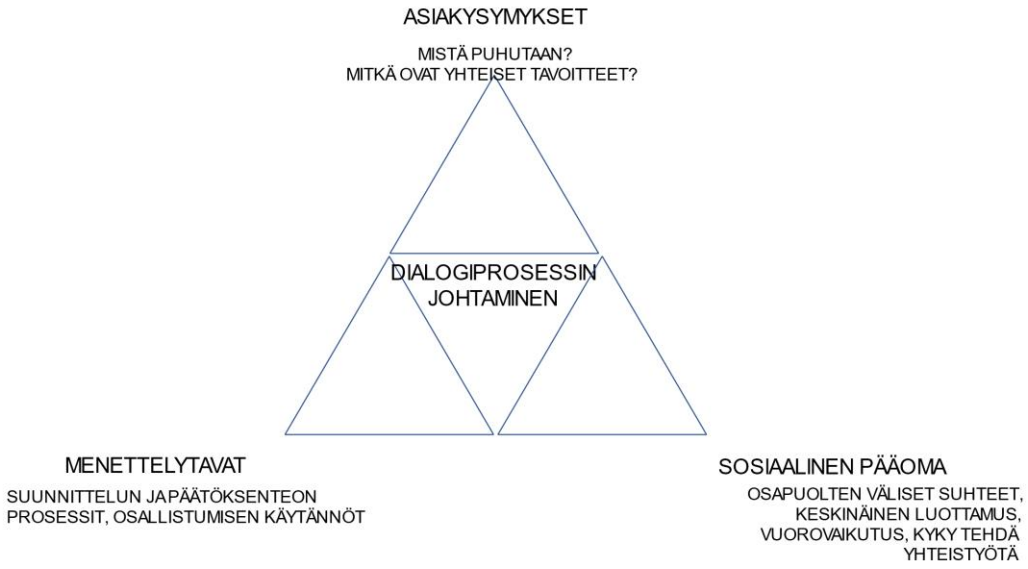
Osana tämän selvityksen laatimista järjestettiin kolme dialogia, jotka toivat aiheen äärelle viranomaisia sekä romanitoimijoita. Keskusteluissa kartoitettiin osallistujien kokemuksia, tarpeita ja intressejä ja niiden antia hyödynnettiin yhteisen tilannekuvan ja eteenpäin vievien, yhteisten ja keskeisten kysymysten löytymiseksi. Dialogien tavoitteina oli lisätä yhteisymmärrystä tekemällä näkyväksi sitä, miten eri toimijat näkevät asian, sekä sitä, millaisia vaikutusmahdollisuuksia on olemassa. Lisäksi tarkoituksena oli auttaa löytämään toimintaväyliä yhteistyölle Euroopan tasolla ja uutena tulokulmana Itämeren alueella.

Dialogiprosessi itsessään suunniteltiin sellaiseksi, että se parhaalla mahdollisella tavalla toteuttaisi merkityksellistä osallisuutta. Menetelmällisesti se tarkoitti sitä, että prosessissa panostettiin yhtäläisesti:

- asiakysymyksiin, eli sen kartoittamiseen, mitä tietoa ja näkemyksiä osallistujat esittivät itse selvityksen kannalta olennaisiin sisältöaiheisiin liittyen,

- menettelytapoihin, eli dialogin valmisteluun ja ohjaamiseen siten että dialogin tarkoitus, toimintaperiaatteet ja siihen osallistumisen merkitys oli kaikille selvää ja ihmisillä oli mahdollisuus etukäteen valmistautua

- sosiaaliseen pääomaan eli keskusteluyhteyksien, suhteiden ja yhteistyön rakentamiseen ja osapuolten välisten suhteiden ja vuorovaikutuksen toimivuuteen.



Dialogiprosessi käynnistyi etukäteiskeskusteluilla asianosaisten kanssa. Varsinaiset yhteiset keskustelut toteutettiin etäyhteyksillä.

Keskustelun ohjaamisessa käytettiin rohkean tilan sekä kuuntelemisen politiikan periaatteita.

Rohkean tilan periaatteisiin kuuluu se, ettei riskiä, kiistanalaisuutta ja hankaluutta määritellä vastakohtana turvallisuudelle. Tila voi olla turvallinen, vaikkei se ole mukava, eli vaikka keskustelu tuottaisi epämukavuutta ja hankaluuksia. Rohkealla tilalla viitataan menettelyyn, jonka avulla luodaan kannustava ja tukea antava ympäristö, jossa jokainen osapuoli pystyy osallistumaan hankalaan ja kiistanalaisia aiheita sisältävään dialogiin. Riski sille, että keskustelu tuottaa epämukavuutta, haittaa, vaivaantuneisuutta ja kipua, tunnustetaan etukäteen. Ja kun riskit, kiistanalaisuudet ja hankaluudet on etukäteen tiedostettu ja nimetty, voidaan kaikkia osapuolia tukea, kun ne realisoituvat.

Kuuntelemisen politiikka viittaa kuuntelemiseen sosiaalisena ja poliittisena prosessina, joka tähtää osallistumisen yhdenvertaisuuteen erityisesti tilanteissa, joissa osapuolet ovat epätasa-arvoisissa asemissa. Kuunteleminen tarkoittaa sitä, että äänen käyttäminen ja tarinoiden kertominen on itseisarvo, ja politiikka tarkoittaa sitä, että aktiivisesti katsotaan ja tiedostetaan niitä voimia, jotka suuntaavat huomiota ja vaikuttavat siihen, kenen ääni kuuluu ja kenen ei. Keskustelussa pyritään tekemään näkyväksi asianosaisten eri asemat, todellisuudet ja verkostot ja näin käsitellään havaitsemistapojen konflikteja. Ihmiset havaitsevat asioita eri todellisuuksista käsin, ja tämän takia kohtaamiset ja toisen ymmärtäminen vaikeutuvat.

Luku 2: Eurooppalaisten instituutioiden romanipolitiikka

Luvussa esitellään Euroopan romanipolitiikan näkökulmasta keskeisimmät hallitusten väliset järjestöt – Euroopan neuvosto, Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestö ja Euroopan unioni – ja niiden romaneja koskevan politiikan rakenteita, linjauksia ja toteutusta. Huomiota kiinnitetään siihen, miten romanien osallistuminen näkyy niissä. Tämän jälkeen tarkastellaan, millä tavalla romanitoimijoiden osallistuminen sekä vuoropuhelu kunkin instituution kanssa käytännössä toteutuu. Luvussa tehdään myös lyhyt katsaus Suomen toimin-

taan romanien oikeuksien edistämiseksi kussakin instituutiossa. Lisäksi kuvataan sekä eurooppalaisten instituutioiden välisen että eurooppalaisten romanijärjestöjen keskinäisen yhteistyön tilannetta, tarvetta ja mahdollisuuksia.

Euroopan neuvosto

Euroopan neuvoston romanipolitikka

Euroopan neuvoston nykyisen romanipolitiikan lähtölaukaus oli korkean tason romanihuippukokouksen vuonna 2010 hyväksymä Strasbourgin julistus[9]. Julistus sisältää listan tavoitteita syrjimättömyyteen ja kansalaiskysymyksiin, sosiaaliseen osallistumiseen ja kansainväliseen yhteistyöhön liittyen. Julistusta seurasi Euroopan neuvoston ensimmäisen romaneja ja kiertäviä koskeva toimintaohjelma *Thematic Action Plan on the Inclusion of Roma and Travellers 2016-2019*. Toimintaohjelman keskeiseksi tavoitteeksi nostettiin romaneihin ja kiertäviin kohdistuvan ennakkoluuloisuuden, syrjinnän ja rikosten (romanivastaisuuden) tehokkaampi torjuminen. Tavoitteeksi asetettiin myös mallien luominen haavoittuvimmassa asemassa olevien romanien, erityisesti lasten, nuorten ja naisten, suojelemiseen syrjinnältä sekä osallisuuden vahvistamiseen. Kolmas tavoite oli innovatiivisten, romanien sosiaalista osallisuutta parantavien paikallistason mallien edistäminen.[10]

Toimintaohjelma johti uusien standardien luomiseen, näistä huomattavimpana ministerikomitean vuonna 2017 hyväksymä suositus romanien paremmasta pääsystä oikeuspalveluiden piiriin[11]. Teemaa on edistetty kolmessa EU-komission ja Euroopan neuvoston yhteisessä JUSTROM-hankkeessa, jotka ovat lisänneet romaninaisten tietoisuutta syrjintää torjuvista mekanismeista sekä oikeusalan ammattilaisten valmiuksia soveltaa syrjinnän vastaisia standardeja. EU:n osarahoituksella Euroopan neuvosto käynnisti myös inklusiivista koulutusta edistävän INSCHOOL-hankkeen sekä jatkoi ja laajensi romanien osallisuutta paikallistasolla kehittäviä ROMACT- ja ROMACTED-hankkeita.[12] Maantieteellisesti hankkeet sijoittuvat romaniväestöltään suurimpiin EU-maihin, Länsi-Balkanin alueelle ja Turkkiin. Romanit ovat hankkeissa paitsi hyödynsaajina myös toteuttajina. Osa hanketyöntekijöistä Euroopan neuvoston sihteeristössä ja kenttätoimistoissa on romaneja, ja hankkeiden toimeenpano tapahtuu yhteistyössä paikallisten romanijärjestöjen kanssa.

Euroopan neuvoston nuoriso-osasto on vastannut romaninuorten toimintaohjelman (*Roma Youth Action Plan*) toimeenpanosta[13] yhteistyössä romaninuorten verkostojen ja romanijärjestöjen kanssa. Keskeisiä toimintoja ovat olleet romaninuorille eri puolilla Eurooppaa järjestetyt koulutukset, koulutusmateriaalit ja kampanjat. Vuodesta 2017 alkaen Euroopan neuvosto on myös tarjonnut harjoittelupaikkoja Central European Universitystä valmistuneille romaninuorille. Romaninuorten osallistumisen vahvistamista Euroopan neuvoston työssä on esitetty jatkettavaksi[14].

---

[9] Tätä ennen Euroopan neuvoston parlamentaarinen yleiskokous, paikallis- ja aluehallintokongressi ja ministerikomitea olivat hyväksyneet useita romaneihin liittyviä suosituksia, https://www.coe.int/en/web/roma-and-travellers/adopted-texts.

[10] Council of Europe, Thematic Action Plan on the Inclusion of Roma and Travellers (2016-2019), Information Documents SG/Inf(2015)38 final, Strasbourg, 2 March 2016, https://rm.coe.int/1680684b5e.

[11] Recommendation CM/Rec(2017)10 on improving access to justice for Roma and Travellers in Europe, https://rm.coe.int/168075f2aa.

[12] European Union/Council of Europe Joint Programmes -ohjelmiin on saatu rahoitus neljältä eri pääosastolta: DG Just (JUSTROM), DG Eac (INSCHOOL), DG Employment (ROMACT) ja DG Near (ROMACTED).

[13] Romaninuorten toimintaohjelma syntyi vuonna 2011 pidetyn ensimmäisen romaninuorten konferenssin tulosten pohjalta, ja sitä päivitettiin vuosille 2016-2019, https://www.coe.int/en/web/youth-roma/home.

[14] Ehdotus romaninuorten osallistumisen vahvistamisesta valmistui tammikuussa 2021. Suomalainen Vivian Isberg osallistui ehdotuksen valmistelleeseen työryhmään (*task force*) TernYpe – International Roma Youth Networkin edustajana, https://rm.coe.int/conclusions-task-force-roma-youth-participation/1680a17e37.

Euroopan neuvosto on tehnyt yhteistyötä romaninaisjärjestöjen kanssa erityisesti kahden vuoden välein järjestettävien Romaninaisten konferenssien aihevalinnoissa, suunnittelussa ja toteutuksessa. Järjestyksessään seitsemäs konferenssi järjestettiin Espoossa maaliskuussa 2019 Suomen puheenjohtajuuskaudella[15]. Suomen aiemmin tukemalla romaninaisten IRWN-Phenjalipe-verkostolla on ollut huomattava rooli tähän mennessä järjestettyjen konferenssien toteutuksessa[16]. Seuraavaa, syyskuussa 2021 järjestettävää 8. kansainvälistä romaninaisten konferenssia emännöi Pohjois-Makedonia.

Romanivastaisuuden torjuntaa koskevaa tavoitetta edistettiin perustamalla European Roma Institute for Arts and Culture (ERIAC)[17] Berliiniin. Instituutin perustajia olivat Euroopan neuvoston ohella Open Society Foundation ja romaniaktivisteista ja -vaikuttajista koostuva Alliance for ERIAC. Instituutin tarkoituksena on vahvistaa romanien omanarvontuntoa ja vähentää valtaväestön kielteisiä ennakkoluuloja romaneja kohtaan taiteiden, kulttuurin, historian ja median keinoin. ERIAC rekisteröityi itsenäiseksi yhdistykseksi kesäkuussa 2017.

Temaattiseen toimintaohjelmaan ovat kuuluneet keskeisesti romaniasiantuntijakomitean (*Ad hoc Committee of Experts on Roma and Traveller Issues*, CAHROM) temaattinen työ ja vertaisarviointiin perustuvat raportit. Vuoden 2010 Strasbourgin kokouksen jälkeen perustettiin pääsihteerin romaniasioiden erityisedustajan (*Special Representative of the Secretary General for Roma Issues*) tehtävä. Erityisedustajan irtisanouduttua vuonna 2017 tehtävä on ollut täyttämättä.

Toimintaohjelman toimeenpanoa tuki Euroopan neuvoston parlamentaarinen yleiskokous päätöslauselmallaan romanien ja kiertävien osallisuuden edistämisestä[18]. Paikallis- ja aluehallintokongressi puolestaan hyväksyi suosituksen romanien ja kiertävien tilanteesta kasvavan ekstremismin ja muukalaisvihamielisyyden sekä pakolaiskriisin keskellä[19]. Kongressi myös nosti romanivastaisuuden osaksi Euroopan poliittisten puolueiden rasismin vastaista peruskirjaa todeten sen olevan yksi rasismin muoto, jota vastaan on taisteltava paikallisella tasolla[20].

Euroopan neuvoston toiseen romaneja ja kiertäviä koskevaan toimintaohjelmaan, *Strategic Action Plan for Roma and Traveller Inclusion 2020-2025,* osallistumisen periaate on kirjattu aiempaa vahvemmin. Romanien ja kiertävien osallistuminen on määritelty ohjelmaa ohjaavaksi perusperiaatteeksi kahdessa merkityksessä: osallistumisena yhteiskunnan täysivaltaisina jäseninä sekä osallistumisena kaikkiin heitä koskeviin päätöksiin niin yksilöinä kuin yhdessä edustamiensa järjestöjen kautta.

Romanien osallistuminen poliittiseen päätöksentekoon on nostettu myös yhdeksi toimintaohjelman painopistealueesta. Euroopan neuvosto jatkaa poliittisten koulujen (*Roma Political Schools*) järjestämistä romaneille, jotka aikovat asettua ehdolle vaaleissa yhteisöjensä edustajina[21]. Erityishuomion kohteena ovat vaikuttamistoiminnasta kiinnostuneet romaninaiset ja -nuoret. Toimintaohjelmassa korostetaan paikallistason toimenpiteiden merkitystä romanien sosiaalisen osallisuuden parantamiseksi. Euroopan neuvosto jatkaa myös EU-rahoitteisten hankkeiden kautta teknisen tuen antamista paikallisille ja kansallisille viranomaisille,

[15] Konferenssi mm. arvioi Euroopan neuvoston ensimmäisen romaneja ja kiertäviä koskevan toimintaohjelman tuloksia, https://rm.coe.int/irwc-2019-4-e-final-7th-irwc-espoo-finland-analytical-summary-23-08-19/1680983454.
[16] https://www.coe.int/en/web/roma-and-travellers/international-roma-women-s-rights-conferences.
[17] ERIAC, http://eriac.org/.
[18] Parliamentary Assembly Resolution 2153 (2017) on Promoting the inclusion of Roma and Travellers, 27 January 2017, http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-EN.asp?fileid=23490&lang=en.
[19] Congress of Local and Regional Authorities, The situation of Roma and Travellers in the context of rising extremism, xenophobia and the refugee crisis in Europe. Recommendation 388(2016), https://rm.coe.int/the-situation-of-roma-and-travellers-in-the-context-of-rising-extremis/168071a5ab.
[20] Charter of European Political Parties for a Non-Racist Society (Revised), Resolution 415 (2017), 29 March 2017, https://rm.coe.int/16806fe48b.
[21] Tämänhetkisiä kohdemaita ovat Albania, Kreikka, Italia, Portugal, Espanja ja Ukraina.

jotta niillä olisi paremmat valmiudet suunnitella ja toteuttaa romaneja koskevia poliitikkoja ja hankkeita. Lisäksi vahvistetaan paikallisviranomaisten valmiuksia hakea rahoitusta romanistrategioiden toimeenpanon tueksi sekä romanien valmiuksia osallistua aktiivisesti julkiseen ja poliittiseen elämään.

Strategisen toimintaohjelman kaksi muuta painopistealuetta ovat jatkoa edelliselle ohjelmalle, mutta osin uusin painotuksin. Niistä ensimmäiseksi on nostettu jatkuva tarve romanivastaisuuden ja syrjinnän eri ilmenemismuotojen torjumiseen. Keinovalikoimaan kuuluvat mm. Euroopan neuvoston oikeudelliset standardit ja instrumentit[22], viranomaisten koulutus, kansalaisyhteiskunnan valmiuksien vahvistaminen sekä naisten, nuorten ja LGBTQI+-vähemmistöjen voimaannuttaminen. Romanivastaisuuden käsittelyssä kiinnitetään aiempaa enemmän huomiota kiertävien (*Travellers*) tilanteeseen. Lisäksi Euroopan neuvosto jatkaa ERIACin tukemista. Huhtikuussa 2021 ERIAC avasi ensimmäisen haaratoimiston Belgradissa ja on valmis avaamaan toimipisteitä myös muihin maihin.

Kolmas painopiste on pääsy laadukkaaseen inklusiiviseen koulutukseen[23]. EU:n ja Euroopan neuvoston yhteishanke INSCHOOL tukee jäsenmaita inklusiivisen opetuksen kehittämisessä. Nuorten koulutuksen osalta keskiössä ovat työelämän ja koulutuksen ulkopuolella olevat romaninuoret, joiden osuus on EU:n perusoikeusviraston (FRA) tutkimuksen mukaan entisestään kasvanut[24]. Ohjelmassa painotetaan aiempaa enemmän myös romanien ja kiertävien historian opetuksen kehittämistä. Tavoitetta tukee Euroopan neuvoston ministerikomitean heinäkuussa 2020 hyväksymä suositus romanien ja kiertävien historian sisällyttämisestä koulujen opetusohjelmiin ja oppimateriaaleihin[25].

Toimintaohjelman läpileikkaavana teemana on moniperusteisen syrjinnän ja uutena elementtinä intersektionaalisuuden huomioiminen[26]. Moniperusteista syrjintää ja intersektionaalisuutta ei ole ohjelman mukaan vielä riittävästi huomioitu oikeussuojakeinoissa, päätöksenteossa tai tiedonkeruussa. Läpileikkaavien teemojen käsittelyä pyritään vahvistamaan uuden syrjinnän vastaisen johtokomitean (CDADI) avulla. Ministerikomitean vuonna 2019 perustaman johtokomitean CDADI:n laaja mandaatti kattaa syrjimättömyyteen, moninaisuuteen ja osallisuuteen liittyvät kysymykset. Johtokomitea vastaa myös romanitoimintaohjelman toteutuksen seurannasta (ks. lisää kohdassa Toimintaohjelman toimeenpano ja seuranta).

Päävastuu strategisen toimintaohjelman toimeenpanon koordinaatiosta on Euroopan neuvoston sihteeristön Romanien ja kiertävien tiimillä (*Roma and Travellers Team*). Tiimin tehtävänä on tukea jäsenvaltioiden toimia sekä koordinoida Euroopan neuvoston suositusten ja päätösten toimeenpanoa. Tätä varten se on perustanut sihteeristöjen välisen työryhmän tukemaan toimintaohjelman toteuttamista[27]. Tiimi ottaa työssään

[22] Euroopan neuvoston sopimusjärjestelmää käsitellään täsmällisemmin tekstissä myöhemmin, otsikon ”Romanitoimijoiden osallistuminen” alla.

[23] Inklusiivisella koulutuksella tarkoitetaan tässä Unescon Salamancan julistuksen (1994) mukaisesti pyrkimystä kaikille yhteiseen kouluun – sitä, että instituutiot ottavat mukaansa kaikki, arvostavat eroavaisuuksia, tukevat oppimista ja vastaavat yksilöllisiin tarpeisiin (oma käännös), https://pjp-eu.coe.int/en/web/inclusive-education-for-roma-children/about-the-project. Ks. myös Fighting school segregation in Europe through inclusive education, Council of Europe Commissioner for Human Rights, CommDH/PositionPaper(2017)1, 12 September 2017, https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168073fb65.

[24] Perusoikeusviraston romaneja koskevat julkaisut, https://fra.europa.eu/en/themes/roma.

[25] Ministerikomitean suositus Cm/Rec(2020)2 jäsenvaltioille romanien ja/tai kiertolaisten historian sisällyttämisestä koulujen opetussuunnitelmiin ja opetusmateriaaleihin, https://rm.coe.int/cmrec-2020-2-fi/16809fd577.

[26] Toimintaohjelmassa ei määritellä moniperusteista syrjintää eikä intersektionaalisuutta. THL:n määritelmän mukaan ”moniperusteisesta syrjinnästä on kyse, jos ihminen joutuu syrjityksi samassa tilanteessa useammalla eri syrjintäperusteella tai eri perusteilla eri tilanteissa”. Välttämättä yksi tekijä ei yksinään selitä syrjinnän olemassaoloa, minkä vuoksi syrjinnän poistamiseksi tarvitaan usein eri tekijöiden tarkastelua. Intersektionaalisuus puolestaan voidaan ymmärtää risteävinä eroina tai risteävänä eriarvoisuutena. THL:n määritelmän mukaan ”(i)ntersektionaalisuudella tarkoitetaan tarkastelutapaa, jossa monien tekijöiden katsotaan vaikuttavan samanaikaisesti yksilön identiteettiin ja asemoitumiseen yhteiskunnallisissa valtasuhteissa. Intersektionaalisen ajattelutavan mukaan vain yhtä tekijää, kuten esimerkiksi sukupuolta, yhteiskuntaluokkaa, ikää, etnistä taustaa, toimintakykyä tai seksuaalista suuntautumista ei voida analysoida erillään muista. Tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden edistäminen edellyttää, että eri tekijöiden vaikutusta tarkastellaan myös suhteessa toisiinsa.”·https://thl.fi/fi/web/sukupuolten-tasa-arvo/sukupuoli/tasa-arvosanasto.

[27] Inter-Secretariat Task Force on the Implementation of the Strategic Action Plan for Roma and Traveller Inclusion (2020-2025).

huomioon Euroopan ihmisoikeussopimuksen oikeuskäytännön ja muiden romanien kannalta keskeisten ihmisoikeussopimusten noudattamista valvovien elinten suositukset.[28]

Haastattelut

Haastatteluissa todettiin, että uusi romanitoimintaohjelma jatkaa pitkälti edeltävän ohjelman linjoilla. Sitä on kuitenkin pyritty temaattisesti rajaamaan. Muutamissa haastatteluissa tuotiin esiin, että romaniasioiden erityisedustajan tehtävän päättyminen on laskenut romaniasioiden näkyvyyttä Euroopan neuvostossa. Lisäksi todettiin, että ERIACin perustaminen ei saanut varauksetonta tukea jäsenvaltioilta, romanijärjestöiltä ja alan tutkijoilta[29]. Sitä pidettiin elitistisenä, kulttuuriin keskittyvänä hankkeena, jonka pelättiin vievän huomiota ja resursseja pois romanien ihmisoikeustilanteen parantamiseen ja osallistumisen vahvistamiseen keskittyvältä työltä. Näkemykset eriävät osin edelleen. Useat haastateltavat kuitenkin katsoivat, että instituutti on lyhyessä ajassa osoittanut olevansa vakavasti otettava toimija ja pystyy toiminnallaan haastamaan romaneihin kohdistuvia ennakkoluuloja ja stereotypioita sekä lisäävän tietoisuutta romanien historiasta ja kulttuurista. Myös kahden riippumattoman ulkoisen arvioinnin mukaan taiteen ja kulttuurin keinoin tapahtuvalla vaikuttamistoiminnalla on oma paikkansa ja lisäarvonsa muun vaikutustoiminnan rinnalla[30].

Romanitoimintaohjelman käytännön toimeenpano nojaa vahvasti EU:n osarahoituksella toteuttaviin hankkeisiin. Rahoitusta myönnetään vaiheittain, ja useat hankkeista ovat kestäneet vuosia. Euroopan neuvoston mukaan ne on tarkoitettu pilottiprojekteiksi, jotka tunnistavat ja tuottavat hyviä esimerkkejä, minkä jälkeen jäsenvaltiot ottavat rahoituksen vastuulleen. Riskinä hanketoiminnassa on, että pilottivaiheen jälkeen valtioilla ei ole valmiutta ottaa tätä vastuuta ja toimintaa ei vakiinnuteta[31]. Jotkut haastatellut eurooppalaiset romanijärjestöt katsoivat, että Euroopan neuvosto kilpailee EU:n hankerahoituksesta järjestöjen kanssa ja nämä järjestöt voisivat toimia vastaavien hankkeiden toteuttajina. Euroopan neuvostolla on kuitenkin kansainvälisenä järjestönä vuosien kokemus monenkeskisten hankkeiden toteuttamisesta jäsenmaissaan. Kansalliset kansalaisjärjestöt voivat osallistua EU:n ja Euroopan neuvoston yhteisten ohjelmien ja hankkeiden toteutukseen tarjouskilpailun perusteella tapahtuvan valinnan kautta.

Toimintaohjelman toimeenpano ja seuranta

Ministerikomitean hyväksymä strateginen toimintaohjelma on tarkoitettu käytännön toiminnan välineistöksi koko Euroopan neuvoston organisaatiolle. Koordinaation ja osastojen välisen yhteistyön tueksi järjestetään säännöllisiä sihteeristön sisäisiä romaniasioiden kokouksia. Tavoitteena on yhtäältä valtavirtaistaa romaniasiat Euroopan neuvoston eri politiikka-alueille ja toisaalta jatkaa kohdennettuja erityistoimia.

Romaniasioiden seuranta liitettiin vuonna 2019 osaksi laajempaa syrjinnän eri muotojen torjumista. Romanitoimintaohjelman toimeenpanoa seuraa ja tukee Syrjimättömyyden, moninaisuuden ja osallisuuden johtokomitea (*Steering Committee on Anti-Discrimination, Diversity and Inclusion,* CDADI)[32] ja sen alakomitea, (*Committee of Experts on Roma and Traveller Issues,* ADI-ROM). Komitea koostuu jäsenmaiden hallitusten

[28] https://www.coe.int/en/web/roma-and-travellers/home.

[29] Ks. esim. Ian Law & Martin Kovats, Rethinking Roma: Identities, Politicisation and New Agendas, Palgrave Macmillan, 2018, 127-128.

[30] Ulkoiset arvioinnit ERIACin toiminnasta on tehty vuosina 2018 ja 2019, https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016808da1b1 ja https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=0900001680980cb3. ERIACin päärahoittajia ovat Euroopan neuvoston ja Open Society Foundationin lisäksi Saksa. Yksi uusista rahoittajista on Pohjoismaiden kulttuurirahasto, https://eriac.org/wp-content/uploads/2020/10/ERIAC-YEARLY-REPORT-2019_v9_web.pdf.

[31] Euroopan neuvosto toteutti vuosina 2011-2017 kaksi EU:n osarahoittamaa ROMED-hanketta, jossa koulutettiin ja tuettiin romanivälittäjiä 22 maassa sekä tuettiin romanien osallistumista paikalliseen päätöksentekoon 11 maassa. Hankkeen kansainvälisen osuuden päätyttyä vain osa jäsenvaltioista on jatkanut onnistuneeksi arvioidun menetelmän käyttöä kansallisella rahoituksella.

[32] https://www.coe.int/en/web/committee-antidiscrimination-diversity-inclusion.

edustajista, lisäksi työskentelyyn osallistuu Euroopan neuvoston toimielimiä ja kansainvälisiä järjestöjä. Kansalaisjärjestöt voivat anomuksesta saada komiteaan tarkkailijastatuksen[33]. Johtokomitean mandaattia laadittaessa mm. Suomi on painottanut sitä, että CDADI:n tulee järjestää säännöllisesti pelkästään romanikysymyksiin keskittyvä temaattinen keskustelu, jossa kuullaan myös romanien ja kiertävien järjestöjä. Nykyisen johtokomitean tehtävänä on myös valmistella vihapuheen torjumista koskeva kattava oikeudellinen instrumentti vuoden 2022 loppuun mennessä[34].

CDADI:lla on kaksi alakomiteaa: romaniasioiden asiantuntijakomitea ADI-ROM ja vihapuheeseen keskittyvä asiantuntijakomitea (*Committee of Experts on Combating Hate Speech*, ADI/MSI-DIS)[35]. ADI-ROM jatkaa edeltäjänsä CAHROMin[36] toimintaa, mutta raportoi toiminnastaan johtokomitealle, kun taas CAHROM oli suoraan ministerikomitean alainen. Romanitoimintaohjelman toimeenpanon seurannan lisäksi ADI-ROMin tehtävänä on tuottaa selvitys romanivastaisuuden syistä, laajuudesta ja seurauksista. ADI-ROM tekee yhteistyötä vihapuhetta koskevan alakomitean kanssa ja valmistelee kontribuutiota romanien kohtaamasta vihapuheesta. Alakomitean työmetodit ovat pysyneet ennallaan ja sisältävät mm. temaattisiin maavierailuihin perustuvia raportteja, joissa tarkastellaan kansallisten romanipoliittisten ohjelmien toimeenpanoa ja pyritään löytämään hyviä käytäntöjä. Alakomiteassa ovat edustettuina jäsenvaltioiden edustajat, joiden työskentelyyn osallistuu Euroopan neuvoston toimielinten ja kansainvälisten järjestöjen edustajia. Nimetyt romanien ja kiertävien järjestöt sekä romanien oikeuksia ajavat järjestöt voivat osallistua työskentelyyn tarkkailijana omalla kustannuksellaan. Muut kansainväliset kansalaisjärjestöt voivat hakemuksesta saada tarkkailijastatuksen alakomiteaan.[37]

Haastattelut

Joissakin haastatteluissa tuotiin esiin huoli siitä, että rakenteelliset muutokset heikentävät romanikysymysten painoarvoa Euroopan neuvostossa. Laajapohjaisessa CDADI:ssa romanikysymykset voivat kadota muiden syrjintäkysymysten joukkoon, ja johtokomitea luo uuden kerroksen romanikysymysten asiantuntijaryhmän ja ministerikomitean välille. Useimmissa haastatteluissa muutoksen katsottiin kuitenkin olevan tervetullut ja vahvistavan Euroopan neuvoston syrjinnän vastaista työtä. Muutos parantaa romanikysymysten valtavirtaistamista uusille aloille samalla kun romanien ja kiertävien kysymykset ovat erityishuomion ja toimien kohteena ADI-ROMissa. Euroopan neuvoston kahden virallisen kielen, englannin ja ranskan, lisäksi ADI-ROM-kokoukset käännetään romanikielelle.

Romanitoimijoiden osallistuminen

Dialogi kansalaisyhteiskunnan kanssa

Romanien ja kiertävien järjestöjen osallistuminen romanitoimintaohjelman toimeenpanoon ja seurantaan tapahtuu pääasiassa dialogitapahtumien *Council of Europe Dialogue with Roma and Traveller Civil Society* kautta. Vuodesta 2015 alkaen kahdesti vuodessa järjestetyn dialogin tarkoitus on toimia foorumina romani- ja kiertävien järjestöjen ja Euroopan neuvoston sihteeristön ja toimielinten tiedonvaihdolle sekä kansallisen

[33] Tätä selvitystä tehtäessä tarkkailijastatusta ei ollut yhdelläkään romanijärjestöllä.
[34] Yhdessä *Steering Committee on Media and Information Society* -johtokomitean kanssa.
[35] Lisäksi CDADilla on työryhmä *Working group on intercultural integration,* GT-ADI-INT.
[36] Asiantuntijakomitea perustettiin vuonna 1995, ja se toimi helmikuuhun 2011 saakka nimellä MG-S-ROM. Suomen eurooppalaisen romanipolitiikan käsikirja, s. 86. CAHROM oli ad hoc -komitea, kun taas ADI-ROM on pysyvä CDADIn alakomitea, joka kuitenkin asetetaan kahdeksi vuodeksi kerrallaan, https://www.coe.int/en/web/roma-and-travellers/composition.
[37] Tätä selvitystä tehtäessä tarkkailijastatus oli seuraavilla kansainvälisillä romanijärjestöillä: Euroopan romanien ja kiertävien foorumi (ERTF), European Roma Information Office (ERIO), European Roma Rights Centre (ERRC), Forum of European Roma Young People (FERYP), International Roma Women's Network IRWN/Phenjalipe, Open Society Foundations (OSF) ja Roma Education Fund (REF). Euroopan neuvoston mukaan myös romaninuorisoverkostot TernYpe ja Phiren Amenca ovat ilmaisseet kiinnostuksensa osallistua ADI-ROMin työskentelyyn. Tarkkailijastatuksella alakomiteaan osallistuvat lisäksi Amnesty International, European Network of Equality Bodies (Equinet) ja European Network of National Human Rights Institutions (ENNHRI),

ja paikallistason yhteistyön suunnittelulle. Kansalaisjärjestöille tapahtumat ovat myös mahdollisuus nostaa esiin huolenaiheita ja ehdotuksia. Dialogeihin osallistuu myös jäsenvaltioiden sekä kansainvälisten järjestöjen edustajia. Englannin ja ranskan lisäksi dialogikokoukset käännetään romanikielelle.

Dialogin käynnistäminen on seurausta Euroopan neuvostossa käydystä keskustelusta romanijärjestöjen kanssa tehtävän yhteistyön rakenteista. Arvioituaan Euroopan neuvoston vuosina 2004-2015 tukeman ja rahoittaman Euroopan romanien ja kiertävien foorumin (ERTF)[38] toimintaa ja todettuaan ERTF:n sisäisen uudistusprosessin riittämättömäksi, useat jäsenmaat ilmaisivat tarpeen laajentaa ja tehostaa Euroopan neuvoston vuoropuhelua romanitoimijoiden kanssa.[39]

Dialogin käynnistyessä linjattiin, että sen ajan merkittävimmät edustukselliset kattojärjestöt ja verkostot, ml. ERTF, kutsutaan jokaiseen dialogitapaamiseen ja ne osallistuvat dialogitapahtumien valmisteluun Euroopan neuvoston sihteeristön kanssa. Vuonna 2017 CAHROM kuitenkin arvioi, että ensimmäiset dialogit ovat tuottaneet lähinnä yleisluontoisia suosituksia ilman konkreettisia jatkotoimia[40]. CAHROMin esityksestä ministerikomitea muutti menettelyä niin, että osallistujat valitaan avoimella haulla, jossa hakijan on osoitettava asiantuntemuksensa käsiteltävästä aiheesta sekä motivaationsa osallistua dialogiin. Mukaan kutsuttiin romanijärjestöjen rinnalla myös itsenäisiä asiantuntijoita, joilla on ruohonjuuritason kokemusta ja jotka tuntevat romanien tilanteen. Valittujen osallistujien kulut korvataan ja osallistujapohjaa pyritään jatkuvasti laajentamaan.[41] Dialogitapaamisten aiheet valitsee Euroopan neuvoston sihteeristö romanitoimintaohjelman tai muiden Euroopan neuvoston painopisteiden pohjalta. Ehdotuksia aiheista tulee myös romanien ja kiertävien järjestöiltä. Sihteeristö valitsee dialogitapahtumien osallistujat ennalta asetettujen kriteerien perusteella ja valitsee heidän keskuudestaan kansalaisyhteiskunnan edustajan yleisraportoijaksi (*General Rapporteur*), joka esittelee päätelmät ja suositukset CAHROMin (sittemmin ADI-ROMin) kokouksessa.[42] Lokakuussa 2020 ERTF sekä Gypsies and Travellers International Evangelical Fellowship (GATIEF) ilmoittivat jättäytyvänsä pois dialogista[43]. Perusteena poisjääntiin oli mm. se, ettei näitä järjestöjä ole vuoden 2017 menettelytapojen muutosten jälkeen konsultoitu dialogin valmistelussa.

Haastattelut

Euroopan neuvoston näkökulmasta dialogeissa toteutuu kaksisuuntaisuus: yhtäältä romanijärjestöt ja -toimijat antavat syötettä Euroopan neuvostossa meneillään ja valmisteilla oleviin prosesseihin[44], toisaalta ne saavat tietoa vaikuttamismahdollisuuksista ja toimielinten työstä. Dialogitapahtumien lisäksi Euroopan neuvosto järjestää kaksi kertaa vuodessa romanien ja kiertävien järjestöille, erityisesti naisjärjestöille, opintomatkoja, jotka tarjoavat lisätietoa toimielimistä ja valvontamekanismeista.

---

[38] Presidentti Tarja Halosen aloitteesta vuonna 2004 perustetun Euroopan romanien ja kiertävien foorumin (ERTF) tarkoituksena on ollut toimia romanien neuvoa-antavana elimenä, joka edustaa romaneja yleiseurooppalaisella tasolla. ERTF ja Euroopan neuvosto solmivat yhteistyösopimuksen, joka antoi ERTF:lle erityisaseman kansalaisjärjestönä Euroopan neuvoston yhteydessä. Euroopan neuvosto tuki foorumia rahallisesti ja antoi sille työvoimaa sekä teknistä tukea. Suomen eurooppalaisen romanipolitiikan käsikirja, Ulkoasiainministeriön julkaisuja 2/2011, 88-89, ja https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805dbc57. Ministerikomitean päätöksen seurauksena Euroopan neuvoston tuki ERTF:lle päättyi 2015.

[39] Information Documents, SG/Inf(2014)39, Council of Europe co-operation with Roma organisations, 20 October 2014, https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805c59a3; Regular dialogue event with Roma civil society organisations. For consideration by the GR-SOC at its meeting on 31 March 2015, https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805c18e0; Rapporteur Group on Social and Health Questions, Synopsis, Meeting of 28 May 2015, https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805c3572; Committee of Ministers, 1229th meeting – 3 June 2015, https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?objectid=09000016805c3323; https://rm.coe.int/report-of-the-coe-dialogue-meeting-with-roma-and-traveller-organisatio/16808cbca1.

[40] https://rm.coe.int/cahrom-concept-paper-on-the-proposed-reform-of-the-dialogue-with-r-t-c/1680733035.

[41] Parhaimmillaan dialogiin on tullut hakemuksia 100 eri järjestöstä. Kuhunkin kokoukseen valitaan yleensä n. 25-30 osallistujaa.

[42] https://rm.coe.int/report-from-the-4th-council-of-europe-dialogue-with-roma-and-traveller/16808cbbee.

[43] https://rm.coe.int/drto-2020-4-en-9th-dialogue-mtg-29-30-oct-2020-general-report-by-zora-/1680a18d81.

[44] Esimerkiksi 6. dialogi (lokakuu 2018) keskittyi päättyvässä olleen romanitoimintaohjelman arviointiin, https://www.coe.int/en/web/roma-and-travellers/6th-dialogue-meeting.

Järjestöjen näkökulmasta dialogilla on neuvoa-antava rooli. Dialogin käynnistyessä romanijärjestöt katsoivat, että dialogi itsessään on tyhjä kuori, ellei sen tuloksia ja suosituksia viedä toiminnan eri tasoille. Dialogitapaamisten tulisi myös tuoda eri tasoilla toimivat romanit lähemmäksi Euroopan neuvoston työtä.[45] Useat haastatellut romanijärjestöt kertoivat osallistuvansa dialogeihin satunnaisesti, minkä vuoksi dialogin vaikuttavuutta on vaikea arvioida. Haastatteluissa todettiin, että yhä enemmän on romanitoimijoita, joilla on riittävästi kielitaitoa, koulutusta ja tietotaitoa voidakseen osallistua keskusteluun. Osallistujajoukko on kuitenkin edelleen melko pieni ja osallistumisen esteitä on vielä jäljellä. Osa haastatelluista romanijärjestöistä on kokenut, että Euroopan neuvoston on ollut suhteellisen vaikea ottaa vastaan romanijärjestöjen esiin nostamia kriittisiä näkökantoja.

Haastatteluissa tuotiin esiin, että järjestöjen osallistamisessa Euroopan neuvoston nuoriso-osasto on edelläkävijä muun muassa osallistavan hallintomallin[46] sekä nuorisojärjestöille tarjolla olevien osallistumis- ja rahoitusmahdollisuuksien vuoksi. Koko Euroopan neuvoston toiminnassa kansalaisjärjestöillä on sen sijaan vielä suhteellisen pieni rooli. Esimerkiksi ministerikomitean ympärille ei liity juurikaan järjestöosallistumista, koska komitean kokouskeskustelut ovat luottamuksellisia. Järjestöt voivat kuitenkin osallistua johtokomiteoiden ja niiden alakomiteoiden työhön ja pääsevät siten mukaan neuvotteluihin.

Suomen puheenjohtajuuskaudella toukokuussa 2019 pidetty ulkoministerikokous hyväksyi päätöksen kansalaisjärjestöjen ja kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden[47] roolin ja merkityksellisen osallistumisen vahvistamisesta Euroopan neuvostossa[48]. Tavoitteeksi asetettiin Euroopan neuvoston avoimuuden ja läpinäkyvyyden lisääminen suhteessa kansalaisyhteiskuntaan, mm. tiedonsaannin, toiminnan ja tapahtumien osalta. Pääsihteerin tehtävänä on selvittää mahdollisuuksia kutsua ihmisoikeusjärjestöjä säännöllisiin tapaamisiin tavoitteenaan yhteistyön vahvistaminen sekä ministerikomiteassa ja muissa toimielimissä käytävän keskustelun rikastuttaminen. Kansalaisjärjestöjen osallistumisoikeuden vahvistamisen arvioidaan kuitenkin olevan poliittisesti hyvin hankala ja vaikeasti toteutettavissa, sillä osa jäsenmaista vastustaa sitä.

Romanijärjestöjen osallistuminen ihmisoikeussopimusten valvontaan ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomioiden täytäntöönpanovalvontaan

Kansainvälisillä kansalaisjärjestöillä on mahdollisuus hakea osallistujastatusta (*participatory status*) Euroopan neuvostoon. Määräajaksi myönnettävä status tuo oikeuksia osallistua ja vaikuttaa Euroopan neuvoston eri toimielinten työskentelyyn.[49] Kansainvälisten kansalaisjärjestöjen muodostama INGO-konferenssi toimii yhteyskanavana kansalaisyhteiskunnan, Euroopan neuvoston ja poliitikkojen välillä. Konferenssiin kuuluu yli 300 järjestöä, joiden joukossa on tätä kirjoitettaessa vain kaksi romanijärjestöä, European Roma Rights Centre ja ERTF.

[45] https://rm.coe.int/report-of-the-coe-dialogue-meeting-with-roma-and-traveller-organisatio/16808cbca1.
[46] https://www.coe.int/en/web/youth/co-management.
[47] Kansalliset ihmisoikeusinstituutiot (National Human Rights Institution, NHRI) ovat lailla perustettuja itsenäisiä ja riippumattomia toimielimiä. Niiden tehtävänä on edistää ja turvata ihmisoikeuksia. Ihmisoikeusinstituutio on kansalaisyhteiskunnan, ihmisoikeustutkimuksen ja hallituksen toimintaa täydentävä toimielin, joka seuraa ja arvioi em. tahojen toimintaa. Suomen kansallinen ihmisoikeusinstituutio muodostuu Ihmisoikeuskeskuksesta, ihmisoikeusvaltuuskunnasta ja eduskunnan oikeusasiamiehestä.
[48] A shared responsibility for democratic security in Europe: The need to strengthen the protection and promotion of civil society space in Europe, 129th Session of the Committee of Ministers, Helsinki, 17 May 2019, https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=090000168094787f. Merkityksellisen osallistumisen toteuttamisesta kansainvälisissä järjestöissä, ks. esim. YK:n ihmisoikeusvaltuutetun toimiston suuntaviivat, alaviite 3.
[49] https://www.coe.int/en/web/ingo/participatory-status.

Osallistujastatuksen myötä järjestöt voivat mm. tehdä järjestökanteluita[50] Euroopan uudistetun sosiaalisen peruskirjan noudattamisesta[51]. Sosiaalisen peruskirjan turvaamat oikeudet liittyvät asumiseen, työhön, koulutukseen, terveydenhuoltoon, vapaaseen liikkuvuuteen sekä lasten, ikääntyneiden, vammaisten henkilöiden ja perheen suojeluun. European Roma Rights Centre ja ERTF ovat aktiivisesti ja menestyksellisesti käyttäneet järjestökantelumahdollisuutta. Suomi on ainoana sopimusvaltiona myöntänyt myös kansallisille kansalaisjärjestöille oikeuden tehdä kanteluita sitä vastaan[52].

Kansainvälisillä ja kansallisilla kansalaisjärjestöillä on statuksesta riippumatta mahdollisuus toimittaa tietoja monille Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimusten noudattamista valvoville elimille.

Euroopan neuvostossa hyväksytty Kansallisten vähemmistöjen suojelua koskeva puiteyleissopimus[53] (1998) on ensimmäinen oikeudellisesti sitova kansainvälinen asiakirja, joka nimenomaan koskee kansallisten vähemmistöjen suojelua. Sopimusvaltiot sitoutuvat mm. noudattamaan syrjinnän kiellon ja yhdenvertaisuuden periaatetta sekä eri tavoin tukemaan vähemmistökulttuurien ylläpitämistä ja kehittymistä. Sopimusvaltioiden tulee myös luoda tarpeelliset olosuhteet kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden tehokkaalle osallistumiselle kulttuuri-, yhteiskunta- ja talouselämään sekä erityisesti heitä koskeviin julkisiin asioihin (artikla 15)[54]. Sopimuksen noudattamista valvova neuvoa-antava komitea on useissa, myös Suomea koskevissa[55], lausunnoissaan kiinnittänyt huomiota romanien asemaan, mm. asumiseen, koulutukseen, syrjintään ja kieleen liittyvissä kysymyksissä[56].

Alueellisia kieliä tai vähemmistökieliä koskeva eurooppalainen peruskirja[57] (1998) puolestaan edistää alueellisten kielten ja vähemmistökielten käyttöä koulutuksessa, oikeusviranomaisissa, hallintoviranomaisissa ja julkisissa palveluissa, mediassa, kulttuuritoiminnassa, talous- ja yhteiskuntaelämässä sekä rajat ylittävässä yhteistyössä. Suomi on nimennyt romanikielen perinteiseksi ei-alueelliseksi vähemmistökieleksi[58]. Ei-alueellisten kielten osalta peruskirjan II osan määräyksiä sovelletaan mahdollisuuksien mukaan. Valtio voi siten määrittää toimenpiteet joustavasti, mutta toimenpiteissä tulee ottaa huomioon kieliryhmien tarpeet ja toivomukset sekä kunnioittaa niiden perinteitä ja ominaispiirteitä. Myös peruskirjan noudattamista valvoo asiantuntijakomitea.

Kansalaisjärjestöt voivat raportoida myös mm. Naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemistä ja torjumista koskevan yleissopimuksen (Istanbulin sopimus, 2014)[59] toimeenpanosta. Sopimus velvoittaa sopimusvaltioita suojelemaan väkivallan uhrien oikeuksia syrjimättä, ml. kansalliseen vähemmistöön kuulumisen perusteella, sekä ottamaan huomioon haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden erityistarpeet. Sopimuksen toimeenpanoa valvovan asiantuntijaryhmän (GREVIO) ensimmäisissä maakohtaisissa arvioinneissa

[50] Kaikki sopimuksen osapuolet eivät ole liittyneet järjestökantelumenettelyyn. Menettelyä koskevan lisäpöytäkirjan ratifioineita osapuolia on tällä hetkellä 13, ml. Suomi, Ruotsi ja Norja, https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/158/signatures?module=signatures-by-treaty&treatynum=158.

[51] Osallistujastatuksen lisäksi järjestöjen tulee täyttää järjestökanteluja koskevat lisäehdot. Oikeus myönnetään anomuksesta määräajaksi. Sosiaalisten oikeuksien komitealle kanteluita voivat tehdä myös kansainväliset työnantaja- ja työntekijäjärjestöt sekä kantelun kohteena olevan valtion kansalliset työnantaja- ja työntekijäjärjestöt. https://www.coe.int/en/web/european-social-charter/collective-complaints-procedure1.

[52] https://stm.fi/ministerio/kansainvaliset-asiat/en; https://um.fi/euroopan-neuvoston-voimassa-olevat-ihmisoikeussopimukset/-/asset_publisher/mnr92wS4p1l3/content/uudistettu-euroopan-sosiaalinen-peruskirja-1996-

[53] https://www.coe.int/en/web/minorities.

[54] Ks. myös asiantuntijakomitean temaattinen kommentaari 2 (2008) 15 artiklan tulkinnasta, https://rm.coe.int/16800c108c

[55] Ratifioidessaan puitesopimuksen Suomi ei ole luetellut sopimuksen piiriin kuuluvia kansallisia vähemmistöjä. Käytännössä on katsottu, että puitesopimus koskisi saamelaisia, romaneja, juutalaisia, tataareja, ns. vanhavenäläisiä sekä *de facto* myös suomenruotsalaisia, ks. Suomea koskevat raportit, lausunnot, päätelmät ja suositukset.

[56] Council of Europe Thematic Action Plan on the Inclusion of Roma and Travellers (2016-2019) - Implementing the Action Plan, 6 July 2018, https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016808afb22

[57] https://www.coe.int/en/web/european-charter-regional-or-minority-languages.

[58] "Ei-alueellinen kieli" tarkoittaa valtion muun väestön käyttämästä kielestä tai käyttämistä kielistä poikkeavaa kieltä, jota perinteisesti puhutaan tietyssä valtiossa, mutta ei millään sen erityisellä alueella (1 artikla c-kohta).

[59] https://www.coe.int/en/web/istanbul-convention.

ja suosituksissa on kiinnitetty huomiota myös romaninaisten oikeuksien toteutumiseen mm. Suomessa[60] ja Ruotsissa.

Kansalaisjärjestöjen raportointi suositellaan ajoittamaan erityisesti vaiheeseen, jolloin valtio on toimittanut määräaikaisraporttinsa sopimuksen toimeenpanosta ja sopimusta valvovan komitean valmistelee maavierailua[61]. Maavierailun aikana komiteat tapaavat viranomaisten lisäksi kansalaisyhteiskuntaa.

Euroopan rasismin ja suvaitsemattomuuden vastainen komissio (*European Commission against Racism and Intolerance*; ECRI)[62] on riippumaton ihmisoikeuselin, jonka Euroopan neuvosto on perustanut seuraamaan ihmisoikeustilannetta sekä valtioiden toimintaa rasismin ja suvaitsemattomuuden torjumiseksi. Komissio laatii noin viiden vuoden välein maakohtaisen raportin, jossa analysoidaan rasismi- ja suvaitsemattomuustilannetta sekä tehdään ehdotuksia ja esityksiä havaittujen ongelmien ratkaisemiseksi. Komissio on toistuvasti nostanut esiin romanien ongelmat sekä antanut jäsenvaltioille suosituksia niiden korjaamiseksi.

ECRI antaa myös kaikille jäsenvaltioille yleisiä politiikkasuosituksia rasismin ja rotuun perustuvan tai muunlaisen syrjinnän torjumisesta eri osa-alueilla, mukaan lukien yleissuositus romanivastaisuuden ja romaneihin kohdistuvan syrjinnän torjumisesta[63]. Kansalaisjärjestöt ovat merkittävä tietolähde komission arvioidessa eri ryhmien tilannetta ja niihin kohdistuvaa rasismia ja syrjintää. Maaraporttien julkaisun jälkeen ECRI tarkastelee ensisijaisten suositusten toimeenpanoa ja järjestää myös pyöreän pöydän keskusteluja, jotka kokoavat yhteen virkamiehiä, tasa-arvoelinten edustajia ja kansalaisjärjestöjä.[64]

Kansalaisjärjestöillä on merkittävä rooli myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen[65] tuomioiden täytäntöönpanovalvonnassa. Euroopan neuvoston ministerikomitea valvoo päätösten kansallista täytäntöönpanoa. Neljä kertaa vuodessa pidettävissä kokouksissa arvioidaan, miten vastaajavaltiot ovat toimeenpanneet tuomiota ja mitä todettujen loukkausten hyvittäminen vaatii. Järjestöjen toimittamalla tiedolla on merkitys tämän arvioinnin tekemisessä. European Roma Rights Centre on myös toiminut asiamiehenä tai toimittanut kirjallisia huomioita kymmenissä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimelle tehdyissä romaneja koskevissa valituksissa[66]. Asiamiehenä on toiminut myös kansallisia romanijärjestöjä.

Dialogitapaamisessa[67] on peräänkuulutettu romanijärjestöjen huomioimista Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomioiden täytäntöönpanovalvonnassa sekä ihmisoikeussopimusten täytäntöönpanon valvonnassa. Valvontaelinten tulisi varmistaa, että romanijärjestöillä on mahdollisuus toimittaa varjoraportteja sekä osallistua komiteoiden maavierailuilla järjestettäviin pyöreän pöydän tapaamisiin[68].

Haastatteluissa todettiin, että Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimusjärjestelmä on laaja ja oikeudellisten kanavien tuloksellinen käyttäminen vaatii koulutusta, tietotaitoa ja resursseja. Euroopan neuvoston mukaan

[60] https://rm.coe.int/grevio-report-on-finland/168097129d.
[61] Suomessa kansalaisjärjestöjä kannustetaan osallistumaan jo raportointivaiheeseen antamalla lausuntoja sekä osallistumalla raportin sisällön kommentointiin ennen sen viimeistelyä.
[62] https://www.coe.int/en/web/european-commission-against-racism-and-intolerance.
[63] Combating antigypsyism and discrimination against Roma, ECRI General Policy Recommendation No. 13 (2011), https://www.coe.int/en/web/european-commission-against-racism-and-intolerance/recommendation-no.13.
[64] Suomessa pyöreänpöydän tapaaminen järjestettiin 2015, https://www.coe.int/en/web/european-commission-against-racism-and-intolerance/finland-2015.
[65] https://www.echr.coe.int/.
[66] Euroopan ihmisoikeussopimus 36 artikla 2 kohta Sivuväliintulo. European Roma Rights Centren ajamat tai tukemat oikeustapaukset: http://www.errc.org/what-we-do/strategic-litigation/european-court-cases.
[67] https://rm.coe.int/8th-dialogue-mtg-10-11-oct-2019-conclusions-and-recommendations-final-/168098e490.
[68] Ks. esim. vähemmistöpuiteyleissopimuksen neuvoa-antavalle komitealle määritellyt työskentelytavat (kohta 6), https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016809940d5.

romanijärjestöt käyttävät näitä vaikuttamismahdollisuuksia jossain määrin[69], mutta monella järjestöllä ei ole riittävästi esimerkiksi varjoraportoinnin vaatimia resursseja ja osaamista. Haastatteluissa korostettiin myös sopimusten valvontaelinten sekä Euroopan neuvoston ihmisoikeusvaltuutetun tekemien maavierailujen merkitystä paitsi oikeuksien toteutumisen arvioinnin, myös niiden saaman huomion kannalta. Sihteeristön avulla valvontaelimille pyritään järjestämään maavierailujen yhteydessä tapaamisia myös romanijärjestöjen kanssa. Tarjolla olevien vaikuttamismahdollisuuksien ja siihen käytettävissä olevien resurssien epäsuhtaa kuvaa se, että joskus romanijärjestöjen osallistumisen esteeksi muodostuvat matkakustannukset.

Suomen ja suomalaisten toimijoiden toiminta

Suomen eurooppalaista romanipolitiikkaa toteutetaan osana ihmisoikeuspolitiikkaa. Ihmisoikeuspolitiikassa Suomella on ollut pitkä, yli hallituskausien ulottuva kaari. Myös kansainvälisen romanipolitiikan temaattiset painopisteet ovat olleet suurin piirtein samat: yhtäältä osallistuminen ja osallistamiskysymykset, toisaalta tasa-arvokysymykset ja naisten ja tyttöjen oikeudet. Lisäksi on nostettu esiin joitain alateemoja, kuten romanien koulutus, mutta iso kuva on pysynyt vuosien ajan samana. Suomen pysyvä edustusto Euroopan neuvostossa toimii pienillä henkilöresursseilla. Edustuston pääasiallinen tehtävä on hoitaa Suomen ulkopolitiikan, ml. ihmisoikeuspolitiikan ja demokratia- ja oikeusvaltioasioiden, huomioimista Euroopan neuvoston päättävässä elimessä, ministerikomiteassa ja sitä valmistelevissa neuvotteluissa. Työ ei ole näkyvää, sillä ministerikomitean kokoukset eivät ole avoimia. Suomi on poliittisesti aktiivinen erityisesti syrjimättömyyskysymyksissä ja kansalaisyhteiskunnan osallistumiseen liittyvissä asioissa ja tuo mahdollisuuksien mukaan keskusteluun myös romanipoliittisia näkökohtia.[70] Yksi edustuston päätehtäviä on Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomioiden täytäntöönpanon seuranta. Oikeudellinen työ on pitkäjänteistä ja usein näkymätöntä, mutta sen tulokset ovat merkittäviä Euroopan romanien oikeuksien turvaamiselle.

Euroopan neuvostossa Suomen tuki kansalaisjärjestöjen osallistumiselle on rakentunut poliittista osallistumisoikeutta korostavan politiikkalinjauksen päälle. Helsingin ministerikokouksen päätöstä kansalaisjärjestöjen ja kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden osallistumisen vahvistamisesta pidettiin haastatteluissa yhtenä Suomen merkittävimpänä poliittisena saavutuksena Euroopan neuvostossa viime vuosien aikana. Suomi tukee päätöksen toimeenpanoa muun muassa sekondeeramalla[71] aiheen asiantuntijan sihteeristöön.

Ennen tämän selvityksen tarkastelujaksoa Suomi tuki Euroopan romanien ja kiertävien foorumin ja Euroopan neuvoston välistä kumppanuutta, jolla pyrittiin vahvistamaan romanien äänen kuulumista Euroopan neuvoston päätöksenteossa. Suomi antoi ERTF:lle yleistukea ja tuki romanijärjestöjen keskinäistä yhteydenpitoa ERTF:n sääntömuutosprosessissa sekä ERTF:n ja Euroopan neuvoston välistä keskustelua yhteistyön kehittämiseksi[72]. Euroopan neuvoston ja ERTF:n kumppanuussopimuksen purkautuminen johti Euroopan neuvoston rahoituksen päättymiseen. Suomi antoi tämän jälkeen ERTF:lle vielä pientukea, mutta alkuperäisen kumppanuusajatuksen jäätyä toteutumatta myös Suomen rahoitus foorumille päättyi.

[69] Vuonna 2014 vähemmistöpuiteyleissopimuksen neuvoa-antavalla komitealla oli ollut yhteys yli 80:aan ja alueellisia kieliä tai vähemmistökieliä koskevan peruskirjan asiantuntijakomitealla yli 30:een kansainväliseen, kansalliseen tai paikalliseen romanijärjestöön, jotka olivat säännöllisesti tai satunnaisesti kontribuoineet niiden työhön, https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805c59a3#_ftnref17.

[70] Jokaviikkoisia ministerikomitean kokouksia valmistellaan kuudessa nk. raportööriryhmässä.

[71] Sekondeerauksessa hallitus lähettää ja maksaa asiantuntijan kulut, mutta toiminnallisena työnantajana toimii se järjestö, johon sekondeeraus kohdistuu.

[72] https://um.fi/documents/35732/48132/fcnm__suomen_4__raportti/509f9449-b584-f4cc-5578-49d7f4cbb182?t=1525646797679.

Euroopan neuvoston budjettikeskusteluissa Suomi on painottanut tulosperusteista johtamista sekä toiminnan laajempaa ja laadukkaampaa arviointia. Vapaaehtoisrahoituksen osalta Suomi on yksi harvoja ja suurimpia Euroopan neuvoston romanipolitiikan tukijoita[73]. Vuosina 2015-2020 Suomen vuosittainen vapaaehtoisrahoitus on ollut keskimäärin 70 000 euroa, mikä on osoitettu romanitoimintaohjelman toimeenpanoon painopisteinä naisten aseman kohentaminen sekä pääsy oikeuksiin. Lisäksi Suomi on kohdentanut Euroopan neuvoston alaiselta Lääkkeiden ja terveydenhuollon eurooppalaiselta laatutyöelimeltä (Euroopan farmakopea) saatavia palautuksia erinäisiin romanihankkeisiin[74]. Tarkastelujaksolla Suomi on sekondeerannut yhden romanikysymysten asiantuntijan Euroopan neuvostoon (Programme Manager, Roma and Travellers Team, 6/2019-2022).

Suomen rahoitus on käytetty mm. romaninaisten konferensseihin ja niiden seurantaan sekä romaninuorten toimintaohjelman toimeenpanoon. Tukea on ohjattu myös JUSTROM-hankkeeseen sekä syrjintätapausten ilmoittamiseen tarkoitetun KAMIRA SOS -puhelinsovelluksen jatkokehittämiseen.[75] Suomen tuella on myös tuotettu lapsiystävällisiä materiaaleja Dosta! -tietoisuudenedistämiskampanjaan (2006-2019). Kampanja pyrki lähentämään romaneja ja ei-romaneja toisiinsa murtamalla ennakkoluuloja ja stereotypioita sekä hälventämällä niistä juontuvia kiistoja.

Sosiaali- ja terveysministeriön/Romaniasiain neuvottelukunnan (RONK) erityisasiantuntija edustaa Suomea ADI-ROMissa. Tarkastelujaksolla Suomi emännöi kahta CAHROMin temaattista vierailua, joiden aiheina olivat romanien pääsy oikeuteen (2018) sekä terveysviranomaisten rooli romanien terveyden edistämisessä (2019). Lisäksi suomalaisia viranomaisia ja romaniedustajia osallistui kolmeen muuhun temaattiseen vierailuun[76].

Yksittäisiä suomalaisia on osallistunut dialogitapahtumiin ERTF:n ja Suomen romanifoorumin edustajina. Lisäksi suomalaisia romaninuoria on osallistunut 7. romaninaisten konferenssiin Espoossa ja romaninuorten toimintaohjelman toteutukseen.

Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestö ETYJ

ETYJin romanipolitiikka

Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestö ETYJ (vuoteen 1995 saakka ETY-konferenssi) tunnusti tarpeen romanien aseman parantamiselle vuonna 1990 inhimillisen ulottuvuuden konferenssin Kööpenhaminan dokumentissa[77]. ETYJin romanitoimintaa ohjaava tärkein asiakirja on vuonna 2003 Maastrichtin ministerikokouksessa hyväksytty toimintaohjelma romanien aseman parantamiseksi (*Action Plan on Improving the Situation of Roma and Sinti within the OSCE Area*)[78]. Toimintaohjelman tavoitteena on vahvistaa ETYJin osallistujavaltioiden ja instituutioiden[79] toimia romanien ja sintien täyden ja tasa-arvoisen yhteiskunnallisen osallisuuden

[73] Vuosien 2016-2019 temaattisen toimintaohjelman toimeenpanoa tukivat vapaaehtoisrahoituksella Suomen ohella Saksa, Kreikka ja Unkari sekä asiantuntijoiden sekondeerauksella Suomen lisäksi Kreikka ja Puola.
[74] Palautuvan rahan käyttökohteesta päättää sosiaali- ja terveysministeriö. Summa on vuosittain n. 7 000-12 000 euroa.
[75] Sovellus madaltaa tapausten ilmoituskynnystä, ja ilmoitus käy todisteena myös oikeudessa. Sovelluksen on kehittänyt espanjalainen romaninaistenjärjestö Kamira, ja se on nykyään saatavana myös englanniksi ja italiaksi, https://federacionkamira.com/disponibles-las-versiones-de-la-app-sos-kamira-en-italiano-e-ingles-para-italia-y-finlandia/.
[76] Niistä lokakuussa 2018 Latviassa järjestetty vierailu käsitteli romanipolitiikkaa maissa, joissa on pieni romaniväestö. Itämeren alueen maista temaattiselle vierailulle osallistui edustajia Suomesta, Norjasta ja Baltian maista, https://rm.coe.int/thv-latvia-final-report/1680996860.
[77] https://www.osce.org/odihr/elections/14304. Inhimillinen ulottuvuus kattaa demokratian ja oikeusvaltiokehityksen edistämisen sekä ihmis- ja perusoikeuksien turvaamisen.
[78] https://www.osce.org/odihr/17554.
[79] ETYJin instituutioita ovat demokraattisten instituutioiden ja ihmisoikeuksien toimisto ODIHR, vähemmistövaltuutettu ja mediavaltuutettu.

turvaamiseksi sekä heihin kohdistuvan syrjinnän kitkemiseksi. Toimintaohjelma sisältää suosituksia sekä osallistujavaltioille että ETYJin instituutioille ja rakenteille. Poliittisia sitoumuksia on täydennetty ja vahvistettu kolmella romaneja koskevalla ministerikokouksen päätöksellä[80].

Toimintaohjelma on laaja ja kattaa useita aihealueita: rasismin ja syrjinnän torjumisen, sosioekonomiset kysymykset, pääsyn koulutukseen, osallistumisen julkiseen ja poliittiseen elämään sekä romanien suojelun kriisi- ja kriisien jälkeisissä tilanteissa. Toimintaohjelma käsittelee myös ETYJin yhteistyötä muiden kansainvälisten järjestöjen sekä kansalaisjärjestöjen kanssa romanikysymyksissä.

Toimintaohjelman lähtökohtana on romanien osallisuuden ja osallistumisen toteutumisen periaate: *for Roma, with Roma*. Sen mukaan kansallisesti laadittavien strategioiden tulisi vastata romaniyhteisöjen todellisiin tarpeisiin ja ongelmiin, olla kattavia, yhdistää ihmisoikeus- ja sosiaalipoliittiset tavoitteet sekä varmistaa romanien omistajuus heitä koskeviin poliittisiin päätöksiin. Romaniyhteisöillä tulisi olla tosiasiallinen mahdollisuus vaikuttaa päätöksiin sekä osallistua yhdenvertaisina kumppaneina heitä koskevien poliitikkojen ja toimintaohjelmien kehittämiseen ja toimeenpanoon. Romaninaisilla tulisi olla tasavertainen osallistumismahdollisuus miesten kanssa ja romaninaisten kysymykset tulisi systemaattisesti valtavirtaistaa eri poliitikkoihin.

Päävastuu romanitoimintaohjelman koordinaatiosta on ETYJin demokraattisten instituutioiden ja ihmisoikeuksien toimistolla (*Office for Democratic Institutions and Human Rights*, ODIHR) ja sen alaisuudessa vuodesta 1994 toimineella romaniyhteyspisteellä (*Contact Point for Roma and Sinti Issues*, CPRSI)[81]. Toimintaohjelma määrittää tehtäviä ODIHRin lisäksi mm. ETYJin vähemmistövaltuutetulle, mediavaltuutetulle, talous- ja ympäristöasioiden koordinaattorin toimistolle sekä strategisten poliisiasioiden yksikölle (SPMU). Romaniyhteyspiste on yksi ODIHRin viidestä temaattisesta osastosta ja toimii pienillä resursseilla: vuotuinen perusbudjetti on pysynyt vuosikymmenen ajan samalla tasolla nollakasvupolitiikan vuoksi ja oli 555 700 euroa vuonna 2020[82]. Yhteyspisteessä työskentelee asiantuntijatehtävissä neljä henkilöä. Huomattava osa yhteyspisteen työntekijöistä on ollut romanitaustaisia.

Romaniyhteyspisteen päätehtävä on tukea osallistujavaltioita toimintaohjelman sitoumusten täytäntöönpanossa. ODIHR voi pyynnöstä tarjota neuvontaa ja teknistä tukea mm. valmisteltaessa romaneihin liittyvää lainsäädäntöä ja kehitettäessä romanipolitiikkaa. Viime aikoina ODIHR on muutamien osallistujavaltioiden pyynnöstä arvioinut päättymässä olevia kansallisia romanistrategioita ja niiden konsultaatiorakenteita. Ukrainassa ODIHR on tukenut viranomaisten ja romanijärjestöjen vuoropuhelua kansallisen ja alueellisten romanitoimintaohjelmien toimeenpanosta. Lisäksi toimintaohjelma antaa ODIHRille mandaatin toimia proaktiivisesti kriisitilanteissa romaniväestön suojelemiseksi sekä pyrkiä varhaisella puuttumisella lievittämään jännitteitä, jotka muutoin voivat johtaa konfliktilanteeseen.

ODIHRin romaniyhteyspisteen tehtäviin kuuluu keskeisesti myös romanikansalaisyhteiskunnan valmiuksien tukeminen. Viime vuosien pääteemana on ollut romanien osallistuminen julkiseen ja poliittiseen elämään. Tarkastelujaksolla järjestetyissä konsultaatioissa on käsitelty erityisesti romaninuorten ja -naisten poliittista osallistumista. Vuosina 2019-2020 ODIHR järjesti kaksi poliittisen vaikuttamisen koulutusta (*Roma Leadership Academy "Nicolae Gheorghe"*) romaneille, jotka toimivat julkisissa viroissa, pyrkivät tai on valittu poliittisiksi päättäjiksi tai tekevät vaikuttamistyötä kansalaisjärjestöissä. Jatkossa koulutusta tullaan tarjoamaan myös kansallisella tasolla. ODIHR on panostanut myös romaninuorten voimaannuttamiseen ja poliittisen osallistumisen edistämiseen *Roma and Sinti Youth Initiative* -hankkeella. Vuonna 2019 ODIHR toteutti nuorille romaneille suunnatun vaalitarkkailukoulutuksen. Tulevaisuuden tavoitteena on vahvistaa romanien valmiuksia toimia pitkäaikaistarkkailijoina ETYJin vaalitarkkailumissioissa.

[80] Helsinki 2008, Ateena 2009 ja Kiova 2013, https://www.osce.org/odihr/154691.
[81] https://www.osce.org/odihr/roma-and-sinti.
[82] ODIHR Annual Report 2020, https://www.osce.org/files/f/documents/e/1/483026_0.pdf.

Tukeakseen luottamuksen rakentamista poliisin ja romanien välille ODIHR on kehittänyt ihmisoikeusperustaisen koulutuksen romanien parissa työskenteleville paikallispoliiseille. Vuodesta 2018 lähtien koulutus on laajennettu kouluttajien koulutukseksi, joka on tarkoitettu poliisikouluttajille sekä poliisikorkeakoulujen ja -koulujen opettajille.[83] Ukrainassa ODIHR on poliisien lisäksi tarjonnut koulutusta romani-ihmisoikeuspuolustajille[84]. Ihmisoikeustarkkailuun keskittyvä romani-ihmisoikeuspuolustajien koulutus on laajentumassa myös muihin ETYJ-maihin. Koronapandemian myötä koulutukset on muokattu toteutettavaksi verkossa.

Romanikysymysten valtavirtaistamisessa on otettu edistysaskeleita sekä ODIHRin sisällä että ETYJin instituutioiden välillä. Esimerkiksi ODIHRissa on yhdistetty voimia tietoisuuden ja tiedonkeruun lisäämiseksi romaneihin kohdistuvista viharikoksista ja niiden torjumisesta[85]. ETYJin puheenjohtajamaan nimittämät erityisedustajat edistävät suvaitsevaisuutta sekä taistelua rasismia, muukalaisvihaa ja syrjintää vastaan. Yhteistyössä vähemmistö- ja mediavaltuutetun toimistojen kanssa ODIHR kehittää säännöllistä seurantaa romaneihin kohdistuvasta vihapuheesta mediassa. ODIHRin romaniyhteyspiste teki koronapandemian aikana mediaseurantaa kymmenessä ETYJin osallistujavaltiossa. Selvitys toi esiin pandemian aikana vahvistuneita ennakkoluuloja romaneja kohtaan sekä joitain hyviä käytäntöjä yhteisöllisistä toimista eniten kärsineiden perheiden auttamiseksi[86].

ETYJin kenttäedustustojen eli missioiden mandaatti, rooli ja koko vaihtelevat maasta riippuen. Romanien oikeuksien, osallisuuden ja osallistumisen vahvistaminen on lähinnä osa Länsi-Balkanilla toimivien missioiden toimintaa. Esimerkiksi Bosnia ja Hertsegovinassa ETYJ-missiolla on useita kenttätoimistoja ja niissä romaniyhteyshenkilöitä, mikä mahdollistaa työskentelyn romaniyhteisöjen parissa paikallistasolla. Tarkastelujaksolla missiot ovat mm. jakaneet tietoa vaaliosallistumisesta ja äänestämisestä sekä tukeneet romanien osallistumista heitä koskevaan päätöksentekoon. Pandemian aikana osa missioista on jakanut materiaalista apua heikommassa asemassa oleviin yhteisöihin. Missioiden romaniyhteyshenkilöt ja ODIHRin romaniyhteyspisteet tapaavat kerran vuodessa lähinnä tiedonvaihtoa varten.

ODIHR kokoaa viiden vuoden välein arviointiraportin romanitoimenpideohjelman sitoumusten ja suositusten toimeenpanosta. Vuonna 2018 julkaistu kolmas *Status Report*[87] keskittyi aiemmista raporteista poiketen pelkästään yhteen osa-alueeseen, romanien osallistumiseen julkiseen ja poliittiseen elämään. Raportti perustuu ETYJin osallistujavaltioilta, kenttämissioilta ja kansalaisjärjestöiltä saatuihin vastauksiin sekä kansainvälisten järjestöjen ja tutkimusaineistoihin. Romanijärjestöt myös arvioivat sitoumusten toimeenpanoa konsultaatiotyöpajassa[88]. Raportin johtopäätökset antavat suuntaa ohjelmatyön kehittämiselle.

Osallistujavaltioiden ja kansalaisyhteiskunnan toimesta romanitoimenpideohjelman toimeenpanoa tarkastellaan vuotuisessa ETYJin inhimillisen ulottuvuuden täytäntöönpanokokouksessa (*Human Dimension Implementation Meeting*; HDIM)[89]. Toimintaohjelman laajuuden vuoksi romaneja koskevassa istunnossa keskitytään yleensä johonkin osa-alueeseen. Yleensä pääpuhujina on romaniasiantuntijoita (ks. lisää alla kohdassa

[83] Tarkastelujaksolla on järjestetty n. 15 poliisikoulutusta eri ETYJ-maissa. Effective and Human Rights-Compliant Policing in Roma and Sinti Communities: OSCE/ODIHR Training for Law Enforcement Officers, https://www.osce.org/odihr/280556.
[84] Vuonna 2012 päättyvässä ODIHRin Advancing the Human Dimension of Security in Ukraine -hankkeessa on tehty yhteistyötä maan viranomaisten ja kansalaisyhteiskunnan kanssa usealla inhimillisen ulottuvuuden osa-alueella osana ETYJin vastausta Ukrainan kriisin ratkaisemiseksi, https://www.osce.org/odihr/ukraine.
[85] Hate crime reporting, https://hatecrime.osce.org/.
[86] https://www.osce.org/odihr/roma-sinti-monitoring-infographic.
[87] https://www.osce.org/odihr/roma-sinti-action-plan-2018-status-report.
[88] https://www.osce.org/odihr/383397.
[89] https://www.osce.org/odihr/hdim.

Romanien osallistuminen). Romanien asemaan liittyviä kysymyksiä käsitellään ajoittain myös ETYJin inhimillisen ulottuvuuden muissa kokouksissa[90].

ETYJin säännöllisen poliittisen päätöksenteon foorumin, pysyvän neuvoston, asialistalle romanien tilanne nousee vain harvoin erillisenä kysymyksenä. Romaniasiat ovat osa laajempaa ODIHRin, muiden instituutioiden ja kenttämissioiden toiminnan raportointia. Sen sijaan pysyvän neuvoston alaisessa inhimillisen ulottuvuuden komiteassa järjestetään ajoittain temaattisia keskusteluja myös romanikysymyksistä.

Haastattelut

Haastatteluissa todettiin, että ETYJillä on kattavan romanitoimintaohjelmansa vuoksi vahva mandaatti toimia romanien aseman parantamiseksi. Toimintaohjelman aihealueet ovat edelleen ajankohtaisia. Potentiaalia ei kuitenkaan ole pystytty hyödyntämään riittävästi, ja toimintaohjelman toimeenpano ja toimeenpanon seuranta ei ole ollut systemaattista.

Laajuuden etuna on, että ETYJillä on mahdollisuus ja usein myös valmius nostaa joustavasti eri aiheita esiin. Temaattisesti ODIHRilta toivottiin vahvempaa keskittymistä vahvuusalueisiinsa, joina pidettiin mm. viharikostiedon kokoamista sekä viharikosten ja rasismin vastaista työtä. ETYJin todettiin ottavan eurooppalaisista instituutioista usein ensimmäisenä kantaa romaneihin kohdistuviin ihmisoikeusloukkauksiin.

Vaikka ODIHRin romaniyhteyspisteen todettiin olevan kokoaan näkyvämpi toimija, romanitoiminnan kehittämisen haasteena ovat pienet resurssit ja rahoituksen epävarmuus. ETYJin konsensukseen perustuvan päätöksentekomenettelyn vuoksi järjestön yksivuotinen budjetti hyväksytään usein vasta keväällä, minkä vuoksi toimeenpanoon jää hyvin rajallinen aika. Ohjelmatoiminnan toteuttamisessa pitkäjänteisemmällä ulkopuolisella ja vapaaehtoisrahoituksella onkin kasvava rooli. Romaniohjelman vapaaehtoisrahoitus on ollut muutaman osallistujavaltion varassa. Vuodesta 2018 alkaen ODIHR on hakenut ulkopuolista rahoitusta pitkäkestoisimmilla poikkisektoraalisilla ohjelmilla, joissa on myös romaneihin liittyviä osioita. Tämän arvioitiin parantavan mahdollisuuksia saada aiempaa enemmän rahoitusta myös romaneihin liittyviin toimintoihin.

Lähempänä ruohonjuuritasoa toimivilla ETYJin kenttämissioilla arvioitiin olevan potentiaalia toimia nykyistä enemmän romanikysymyksissä etenkin EU-jäsenyyttä kohti pyrkivissä Länsi-Balkanin maissa. Romanien oikeudet ovat olennainen osa EU:n edellyttämää ihmisoikeuksia ja oikeusvaltioperiaatetta koskevaa lainsäädännön kehitystä. Jäsenyystietä edistävälle työlle on oletettavasti mahdollista saada myös EU-rahoitusta.

Romanien osallistuminen

Eurooppalaisista instituutioista ETYK/ETYJillä on pisimmät perinteet kansalaisjärjestöjen osallistamisessa rakenteisiin ja toimintaan. Avoimempi linja perustuu ETYKin vuoden 1992 Helsingin huippukokouksen päätökseen avata inhimillisen ulottuvuuden kokoukset kansalaisjärjestöille. Osallistujavaltioita kehotettiin proaktiivisuuteen yhteyksien luomisessa kansalaisjärjestöihin sekä käymään keskusteluja järjestöjen kanssa niin kokouksissa kuin niiden välillä.[91] Nykyään kansalaisjärjestöt voivat osallistua kokouksiin ja pitää puheenvuoroja tasavertaisesti valtioiden kanssa, ja kaikki kirjalliset kannanotot julkaistaan[92]. Kansalaisjärjestöt voivat myös

[90] Muita inhimillisen ulottuvuuden kokouksia ovat ODIHRin järjestämät inhimillisen ulottuvuuden seminaarit (*Human Dimension Seminars,* HDS) sekä kulloisenkin puheenjohtajamaan kolme kertaa vuodessa järjestämät epäviralliset täydentävät inhimillisen ulottuvuuden kokoukset *(Supplementary Human Dimension Meetings*, SHDM).

[91] Säännöksen ulkopuolelle rajattiin henkilöt ja järjestöt, jotka turvautuvat väkivaltaan tai julkisesti hyväksyvät terrorismin tai väkivallan käytön. CSCE Helsinki Document 1992: The Challenges of Change, 9-10 July 1992, Chapter IV, paragraphs 14-17, https://www.osce.org/files/f/documents/7/c/39530.pdf.

[92] Ainoastaan osallistujavaltioilla on kuitenkin vastausoikeus (*right of reply*).

järjestää sivutapahtumia, jotka mahdollistavat epävirallisemman ja laajemman keskustelun kokousteemoista. Osallistumiskynnys kokouksiin on matala, sillä siihen tarvitaan vain ennakkorekisteröityminen.

Kaksi viikkoa kestävää inhimillisen ulottuvuuden täytäntöönpanokokousta (HDIM) pidetään Euroopan suurimpana vuosittaisena ihmisoikeuskokouksena. Kokousistunnot myös striimataan. Romanien asemaa käsittelevät istunnot käännetään ETYJin kuuden virallisen kielen lisäksi myös romanikielelle. Viralliset istunnot luettuine ja tiiviine puheenvuoroineen eivät kuitenkaan tue vuoropuhelua. Näkemystenvaihtoa typistää osaltaan se, että EU-maat pitävät istunnoissa yhteisen puheenvuoron, johon myös EU-hakijamaat liittyvät. Koska EU:n puheenvuoroissa ei juuri käsitellä EU:n jäsenmaiden ja hakijamaiden tilannetta kriittisessä valossa, tarkoittaa tämä sitä, että romanien asemasta käytävä keskustelu jää usein suppeaksi.

Sivutapahtumat ja kokouksen yhteydessä käytävät epäviralliset tapaamiset tarjoavat paremmat mahdollisuudet vuoropuheluun. Sivutapahtumat tuovat näkyvyyttä järjestöjen työlle ja mahdollistavat spontaanimman näkemystenvaihdon. Romanijärjestöjen määrä kokouksissa vaihtelee, monet niistä osallistuvat ODIHRin tukemana. ETYJ on kutsunut romaneja sekä järjestöjensä edustajina että itsenäisinä asiantuntijoina myös muihin inhimillisen ulottuvuuden kokouksiin. Kokoukset tuottavat tukun eri tahoille suunnattuja suosituksia, mutta niiden toteutumisen seuranta ei ole systemaattista. ODIHR kokoaa HDIM-kokouksen suositukset ja raportoi kokouksen annista ETYJin pysyvälle neuvostolle.

ODIHR on viime vuosien aikana elvyttänyt toimintaohjelmassa mainitun *International Roma Contact Groupin* toiminnan*. Contact Group* on tarkoitettu foorumiksi eri tasoilla ja puolilla ETYJ-aluetta toimivien romanijärjestöjen näkemystenvaihtoa varten. Ryhmä kokoontuu kerran vuodessa kutsuperiaatteella ja vaihtuvalla kokoonpanolla. Tapaamisiin pyritään saamaan mukaan aktiivisia, eri aloilla toimivia romanijärjestöjä ja -toimijoita. Tapaamisten osallistujat valitsevat kulloinkin käsiteltävät aiheet. Tarkoituksena on antaa tilaa itsekriittiselle keskustelulle ilman ulkopuolelta tulevaa agendaa sekä rakentaa romanitoimijoiden yhteistyötä ja yhteisiä kantoja.

Toimintaohjelman ODIHRille määrittämiin tehtäviin kuuluu myös *clearing house* -toiminta: tiedon kokoaminen osallistujavaltioiden aloitteista ja malleista, tiedon välittäminen romanijärjestöille ETYJin ja muiden instituutioiden toiminnasta ja osallistumismahdollisuuksista sekä romanijärjestöjen välisen tiedonvaihdon tukeminen.

Haastattelut

Haastatteluissa todettiin, että ODIHR on eurooppalaisista instituutioista toimintatavoiltaan avoimin romanijärjestöjen osallistumiselle. Useat haastatelluista järjestöistä ovat osallistuneet ETYJin toimintaan inhimillisen ulottuvuuden kokousten ja järjestökonsultaatioiden kautta, mutta eivät juuri tunne ETYJin romanityön muita osa-alueita.

Contact Groupin tapaamiset tarjoavat myös kansallisella ja paikallisella tasolla toimiville romanijärjestöille tilan tuoda esiin näkemyksensä romanien tarpeista. Jotkut haastateltavat totesivat, että osallistumiskynnystä madaltaa myös se, että romaniyhteyspisteen työntekijöissä on useita romaneja. Haasteena pidettiin sitä, että kokoukset ovat väljärakenteisia ja keskustelut jäävät hajanaiseksi.

Romanijärjestöjä kannustetaan toimittamaan tietoja ODIHRin vuosittain julkaisemaa viharikosraporttia varten. Kansalaisjärjestöjen tiedot täydentävät ETYJ-maiden viranomaisilta ja kansainvälisiltä järjestöiltä saatuja tietoja viharikostapauksista ja voivat tuoda esiin tapauksia, jotka eivät ole tulleet viranomaisten tietoon. Ro-

maneihin kohdistuvista tapauksista saadaan vuosittain tietoja vain osasta ETYJ-maita, minkä vuoksi kokonaiskuvan muodostaminen ei ole vielä toteutunut. Toistaiseksi vain harvat romanijärjestöt ovat toimittaneet tietoja viharikosraporttia varten.[93]

Suomen ja suomalaisten toiminta

Suomen temaattiset painopisteet ETYJin romanitoiminnassa ovat Euroopan neuvoston tapaan romanien poliittinen ja yhteiskunnallinen osallistuminen, naisten ja tyttöjen oikeudet sekä koulutus. Ajankohtainen teema on vihapuhe sosiaalisessa mediassa.

Suomi on myös ETYJissä ollut romanikysymysten pitkäjänteinen tukija ja vapaaehtoisrahoituksen antaja. Vuosina 2016-2019 Suomi rahoitti ODIHRin romaninuoria koskevaa aloitetta 100 000 eurolla[94]. Hankkeessa on tuettu romaninuorten kehittämiä ja toteuttamia ruohonjuuritason projekteja seitsemässä ETYJ-maassa[95]. Vuonna 2017 ODIHR ja Suomi järjestivät sivutapahtuman inhimillisen ulottuvuuden täytäntöönpanokokouksessa. Tilaisuudessa romaninuoret esittelivät järjestöjensä toteuttamien projektien tuloksia ja vaikutuksia yhteisöissään. Nuorten romanien osallistumista inhimillisen ulottuvuuden kokouksiin on tuettu laajemminkin sekä tarjottu niiden yhteydessä valmennusta kokousvaikuttamiseen. Osallistujien joukossa on ollut myös yksittäisiä suomalaisromaneja. Hankerahoituksella on lisäksi palkattu romaninuoria kuuden kuukauden pituisiin harjoitteluihin romaniyhteyspisteessä Varsovassa, toteutettiin romaninuorille suunnattu vaalitarkkailukoulutus ja tuettiin kahden romanin osallistumista vaaleihin lyhytaikaisina tarkkailijoina. Tarkastelujaksolla Suomi on myös sekondeerannut yhden työntekijän ODIHRin romaniyhteyspisteeseen (Associate Programme Officer, 9/2016-9/2019).

Lisäksi ulkoministeriö myöntää vuosittain avustuksia ETYJin toimintaa tukeville suomalaisille järjestöille ja ihmisoikeusjärjestöille. Tuen tavoitteena on lisätä suomalaisten kansalaisjärjestöjen osallistumista ETYJin toimintaan ja tukea ETYJin kokonaisvaltaiselle turvallisuuskäsitykselle perustuvaa yhteistyötä.[96]

Muutamia suomalaisia romaneja on viime vuosien aikana osallistunut kutsuttuna konsultaatioihin sekä inhimillisen ulottuvuuden tapahtumiin. ERTF on mukana *International Roma Contact Groupin* tapaamisissa.

Euroopan unioni

Euroopan unionin romanipolitiikka

EU-komissio julkaisi lokakuussa 2020 tiedonannon EU:n toisesta romaneja koskevasta strategisesta puiteohjelmasta[97]. Vuoteen 2030 ulottuvan puiteohjelman tavoitteena on edistää romanien todellista tasa-arvoa, sosioekonomista osallisuutta ja merkityksellistä osallistumista. Maaliskuussa 2021 EU:n neuvosto hyväksyi

[93] https://hatecrime.osce.org/taxonomy/term/229.
[94] Hanketta ovat tukeneet myös Itävalta, Bulgaria ja Tsekki.
[95] Georgia, Espanja, Italia, Kroatia, Puola, Serbia, Tsekki ja Unkari.
[96] Vuonna 2021 määrärahaa on varattu 40 000 euroa, https://um.fi/etyjin-toimintaa-tukevien-jarjestojen-rahoitus.
[97] Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle, Tasa-arvon unioni: romanien tasa-arvoa, osallisuutta ja osallistumista koskeva EU:n strategiakehys, 7.10.2020, COM(2020) 620 final, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/ALL/?uri=CELEX:52020DC0620. Tiedonannon ja sitä tukevien asiakirjojen lisäksi komissio antoi ehdotuksen neuvoston suosituksiksi.

yksimielisesti suosituksen toimenpiteistä, jotka jäsenvaltioiden tulisi toteuttaa puiteohjelman tavoitteiden saavuttamiseksi[98].

Uuden puiteohjelman valmistelussa hyödynnettiin ensimmäisen ohjelman, *EU:n puitekehys vuoteen 2020 ulottuville romanien kansallisille integrointistrategioille*, arvioinnin ja laajojen kuulemisten tuloksia. Puiteohjelman myönteisinä tuloksina on pidetty rakenteiden ja koordinaation vahvistumista: romanien osallisuus on noussut vahvemmin EU:n ja jäsenmaiden agendalle, on luotu kansallisia romanistrategioita ja -foorumeita, rakennettu kansallisten yhteysviranomaisten verkosto ja seurantajärjestelmä EU:n perusoikeusviraston kanssa sekä tuettu kansallisten strategioiden toimeenpanoa EU-rahoituksella ja tukitoimilla. Sen sijaan puiteohjelman sisällöllisiä tavoitteita ei saavutettu. Arvioinnin keskeinen johtopäätös oli, että romanien integraatio on edistynyt vain vähän kuluneen kymmenen vuoden aikana, vaikka eri politiikanalojen ja maiden välillä onkin merkittäviä eroja. Koulutuksen, toimeentulon, työllistymisen, terveydenhuollon ja asumisen aloilla on otettu edistysaskeleita mutta osin romanien tilanne on jopa heikentynyt.[99]

Komissio on tiedonannossaan määrittänyt seitsemän EU-tason tavoitetta, jotka on tarkoitus saavuttaa vuoteen 2030 mennessä. Kun aiempi puitekehys keskittyi romanien sosioekonomiseen integraatioon, uudessa puiteohjelmassa sosioekonomisen osallisuuden rinnalle on nostettu romanien tasa-arvon ja osallistumisen edistäminen. Ne muodostavat puiteohjelman kolme horisontaalista, poikkileikkaavaa tavoitetta. Neljä alakohtaista tavoitetta koskevat edellisen puiteohjelman tavoin romanien koulutusta, työllisyyttä, terveydenhuoltoa ja asumista.

Neuvoston suosituksessa on jäsenvaltioille osoitettu laaja joukko toimenpiteitä kunkin tavoitteen edistämiseksi. Romanien osallistumista koskevassa tavoitteessa korostetaan osallistumisen ja kuulemisen mielekkyyttä sekä romanien monimuotoisuuden (ml. naiset, lapset, nuoret, ikääntyneet, vammaiset) huomioimista. Toimenpiteillä tulisi edistää valmiuksien kehittämistä ja johtajuutta romanikansalaisyhteiskunnassa, jotta mahdollistetaan romanien osallistuminen kaikkiin poliittisen päätöksenteon vaiheisiin ja julkiseen elämään yleisesti. Toimenpiteissä painotetaan erityisesti romaninaisten ja -nuorten aktiivisen kansalaisuuden tukemista.

Puiteohjelmassa on uutta myös se, että jokaiselle tavoitteelle on asetettu kvantitatiiviset päämäärät EU-tasolla saavutettavasta vähimmäisedistyksestä vuoteen 2030 mennessä. Samalla painotetaan, että pitkän aikavälin tarkoituksena on edelleen varmistaa todellinen tasa-arvo ja kuroa umpeen romanien ja valtaväestön välinen kuilu. Edistymisen seurantaa varten komissio esittää indikaattorivalikoiman käyttöä. Indikaattoreita on kehitetty EU:n perusoikeusviraston johdolla yhteistyössä jäsenmaiden ja komission kanssa.

Kansallisia strategioita koskevat linjaukset sisältävät sekä kaikkia jäsenmaita koskevia yhteisiä piirteitä ja vähimmäissitoumuksia että täydentäviä kansallisia sitoumuksia. Lähestymistavalla pyritään ottamaan huomioon erot jäsenmaiden romaniväestön osuuksissa ja tilanteissa. Kaikkia kansallisia strategioita yhdistävissä piirteissä korostuvat ohjelman poikkileikkaavat tavoitteet. Ensinnäkin, tasa-arvon, erityisesti syrjinnän ja romanivastaisuuden torjunnan, olisi oltava keskeinen tavoite ja painopiste kullakin politiikanalalla ja täydennettävä osallisuuteen perustuvaa lähestymistapaa. Painopisteen tulisi taata, että romaneilla on todellinen mahdollisuus sekä taloudelliseen ja sosiaaliseen osallisuuteen että tasavertaisiin mahdollisuuksiin. Toiseksi, romanien merkityksellinen osallistuminen tulisi varmistaa päätöksenteon kaikissa vaiheissa. Romanien osallistumista tulisi edistää niin, että he kokevat olevansa yhteiskunnan täysivaltaisia jäseniä. Osallistumista tulisi edistää voimaannuttamalla ja kehittämällä eri osapuolten valmiuksia sekä rakentamalla yhteistyötä ja luottamusta.

[98] Neuvoston suositus romanien tasa-arvosta, osallisuudesta ja osallistumisesta, 12.3.2021, 2021/C 93/01, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ%3AJOC_2021_093_R_0001&qid=1616142185824.
[99] COM/2018/785 final.

Yhteisissä piirteissä korostetaan myös romanien monimuotoisuuden huomioimista. Kansallisten strategioiden tulisi kattaa kaikki niiden alueella elävät romanit ja huomioida erilaisten ryhmien tarpeet intersektionaalista lähestymistapaa noudattaen. Lisäksi kansallisissa strategioissa olisi yhdistettävä valtavirtaistaminen ja kohdennetut toimet[100] ja varmistettava, että yleiset palvelut ovat osallistavia, ja tarjottava kohdennettua lisätukea. Yhteisissä piirteissä painotetaan myös säännöllistä tiedonkeruuta seurannan ja raportoinnin tueksi, avoimuuden ja vastuullisuuden parantamiseksi sekä politiikkaoppimisen edistämiseksi.

EU-tason tavoitteiden käyttöönottoa varten kansallisiin strategioihin esitetään yhteisiä vähimmäistason sitoumuksia. Kansallisten tavoitteiden asettaminen tulisi perustua kattavaan tarvearvioon, ja strategian tulisi sisältää järjestelmä, jossa kuullaan romaneja, romaniasioita edistäviä kansalaisjärjestöjä, viranomaisia ja eri sidosryhmiä. Strategian toimeenpanoon ja seurantaan tulisi varata erillinen talousarvio ja kansalliselle yhteysviranomaiselle turvata riittävät resurssit ja henkilöstö. Jäsenvaltioita kehotetaan täydentämään vähimmäissitoumuksia kansallisilla lisäsitoumuksilla sekä asettamaan kansalliset laadulliset ja määrälliset tavoitteet EU-tason tavoitteiden suhteen. Lisäksi jäsenvaltiota, joissa on merkittävä romaniväestö (yli 1 %), kehotetaan tekemään kunnianhimoisempia sitoumuksia.

Jäsenvaltioilla on ensisijainen toimivalta puiteohjelman kattamilla aloilla. EU:n rooli on ohjaava ja koordinoiva sekä toimeenpanoa valvova. Jäsenvaltioiden tulee seurata ja arvioida strategioidensa täytäntöönpanoa käyttäen tarpeen mukaan perusoikeusviraston johdolla laadittua indikaattorivalikoimaa tai käyttämällä kansallisia indikaattoreita. Kansallisista toimista raportoidaan ja niitä seurataan sekä EU:n että kansallisella tasolla. Kansallinen raportointi tapahtuu kahden vuoden välein vuodesta 2023 alkaen. Raporttien tulisi olla julkisia, ja niistä tulisi keskustella myös kansallisissa parlamenteissa. Vastaavasti perusoikeusvirasto toteuttaa neljän vuoden välein tutkimuksen, josta saadaan tietoa lähtötason, puolivälin ja loppuvaiheen tuloksista ja josta ilmenee mahdolliset muutokset romanien tilanteessa. Perusoikeusvirasto myös tukee jäsenvaltioiden tiedonkeruuta ja raportointia. Raportoinnissa on oma roolinsa myös koordinoidulla riippumattomalla kansalaisjärjestöseurannalla. Eri tahojen raportit toimivat perustana komission kahden vuoden välein laatimille seurantakertomuksille kansallisten strategioiden täytäntöönpanosta.

Tiedonannon yhteydessä komissio julkaisi ohjeita politiikan suunnitteluun ja täytäntöönpanoon. Ohjeissa on huomioitu, kuinka jäsenvaltiot voivat vastata uusiin haasteisiin, kuten covid-19-pandemian kaltaisten kriisien suhteettomiin vaikutuksiin romaneihin, digitaalisen osallisuuden takaamiseen ja ympäristöoikeudenmukaisuuden edistämiseen.

Komissio aikoo jatkaa voimassa olevan, romaneja syrjinnältä ja rasismilta suojaavan EU-lainsäädännön täytäntöönpanon valvomista ja korjata tarvittaessa puutteita. Ennen muuta tämä tarkoittaa rotusyrjintädirektiivin[101] sekä rasismia ja muukalaisvihaa koskevan neuvoston puitepäätöksen soveltamisen ja täytäntöönpanon seurantaa sekä tarvittaessa käynnistettäviä rikkomusmenettelyjä. Edellisen puiteohjelman aikana komissio käynnisti rotusyrjintädirektiivin nojalla rikkomusmenettelyn kolmea EU-valtiota vastaan romanilasten erottelusta koulussa.

Komissio aikoo valtavirtaistaa romanien tasa-arvon osaksi EU:n poliittisia aloitteita. Puiteohjelma on ensimmäinen suora panostus tuoreen EU:n rasismintorjunnan toimintasuunnitelman (2020-2025) toimeenpanoon. Ohjelmat ovat osa nykyisen komission pyrkimystä rakentaa tasa-arvon unioni.

[100] Romanien osallisuuden 10 periaatetta, periaate 2 (nimenomainen, mutta ei poissulkeva kohdentaminen) tarkoittaa keskittymistä romaneihin kohderyhmänä mutta ei muiden sellaisten henkilöiden poissulkemista, jotka elävät samankaltaisissa sosioekonomisissa olosuhteissa.

[101] EU:n lainsäädäntöohje (direktiivi) rodusta tai etnisestä alkuperästä riippumattoman yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta (2000/43/EY).

Puiteohjelma kytketään tiiviisti myös EU:n uusiin monivuotisiin rahoituskehyksiin (2021-2027). Puiteohjelman toimeenpanon kannalta keskeinen rahoitusohjelma on Euroopan sosiaalirahasto plussa (ESR+). Ohjelmaa koskevassa ehdotuksessa jäsenvaltioita ja komissiota kehotetaan varmistamaan tasa-arvo ja syrjimättömyys unionin ohjelmien täytäntöönpanossa ja viitataan marginalisoituneiden yhteisöjen, kuten romanien, osallisuuden edistämiseen. Vähintään 25 prosenttia ESR+:n varoista tulee edistää sosiaalista osallisuutta ja vähimmäisosuus tulee kohdentaa apua eniten tarvitseville. Komissio korostaa ohjelmien syrjimättömyyttä sekä kumppanuusperiaatetta, eli kaikkien asiaankuuluvien sidosryhmien osallistumista ohjelmien valmisteluun, täytäntöönpanoon ja seurantakomiteoihin. Jäsenvaltioilla on keskeinen rooli rahoitusohjelmien käytön maksimoinnissa romanien tukemiseksi, sillä ne toteuttavat suurimman osan EU:n talousarviosta. Rahoitustukea esitetään mm. romaneja koskevien kansallisten strategioiden ja toimenpiteiden täytäntöönpanoon.

Syrjimättömyysnäkökulma on vahvistunut myös mm. oikeusalan EU-rahoitusohjelmissa. Uudella Kansalaisten, tasa-arvon, perusoikeuksien ja arvojen -ohjelmalla (CERV) edistetään EU:n yhteisten arvojen toteutumista sekä perusoikeuksia, tasa-arvoa ja syrjimättömyyttä. Ohjelman asetuksessa mainitaan kytkös romaneja koskevaan puiteohjelmaan ja tuettavien toimien joukossa toimet, joilla ehkäistään ja torjutaan romanivastaisuutta. Uutena elementtinä ohjelmassa on kansallisesti nimettävä yhteyspiste, jonka tehtävänä on tarjota hakijoille ja tuensaajille riippumatonta ohjausta, käytännön tietoa ja apua kaikissa ohjelmaan liittyvissä asioissa. Euroopan parlamentin vaikutuksesta ohjelmassa on vahva kansalaisjärjestöpainotus. Parlamentti on painottanut, että rahoituksen lisääminen ja riittävä taloudellinen tuki ovat keskeisiä kansalaisjärjestöille, jotta ne voivat vahvistaa rooliaan ja hoitaa tehtävänsä riippumattomasti ja tehokkaasti. Ohjelman tulisi olla myös ruohonjuuritason kansalaisjärjestöjen saatavilla ja se tulisi toteuttaa käyttäjäystävällisesti.[102]

Tuki romanien osallistumisen, moninaisuuden ja tasa-arvon edistämiseksi

Edellisen puiteohjelman aikana EU rahoitti kansallisten romanifoorumien toimintaa 12 jäsenvaltiossa, ja uudella rahoituskaudella rahoitusta suunnataan foorumien uudistamiseen. Tavoitteena on lisätä romaniväestön edustusta sekä osallistaa toimintaan myös romaniasioita edistävä kansalaisyhteiskunta ja muut sidosryhmät. Tiedoksiannossa korostetaan erityisesti naisten ja nuorten aktiivisen osallistumisen edistämistä foorumeilla, ml. tarjoamalla harjoittelupaikkoja nuorille. Jäsenvaltioiden olisi hyödynnettävä täysimittaisesti myös kaikkia muita yhteistyön ja vuoropuhelun kanavia sekä lisättävä kansallisten ja eurooppalaisten romanifoorumien välistä verkottumista.

Komissio käynnistää Euroopan parlamentin ehdotuksesta koordinoidun riippumattoman kansalaisseurannan ja -raportoinnin. Siinä otetaan huomioon *Roma Civil Monitor* -pilotissa[103] (2017-2020) saatuja kokemuksia. Kansalaisseurantaraportteja on tarkoitus laatia kahden vuoden välein vuodesta 2022 alkaen, ja ne huomioidaan komission seurantaraporteissa kansallisten raporttien ja EU:n perusoikeusviraston keräämän seurantatiedon rinnalla. Kansallisella tasolla kannustetaan synergian rakentamiseen kansalaisjärjestöseurannan ja kansallisten yhteysviranomaisten välille, jotta niiden tekemä raportointi olisi samansuuntaista.

Neuvoston suosituksissa jäsenmaita kehotetaan varmistamaan rahoitus romanien ja romaniasioita edistävän kansalaisyhteiskunnan moninaisuuden ja riippumattomuuden tukemiseksi, ml. romaninuorten järjestöt, jotta ne voivat toteuttaa riippumatonta raportointia ja seurantaa sekä ylläpitää hallinnollisia valmiuksiaan. Jäsenvaltioiden olisi tuettava kansalaisyhteiskuntaa myös romaneihin kohdistuvien viharikosten ja vihapuheen sekä muiden rikosten seurannassa ja raportoinnissa ja avustettava uhreja rikosten ilmoittamisessa.

Komissio jatkaa säännöllisten kokousten järjestämistä EU:n tason kansalaisyhteiskunnan ja kansainvälisten järjestöjen kanssa. Komissio jatkaa myös romanien osallisuutta käsittelevää eurooppalaisen foorumia (*Euro-*

[102] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R0692&from=EN.
[103] https://cps.ceu.edu/roma-civil-monitor.

pean Roma Platform). Foorumi tuo yhteen jäsenmaiden ja hakijamaiden kansallis- ja paikallistason viranomaisia sekä EU-instituutioiden, kansainvälisten järjestöjen ja romanijärjestöjen edustajia ja pyrkii edistämään yhteistyötä ja kokemusten vaihtoa.

Komissio on osana EU:n rasismintorjunnan toimintasuunnitelmaa sitoutunut toimiin, joilla parannetaan merkittävästi vähemmistöjen, ml. romanien, edustusta komission henkilöstössä. Romanien tasa-arvon tukemiseksi komissio tukee lisäksi toimia, joilla edistetään myönteisiä narratiiveja ja romanitaustaisia roolimalleja, torjutaan kielteisiä stereotypioita, lisätään tietoisuutta romanien historiasta ja kulttuurista sekä edistetään totuutta ja sovintoa.

Haastattelut

Haastatteluissa uutta puiteohjelmaa luonnehdittiin aiempaa kunnianhimoisemmaksi ja laajemmaksi. Ohjelmalle on asetettu selkeät tavoitteet. Painetta tulosten saavuttamiseen on edellisen puiteohjelman riittämättömien tulosten vuoksi.

Haastateltavat olivat tyytyväisiä siihen, että uusi kymmenvuotinen puiteohjelma on saatu aikaan ja jäsenvaltiot hyväksyivät sen yksimielisesti EU:ta koetelleista kriiseistä huolimatta. Haastateltavat katsoivat poikkeuksetta, että kansalaisyhteiskunnan kantoja on kuultu puiteohjelman valmistelussa ja huomioitu tavoitteenasettelussa. Puiteohjelma sisältää useita kansalaisjärjestöjen ajamia teemoja, erityisesti syrjinnän ja romanivastaisuuden torjunnan nostamisen ohjelman läpileikkaavaksi tavoitteeksi. Vaikuttamistyö on kestänyt yli vuosikymmenen. Diskurssin muutoksessa merkittävässä roolissa on ollut Euroopan parlamentti, joka on vuodesta 2005 alkaen käyttänyt mietinnöissään romanivastaisuus-termiä[104]. Kansalaisjärjestöjä konsultoitiin myös indikaattoreita kehitettäessä, ja monet valikoimaan valitut indikaattorit ovat järjestöjen ehdottamia.

Haastateltavat painottivat, että romanivastaisuuden ja syrjinnän tunnustamisen rinnalla tarvitaan tekoja. Puiteohjelman EU-tason päämäärät ovat kansalaisjärjestöjen mukaan osin matalia ja ongelmallisia. Esimerkiksi koulutuksen alakohdassa päämääränä on puolittaa eriytettyjä alakouluja käyvien romanilasten osuus vuoteen 2030 mennessä. Järjestöjen mukaan tavoite on ongelmallinen, koska segregaatiossa on kyse laittomasta ja syrjivästä käytännöstä. Vahvempia kirjauksia järjestöt kaipasivat myös mm. puuttumisessa rasismiin poliisien toiminnassa. Sen kitkemiseksi tarvitaan muutakin kuin syrjinnän vastaisen koulutuksen lisäämistä. Haastatteluissa todettiin myös, että paljon korostetut ’osallistuminen’ ja ’voimaannuttaminen’ edellyttävät sitä, että ihmisten elämän perusedellytykset ovat kunnossa.

Puiteohjelman hyväksymisen jälkeen katseet kääntyvät kansallisten strategioiden suunnitteluun. Haastateltavat katsoivat, että puiteohjelmapaketti antaa paljon aineksia ja välineitä kansallisella tasolla käytävään keskusteluun ja tavoitteiden asettamiseen. Haastatteluissa korostettiin romanien kuulemisen ja osallistumisen merkitystä arvioitaessa päättyviä ja valmisteltaessa uusia kansallisia strategioita. On tärkeä seurata, että vähimmäissitoumusten lisäksi määriteltävät lisäsitoumukset ovat tarkoituksenmukaisia ja strategiat toimeenpannaan tehokkaasti.

Uutta puiteohjelmassa on suositus kahden vuoden välein koottavien kansallisten kertomusten julkistamista sekä parlamentissa käytävästä keskustelusta. Haastateltujen järjestöjen näkemyksen mukaan avoimuuden lisääminen tukee myös kansalaisjärjestöjen raportointia. Useimmat järjestöt olivat osallistuneet *Roma Civil Monitor* -pilottiin ja pitivät sitä hyödyllisenä, joskin työläänä. Pilotti laajensi romanijärjestöjen verkostoa ja

[104] Komission tiedonannossa käytetään Alliance against Antigpsyism -verkoston määritelmää romanivastaisuudesta, https://www.antigypsyism.eu. Myös holokaustin muiston vaalimista suojeleva International Holocaust Remembrance Alliance -järjestö (IHRA) hyväksyi lokakuussa 2020 romanivastaisuuden ja romaneihin kohdistuvan syrjinnän määritelmän, joka ei ole oikeudellisesti sitova, https://www.holocaustremembrance.com/resources/working-definitions-charters/working-definition-anti-gypsyism-anti-roma-discrimination. Suomi on ollut IHRAn jäsen vuodesta 2010.

tuotti tietoa vaikuttamistoimintaan. Haastavana pidettiin sitä, että pilottiin sisältyi voimaannuttamiselementti samaan aikaan kun raportointiaika oli hyvin rajallinen. Lisäksi raportoinnissa edellytettiin hyvien käytäntöjen tunnistamista. Tämän ei katsottu olevan kansalaisyhteiskunnan tehtävä vaan vaativan pidempikestoisen tarkastelun ja tutkimuksellisen otteen. Järjestöt kokivat pilotin hakumenettelyn raskaana ja katsoivat, että kansalaisyhteiskunnan raportointi tulisi vakiinnuttaa osaksi EU-budjettia.

Haastatellut järjestöt korostivat, että viranomaisten kanssa tehtävän yhteistyön rinnalla on tärkeä vahvistaa romanijärjestöjen ja romanien parissa työskentelevien järjestöjen kansallisia koalitioita. Romanikansalaisyhteiskunnan tulee pitää kiinni roolistaan ja toimia julkisen vallan vastapainona ja vahtikoirana.

Romanien osallistuminen

Romanitoimijoiden vuoropuhelu EU-komission kanssa on tiivistynyt ja vakiintunut puiteohjelmien myötä. Uuden puiteohjelman aikana komissio jatkaa romaneja edustavien järjestöjen kuulemista. Konsultaatioprosessiin osallistumisesta kiinnostuneita järjestöjä haetaan avoimella haulla. Kaikille kiinnostuksensa ilmaisseille järjestöille jaetaan säännöllisesti tietoa ajankohtaisista asioita. Hakemusten perusteella komissio valitsee lisäksi järjestöt, joita konsultoidaan puiteohjelman toimeenpanosta EU-tasolla. Komission oikeusasioiden pääosasto (DG Justice) järjestää 3-4 kertaa vuodessa tapaamisia konsultaatioprosessiin valittujen järjestöjen kanssa. Eri tahot painottivat haastatteluissa, että konsultaatioihin osallistuvien eurooppalaisten kattojärjestöjen on tärkeä säilyttää yhteys kansallisiin ja paikallisiin järjestöihin.

Kerran vuodessa järjestettävä romanien osallisuutta käsittelevä eurooppalainen foorumia (*European Roma Platform*) järjestöt pitivät hyödyllisenä tiedonvaihdon kannalta. Komissio konsultoi foorumien agendasta ja valmistelusta jäsenvaltioiden ohella kansalaisjärjestöjä. Järjestöjen toiveena on, että jäsenvaltiot osallistuisivat tapahtumaan korkeammalla tasolla ja keskustelu olisi osallistavampaa. Foorumin tuloksia ja suosituksia käsitellään kansallisten yhteysviranomaisten tapaamisissa. Foorumien välille toivottiin aiempaa vahvempaa seurantaa ja jatkuvuutta.

Näkyvin säännöllisistä tapahtumista on EU:n romaniviikko (*EU Roma Week*), joka on käynnistynyt Euroopan parlamentin ja järjestöjen yhteistyönä. Sittemmin tapahtumajärjestäjien joukko on laajentunut ja tapahtuma tuo Brysseliin 300-400 osallistujaa. Tapahtuman tarkoitus on tuoda EU:n päätöksentekoa lähemmäksi romanitoimijoita ja lisätä romanikysymysten näkyvyyttä EU:ssa. Tapahtuman alkuperästä johtuen järjestöillä on ohjelmasta vahvempi omistajuus, ja ne näkevät tapahtuman tärkeänä verkostoitumis- ja keskustelufoorumina. Viikon yhteydessä romanijärjestöt TernYpe, ERGO ja Phiren Amenca järjestävät 50-60 romaninuorelle koulutuksen vaikuttamisesta EU:n päätöksentekoon. Koulutuksiin on osallistunut myös suomalaisia ja Itämeren alueen nuoria romaneja.

Komission tavoin EU:n perusoikeusvirasto pyrkii saamaan romanijärjestöjä mukaan tiedonkeruuseen ja seurantaan. Romanijärjestöjen kanssa käydään myös jatkuvaa vuoropuhelua seurannan kehittämisestä. Lisäksi kolmen vuoden välein järjestettävässä Perusoikeusfoorumissa[105] (*Fundamental Rights Forum*) nostetaan vahvemmin esiin romaneihin liittyvät teemat.

Suomen ja suomalaisten toiminta

Suomi[106] on kannattanut EU:n neuvoston suositusta ja katsoo puiteohjelmalla olevan merkittävää eurooppalaista lisäarvoa. Suomi pitää hyvänä, että ohjelma on kytketty valtavirtaistamisperiaatteen mukaisesti EU:n

[105] https://fundamentalrightsforum.eu/.
[106] Sosiaali- ja terveysministeriö, Perusmuistio, STM2021-00083, 06.3.2021.

muihin merkittäviin politiikkaohjelmiin samalla kun tuetaan myös kohdennettuja toimia. Suomi on myös kannattanut ehdotusta ottaa huomioon covid-19-kriisin vaikutukset romaniväestöön erityisen haavoittuvassa asemassa olevana ryhmänä. Toimenpiteissä on tärkeä huomioida romanien digitaalisen osallisuuden varmistaminen ja ympäristöllinen oikeudenmukaisuus. Suomi on puheenvuoroissaan painottanut myös panostusta romanien työllistymiseen.

Suomi pitää tärkeänä, että ehdotettua EU:n romanistrategian puiteohjelmaa toimeenpannaan ja seurataan tehokkaasti kansallisesti ja EU:n tasolla. Romanistrategioiden toimeenpanossa on tärkeä hyödyntää EU:n rahoitusinstrumentteja. Suomi on painottanut romaniväestön mahdollisuuksia osallistua itse romanistrategian toimeenpanoon, seurantaan ja arviointiin sekä pitänyt tärkeänä, että strategiassa huomioidaan romaniyhteisöjen sisäinen monimuotoisuus ja edistetään sukupuolten tasa-arvoa. Suomi pitää hyvänä, että romanistrategian seurantavälineistöä ja raportointia kehitetään joustavasti kansallista tiedonkeruuta koskevaa lainsäädäntöä ja romaniväestöjä kunnioittavalla tavalla. Jo edellisen puiteohjelman aikaan erityisesti RONKissa mukana olevat romanijärjestöt osallistuivat tiedonkeruuseen kansallisia seurantaraportteja varten.

Haastatteluissa todettiin, että puiteohjelman voimakkaampi kytkeytyminen rahoitusinstrumentteihin antaa erinomaiset mahdollisuudet rahoittaa kansallisten strategioiden toimeenpanoa. Oikeusalan EU-rahoitusneuvotteluissa Suomi on ajanut syrjintäpainotuksen sisällyttämistä ohjelmiin sekä yleisen tietoisuuden lisäämistä syrjinnästä ja inkluusiota estävistä tekijöistä. Haastattelussa todettiin, että uuden Kansalaisuus, tasa-arvo, perusoikeudet ja arvot -ohjelman teemojen tueksi perustettava yhteyspiste on tervetullut, sillä se voi madaltaa kynnystä hakea rahoitusta ja mahdollistaa kumppanuuksien rakentamista. Monilla järjestöillä on ollut kynnys osallistua EU-hankehakuihin. Omarahoitusosuuden lisäksi esteitä ovat mm. kieli sekä pelko EU-hankkeiden raskaasta hallinnoinnista ja tilintarkastuksista. Ohjelmakaudella 2014-2020 Suomessa toteutettiin ESR-rahoituksella kymmenen romanihanketta, joista osa jatkuu edelleen. Lisäksi Perusoikeus-, tasa-arvo- ja kansalaisuusohjelman rahoituksella toteutettiin kaksi Sanoista tekoihin -hanketta vuosina 2016-2019. Sosiaali- ja terveysministeriön koordinoimalla hankkeella edistettiin ja seurattiin romanipoliittisen ohjelman (ROMPO) tunnettavuutta alue- ja paikallisella tasolla[107].

Tarkastelujaksolla Suomi on sekondeerannut romanikysymysten asiantuntijan Euroopan komissioon (Policy Officer, 5/2013-4/2015). Sosiaali- ja terveysministeriön/RONKin erityisasiantuntija osallistuu kansallisten yhteysviranomaisten verkoston toimintaan. Yhteysviranomaisten kokouksiin voi osallistua myös järjestöedustaja, ja Suomi on ainoana maana tuonut kokoukseen liikkuvien romanien edustajan. Lisäksi Suomi on mahdollisuuksien mukaan ollut mukana Espanjan vetämässä EURoma-verkostossa[108], jonka tavoitteena on parantaa EU:n rakennerahasto-ohjelmien käyttöä romanien osallisuuden vahvistamiseksi.

Eurooppalaisten instituutioiden keskinäisen yhteistyön tilanne ja tarve

Niin Euroopan neuvoston, ETYJin kuin EU:n romaneja koskeviin strategioihin ja toimintaohjelmiin on kirjattu yhteistyö muiden eurooppalaisten instituutioiden kanssa. Instituutioilla on myös keskinäiset yhteistyösopimukset, jotka kattavat romanikysymykset. Instituutioiden romanipolitiikan painopisteissä ja toimintatavoissa on paljon yhtäläisyyksiä. Niiden välisen tiiviimmän koordinaation todettiin kuitenkin olevan haastavaa, koska instituutioiden lähtökohdat ovat erilaiset niin oikeusperustan, toimivallan, tehtävien, jäsenyyspohjan kuin rahoituksenkin suhteen. Jokaisella instituutiolla todettiin olevan oma olemassaolon perusteensa ja toimintalogiikkansa.

[107] https://romani.fi/sanoista-tekoihin.
[108] https://www.euromanet.eu/.

Euroopan neuvoston keskeisenä vahvuutena haastateltavat näkivät vankan asiantuntemuksen ja pitkän kokemuksen ihmisoikeuksien turvaamisesta ja edistämisestä. Normatiivinen työ, riippumattomat seuranta- ja arviointimekanismit sekä yhteistyöverkostot tarjoavat monipuolisen työkaluvalikoiman romanien ja kiertävien oikeuksien edistämiseen. Esimerkiksi jäsenvaltioiden sitoumusten täytäntöönpanon monitorointi maavierailuineen ja riippumattomat arviot sopisivat malliksi myös muille.

ETYJin vahvuutena ja osin myös haasteena pidettiin laajaa mandaattia. ETYJin todettiin reagoivan usein instituutioista ensimmäisenä romaneihin kohdistuneisiin hyökkäyksiin. ETYJin luonteeseen kuuluu yhteistyön rakentaminen ja vuoropuhelun käyminen niin osallistujavaltioiden kuin kansalaisyhteiskunnan kanssa. ETYJin erityisyytenä pidettiin sen maantieteellistä laajuutta ja läsnäoloa kentällä. Se on instituutioista ainoa, jossa Yhdysvallat on mukana. Yhdysvallat on myös yksi aktiivisimpia romanikysymyksiä esillä pitävistä osallistujavaltioista ja on tukenut myös romaniyhteyspisteen toimintaa. Muita instituutioita pienemmät resurssit sekä päätöksenteon poliittisuus vaikeuttavat toiminnan pitkäjänteistä kehittämistä.

Euroopan unionilla puolestaan on käytettävissä mittavat poliittiset ohjelmat, oikeudelliset keinot ja rahoitusvälineet romanien osallisuuden ja tasa-arvon edistämiseksi. Ensimmäistä kertaa romanipuiteohjelma ja rahoitusinstrumenttien ohjelmakausi käynnistyvät samaan aikaan, mikä on mahdollistanut vahvemman kytköksen niiden välille. Vaikka romanistrategioiden tavoitteenasettelu ja toimeenpano on jäsenmaiden vastuulla, EU voi käyttää huomattavaa ohjausvaltaa. EU:n perusoikeusviraston riippumattoman tutkimustuloksiin perustuvan asiantuntemuksen todettiin hyödyttävän EU:n ohella kaikkia romanikysymysten parissa toimivia tahoja. Virastoa pidettiin luotettavimpana ja parhaimpana romanien, ja nykyään myös kiertävien, asemaan liittyvän tiedon tuottajana.

Instituutioiden käytännön yhteistyö tapahtuu pääosin romaniasioista vastaavien sihteeristöjen ja yksiköiden välillä. Ne kutsuvat toisiaan tilaisuuksien puhujiksi tai tarkkailijoiksi sekä järjestävät yhteisiä tapahtumia. Instituutiot myös tekevät aika ajoin yhteisiä julkilausumia, esimerkiksi romanien ja kiertävien pakkohäädöistä[109]. Instituutioille yhteisiä ajankohtaisia teemoja ovat mm. covid-19-pandemian epäsuhtaiset vaikutukset heikommassa asemassa oleviin romaneihin[110] ja romaneihin kohdistuvan vihapuheen torjuminen.

Tiiveintä käytännön yhteistyö romaniasioissa on Euroopan unionin ja Euroopan neuvoston välillä yhteisten ohjelmien kautta. Pääosin EU-rahoituksella toteutettavilla hankkeilla on kaksoiskärki: ne ovat osa Euroopan neuvoston romaneja ja kiertäviä koskevan strategisen toimintaohjelman tavoitteiden toteutusta, ja samalla ihmisoikeustavoitteiden toteutuminen tuo hankkeisiin osallistuvat maat lähemmäksi Euroopan unionin jäsenyyttä.

Euroopan neuvosto ja ODIHR tekevät yhteistyötä poliisikoulutuksen alalla synergioiden ja yhteistyön parantamiseksi. Toinen yhteinen teema on romanien poliittisen osallistuminen vahvistaminen. Kumpikin instituutio on kehittänyt oman koulutuksen aiheesta, mutta eri painotuksin. Euroopan neuvostolla ja ODIHRilla on myös yhteinen verkkosivusto, joka tarjoaa tietoa romanien kansanmurhasta toisessa maailmansodassa[111]. Syyskuussa 2016 ODIHR ja Euroopan neuvosto järjestivät korkean tason kokouksen, joka käsitteli romaniyhteisöihin kohdistuvaa syrjintää, rasismia, viharikoksia ja väkivaltaa. Kokousta isännöi ETYJin puheenjohtamaa Saksa, ja toteuttajana oli myös Central Council of German Sinti and Roma -järjestö. Tilaisuus kokosi ETYJin ja

[109] Ks. esim. https://www.osce.org/files/f/documents/7/6/249056.pdf.
[110] FRA:n raportti, https://fra.europa.eu/en/publication/2020/covid19-rights-impact-september-1; ODIHRin raportti, https://www.osce.org/odihr/human-rights-states-of-emergency-covid19; Euroopan neuvoston julkaisuja, https://www.coe.int/en/web/committee-antidiscrimination-diversity-inclusion/publications.
[111] https://www.coe.int/en/web/roma-genocide.

Euroopan neuvoston parlamentaaristen yleiskokousten edustajia, Euroopan parlamentin ja kansallisten parlamenttien jäseniä sekä hallitusten edustajia ja kansalaisjärjestöjä. Kokouksella pyrittiin vahvistamaan koalitioita ja poliittisten johtajien roolia romanivastaisuuden torjumisessa.[112]

Yhteistyö YK-järjestöjen kanssa on vähäisempää. ETYJ on yhdessä UNHCR:n kanssa lisännyt tietoisuutta kansalaisuutta ja henkilöllisyystodistuksia vailla olevien romanien tilanteesta mm. julkaisulla sekä opintomatkoilla[113]. YK-järjestöjen ja eurooppalaisten instituutioiden käytännön yhteistyötä romanikysymyksissä tehdään lähinnä Länsi-Balkanin alueella ja Ukrainassa, esimerkiksi EU:n ja Euroopan neuvoston ROMACTED-ohjelman ja UNDP:n yhteistyö Länsi-Balkanille palaaviin romaneihin liittyen[114].

Kaikkien instituutioiden romanipolitiikkaa ohjaavissa linjauksissa romanien osallistumisen vahvistaminen on keskeinen painopiste. Säännölliset dialogit, konsultaatiot ja tiedonvaihto romanijärjestöjen ja -asiantuntijoiden kanssa ovat oleellinen osa myös niiden omaa toimintaa. Monet haastatelluista eurooppalaisista romanijärjestöistä kertoivat osallistuvansa kaikkien kolmen instituution toimintaan. Instituutioiden välistä koordinaatiota tulisi järjestöjen mukaan vahvistaa merkittävästi. Esimerkiksi romaninuoria koskevissa asioissa järjestöt kokevat joutuvansa koordinoivaan rooliin, koska instituutioiden välinen tiedonvaihto ei ole riittävää. Rajallisten resurssien vuoksi järjestöt joutuvat tekemään valintaa, kuinka paljon ne voivat osallistua eri foorumeille. Romaninuorisoverkostot näkivät haasteena myös ylläpitää nuorten kiinnostusta vaikuttamistoimintaan kaukaisiksi koetuissa instituutioissa[115].

ODIHRin puolelta on esitetty tarjous herättää henkiin ETYJin romaniohjelmaan kirjattu kansainvälisten järjestöjen epävirallinen yhteistyöryhmä (*Informal Contact Group on Roma of the Intergovernmental Organisations*). Säännöllisten tapaamisten tarkoitus olisi ensi vaiheessa tiedon jakaminen suunnitelmista, ajan myötä myös toimien koordinointi ja yhteistyö päällekkäisyyksien välttämiseksi.

Eurooppalaisten romanijärjestöjen ja -verkostojen välinen yhteistyö

Viime vuosien aikana yhä useampi eurooppalainen romanijärjestö on saanut romanijohtajan. Osa haastatelluista järjestöistä on suunnannut enemmän voimavaroja vaikuttamistoimintaan ja toteuttanut EU-rahoitteisia hankkeita.

Brysselissä toimiva romani- ja pro-romanijärjestöjen epävirallinen koalitio on ollut aktiivinen erityisesti EU:n puiteohjelman ja monivuotisten rahoitusohjelmien valmisteluvaiheessa. ERGO Networkin koordinoimaa *European Roma Coalition* -verkostoa on käytetty tiedonvaihtoon, yhteisten kannanottojen[116] valmisteluun sekä valmistaviin kokouksiin ennen komission järjestämiä konsultaatioita. Verkosto on kasvanut orgaanisesti, ja siihen kuuluu sekä romanikattojärjestöjä että romanien parissa toimivia järjestöjä, ml. ERTF. Romanierityisten asioiden lisäksi järjestöt työskentelevät entistä enemmän romanikysymysten valtavirtaistamiseksi EU:n eri politiikkaohjelmiin ja osallistuvat eri temaattisiin EU-tason verkostoihin. Seurattavien aiheiden määrä on niin suuri, että järjestöt jakavat vastuuta osaamisalueidensa mukaan.

[112] https://www.osce.org/cio/262606.
[113] https://www.osce.org/handbook/statelessness-in-the-OSCE-area.
[114] https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/ipa_ii_2019-040-826.17_roma_action.pdf.
[115] Phiren Amenca -järjestön tuoreessa kyselyssä eurooppalaiset romaninuoret nimesivät suurimmiksi osallistumisen esteiksi sen, että yleiset nuorille suunnatut ohjelmat eivät huomioi romaneja, sekä epäluottamuksen julkisia instituutioita kohtaan. https://phirenamenca.eu/category/projects/roma_youth_voices/.
[116] Ks. esim. kannanotto EU-neuvoston suosituksesta 17.3.2021.

Osana EU puiteohjelman valmisteluprosessia julkaistiin asiantuntijaraportti romanitoimijoiden osallistumisesta erityisesti EU:n romanipolitiikkaan[117]. Yksi raportin ehdotuksista koski eurooppalaisten romanijärjestöjen sateenvarjojärjestön luomista. Kansallisella romanikoalitiolla olisi kattojärjestössä edustajansa ja kattojärjestöllä pieni sihteeristö, jonka rahoitus tulisi EU:lta (vastaavanlainen rakenne on European Women's Lobbyllä).

Osa haastatelluista järjestöistä katsoi, että tarve romanien yhteisen, legitiimin äänen antajalle on edelleen olemassa. Samalla järjestöt eivät kuitenkaan nähneet realistisena uuden eurooppalaisen, edustuksellisen kattojärjestön perustamista. Romanijärjestöt ovat luonteeltaan ja tavoitteiltaan niin moninaisia, ettei niitä ole mielekästä yrittää saada yhden järjestön alle. Järjestöt katsoivat, ettei yhteisen kattojärjestön rakentamiseen ole kapasiteettia eikä saatavana rahoitusta.

Useat haastatellut järjestöt suosivat pragmaattista lähestymistapaa yhteistyön kehittämiseen. Ensisijaisesti tulisi vahvistaa olemassa olevia verkostoja ja tukea niiden kestävyyttä. Monet järjestöistä kamppailevat rahoituksen jatkuvuuden kanssa. Rahoitusta perustoimintaan on vaikea saada, minkä vuoksi järjestöt ovat riippuvaisia hankerahoituksesta, yleensä rahoittajana on EU. Osa järjestöistä ei ota vastaan rahoitusta yksittäisiltä valtiolta mutta toteuttavat EU-hankkeita. Hankkeissa alkuun saatettujen toimintojen jatkuvuus on kuitenkin epävarmaa, ja niiden tuloksia ei pystytä levittämään ilman jatkorahoitusta. Toiminnan ja perusrahoituksen vakiinnuttaminen on pitkällinen prosessi. Tämä liittyy suosituksissa mainittuun resurssihaavoittuvuuteen.

Osa haastatelluista järjestöistä näki tarpeen nykyisen koalition laajentamiselle. Vaikka intensiivisin vaikuttamisvaihe on puiteohjelman hyväksymisen jälkeen ohi, koalition uskotaan jatkavan epävirallisena tiedonvaihtoverkostona. Verkostoa tulisi kuitenkin kehittää niin, että siinä olisi temaattisia alaryhmiä. Astetta kunnianhimoisempi tavoite olisi muodostaa muutaman järjestön koordinaatioryhmä ylläpitämään verkostoa, jossa olisi mukana keskeisiä ja eri teemojen asiantuntemusta edustavia Euroopan tason järjestöjä ja tutkijoita. Vastaavia koalitioita olisi mahdollista rakentaa kansallisella tasolla.

Tarve yhteyksien vahvistamiselle ja tiedonvaihdolle paikallisen, kansallisen ja Euroopan tason järjestöjen välillä on jatkuvasti olemassa. Esimerkiksi ERGO Networkilla on 30 jäsenjärjestöä 24 eri maassa, ja se rakentaa verkostonsa avulla siltoja ruohonjuuritason ja Euroopan tason välille[118]. Haastatelluilla eurooppalaisilla järjestöillä on jonkin verran kontakteja suomalaisiin ja Itämeren alueen järjestöihin. Tiiviimmät yhteydet ovat romaninuorten verkostoilla. Verkostojen laajentaminen pohjoisen Euroopan suuntaan on useammalle järjestölle yksi toiminnan kehittämiskohde.

Yksi haastatteluissa mainittu myönteinen esimerkki eurooppalaisten romaniverkostojen ruohonjuuritasolta lähteneestä toiminnasta koski romanien kansanmurhan muistoaloitetta *Dikh He Na Bister* (”Look and don't forget”)[119]. Kansainvälisen romaninuorten verkoston TernYpen kumppaneidensa kanssa vuonna 2010 käynnistämä aloite tuo vuosittain 500-1000 nuorta Krakovaan ja Auschwitziin Romanien kansanmurhan muistopäivän yhteydessä. Tapahtumaan on osallistunut myös useita suomalaisia romaninuoria. Viikon pituinen tapahtuma tarjoaa mahdollisuuden oppia historiasta sekä pohtia nuorten roolia holokaustin muistamisessa. Nuorilla on nykyään osuus myös virallisessa muistotapahtumassa. Ilman ulkopuolista rahoitusta käynnistynyt liike on saanut paljon näkyvyyttä ja saa nykyään tukea Euroopan neuvostolta ja rahoitusta EU:lta.

[117] Violetta Zentai, Georgeta Munteanu and Simona Torotco: The Quality of Participation in a post-2020 EU-Initiative for Roma Equality and Inclusion, European Commission, DG Justice and Consumers, January 2020, https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/post2020_eu_roma_in_participation.pdf.
[118] https://ergonetwork.org/.
[119] https://2august.eu/.

Luku 3: Romanien osallisuus Pohjoismaiden ja Baltian alueella

Selitystutkimuksen yhtenä tavoitteena on pohtia, miten lisätä suomalaisten vaikutusmahdollisuuksia eurooppalaisessa romanipolitiikassa. Yhtenä vaihtoehtona esille on noussut Pohjoismaiden ja Baltian alueen yhteistyön lisääminen ja sitä kautta merkityksellisen osallistumisen kehittäminen niin maakohtaisesti, alueellisesti kuin Euroopan tasolla. Tässä osiossa tarkastellaan Suomen, Ruotsi, Norjan, Tanskan, Viron, Latvian ja Liettuan romanipolitiikan erityispiirteitä. Osiota varten on haastateltu sekä vastuuvirkamiehiä että romanikentän toimijoita monipuolisen tilannekuvan saamiseksi. Sen lisäksi, että haastattelut antavat yleiskuvan kunkin maan romanipolitiikan rakenteista ja toimijoista, haastattelut ovat toimineet myös pohjustuksena Itämeri-dialogille. Haastattelut sekä dialogi muodostavat yhdessä prosessin, joka tukee merkityksellistä ja tehokasta osallistumista ja näin edistää myös romanien osallistumista heitä koskevaan päätöksentekoon.

Suomen romanipolitiikan rakenteet ja toimijat

Suomella on pitkä historia romaniyhteisön ja valtiovallan välisestä yhteistyöstä. Vuonna 1956 perustettiin Romaniasiain neuvottelukunta (RONK)[120] Sosiaali- ja terveysministeriön alaisuuteen. RONKin ensimmäiset vuosikymmenet eivät kuitenkaan tukeneet romanien osallisuutta: toimielimessä oli yksi romaniedustaja ja RONK harjoitti voimakasta assimilaatiopolitiikkaa. Toimintatavan muutos tapahtui 1970-luvun vaihteessa ja romanien määrä RONKissa kasvoi, osittain seurauksena romaniaktivismin voimaantumisesta ja yleisen poliittisen ilmapiirin muuttuessa vähemmistöoikeuksia tukevaksi[121]. Samalla assimiloiva politiikka väistyi ja kiinnitettiin aikaisempaa enemmän huomiota romanien oikeuksiin (Friman-Korpela, 2014; Stenroos, 2019). Nykyisin RONKin jäsenistä puolet edustavat romanijärjestöjä ja puolet valtion virkamiehiä (Finlex 1019/2003). Tämän lisäksi Suomen tasa-arvolain mukaisesti RONKissa on edustettuna kumpaakin sukupuolta vähintään 40 prosenttia.

Suomen osuuteen on haastateltu neljää eri romanijärjestöä, joiden toiminta kattaa alueellisesti lähes koko Suomen. Lisäksi Suomen osuuteen on haastateltu ministeriön virkamiestä sekä kahta eri Euroopan tasolla toimivaa toimijaa.

Suomi teki ensimmäisen romanistrategian (Romanipolitiikan strategiat) jo vuonna 1999, vuosikymmen ennen kuin Euroopan unioni kannusti jäsenmaitaan romanipoliittisten ohjelmien tekoon[122]. EU:n linjausten mukainen (*National Roma Integration Strategies up to 2020*, NRIS) varsinainen romanipoliittinen ohjelma luotiin vuosille 2009-2017 (ROMPO1)[123] ja sitä seurasi uusi ohjelma vuosille 2018-2022 (ROMPO2)[124]. Suomen julkaisemat ohjelmat eivät näin ollen täysin seuraa EU:n strategioiden jaksotuksia. Kesällä 2021 aloitetaan seuraavan ohjelman työstämistä, linjaten uuteen EU:n strategiseen puiteohjelmaan romanien yhdenvertaisuudesta, osallisuudesta ja osallistumisesta vuoteen 2030. Suomi ratifioi Euroopan neuvoston (EN) kansallisten vähemmistöjen suojelua koskeva puiteyleissopimuksen vuonna 1997, ja se astui voimaan 1998.

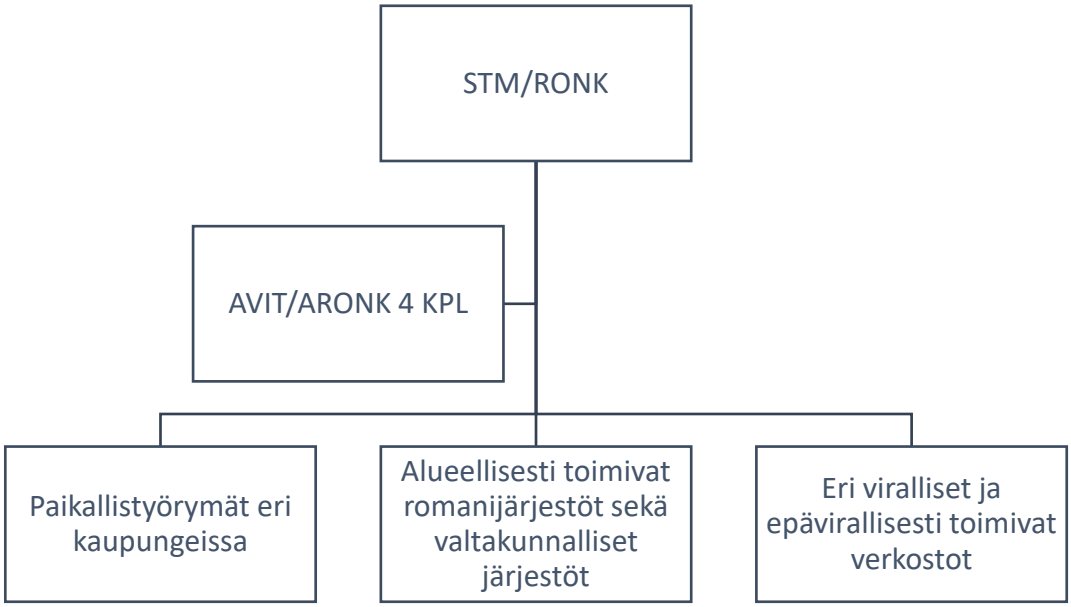
Suomen kansallinen romaniväestö koostuu Kaale-romaneista, joita on Suomessa noin 10 000 – 12 000. Tämän lisäksi muutamia tuhansia Suomen romaneja asuu Ruotsissa. Tämän raportin ulkopuolelle on jätetty ns.

[120] https://romani.fi/en/front-page.
[121] https://www.romarchive.eu/en/roma-civil-rights-movement/roma-civil-rights-movement-counter-weight-religiou/.
[122] https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/70957/Selv199909.pdf.
[123] https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/72788/URN%3aNBN%3afi-fe201504225296.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
[124] https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/160845/03_18_Suomen%20romanipoliittinen%20ohjelma_2018_2022_web.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

liikkuvat romaniryhmät, eli ne, joiden asuminen Suomessa on tilapäistä tai jotka ovat hiljan muuttaneet Itä-Euroopan maista. Se, että liikkuvat romanit nähdään kansallisen romanipolitiikan ulkopuolisina, on joidenkin romanitoimijoiden mielestä epäkohta, johon tulisi puuttua.

Valtakunnallisen Romaniasiain neuvottelukunnan (RONK) lisäksi on perustettu neljä erillistä alueellista romaniasiain neuvottelukuntaa[125] (ARONK), jotka työskentelevät viranomaisten ja romaniväestön poikkihallinnollisina yhteistyöeliminä ja toimivat aluehallintoviraston alaisina. ARONKit osaltaan tukevat romanipoliittisen ohjelman toimeenpanoa. Tämän lisäksi eri kaupunkeihin on perustettu erillisiä romanityöryhmiä ja erilaisia toiminallisia verkostoja, mutta niitä ei ole kaikissa kunnissa ja kaupungeissa. Romanipoliittisen ohjelman alueellisen toimenpanon tarpeisiin on romanipoliittisen ohjelman (ROMPO2, 2018) lisäksi tuotettu MAARO-opas[126]. Suomen romanipolitiikan toimenpano on saanut kiitosta eurooppalaisilta toimijoilta historiallisesti pitkästä yhteistyöstä romaniväestön ja hallituksen välillä.

Alla oleva grafiikka kuvaa Suomen romanipolitiikan rakenteellista toimeenpanoa.



Suomen romanipolitiikan toteutuminen on institutionalisoitu ja kattava. Tämä tarkoittaa sitä, että romanipolitiikan tekeminen Suomessa on rakenteellisesti juurrutettu hallinnollisiin rakenteisiin ja toimintamalli on moneen Euroopan maahan verrattuna erityislaatuinen. Tästä huolimatta romanitoimijoiden haastatteluissa tuli esille, että romanipolitiikan teko on itse asiassa muutamien toimijoiden käsissä, eikä romanipolitiikan toteuttamisella ole laajaa romaniväestön tukea. Koska toimintaa pidetään vain pienen joukon asiana, sitä pidetään myös elitistisenä. Tiivistäen voisi sanoa, että Suomella on olemassa siis verrattain hyvä ja kattava romanipoliittinen koneisto romanipolitiikan toteuttamiseksi, mutta kuilu tavallisen romaniväestön ja romanipolitiikan tekemisen välillä on suuri. Romaniaktivistin mukaan käytännössä yhteisön keskuudessa ei välttämättä tiedetä, mitä romanipolitiikka Suomessa pitää sisällään. Toiminnan avoimuus, läpinäkyvyys ja laaja tiedottaminen ovat järjestökentän mielestä haasteita, joihin tulisi kiinnittää huomiota. Lisäksi pidetään ongelmallisena valtakunnallisen romaniasiain neuvottelukunnan resurssointia: ”yhden ihmisen varassa on kattaa Suomen

[125] https://romani.fi/alueelliset-romaniasiain-neuvottelukunnat.
[126] https://romani.fi/suomen-romanipoliittinen-ohjelma.

romanit vauvasta vaariin ja sen lisäksi valtavasti kansainvälisiä tehtäviä, yksi ihminen ei pysty kaikkea tekemään", toteaa eräs RONKin järjestöedustaja.

Haastatteluissa esille nousseita teemoja

Osallistuttaessa sekä kansallisiin että kansainvälisiin kokouksiin ja tapahtumiin niiden anneista ei tiedoteta laajasti. Tämä tarkoittaa, ettei näissä yhteyksissä saatu asiantuntijatieto tule hyödynnetyksi toimijakentällä järjestelmällisesti ja organisoidusti. Tästä seurauksena on mielikuva asioiden kuulumisesta vain pienelle, etuoikeutetulle osalle romaniväestöstä. Yksi järjestöedustajista ilmaisi asian niin, että niin kauan kuin romaniväestö ei ole romanipolitiikan tekemisen tukena, ei romanipolitiikka Suomessa mene eteenpäin. Suomessa kansalaisten osallistaminen politiikan tekoon tapahtuu usein lausuntopalveluiden kautta. Romanien osallistuminen ja vaikuttaminen on myös hyvin lausuntokeskeistä, ja tämä malli ei sovi monille romaneille mm. alhaisen koulutustason vuoksi. Täten uusia vaikuttamisen menetelmiä tulisi kehittää ja ottaa käyttöön. Paikallistasolla haasteeksi koettiin myös, että asioiden hoitaminen ja romanien asioiden ajaminen on henkilösidonnaista, viranomaisen vaihtuessa asioiden hoito saattaa monimutkaistua.

Ongelmana pidettiin myös sitä, että romanipoliittisen ohjelman toimenpidesuositukset eivät käytännössä toteudu toivotussa laajuudessa[127] eikä esimerkiksi nuorten päihde- ja huumeongelmiin kiinnitetä tarpeeksi huomiota[128]. Osa romaninuorista voi erittäin huonosti, mutta samanaikaisesti on olemassa joukko romaninuoria, jotka ovat koulutetumpia kuin heitä edeltävä sukupolvi. Polarisaatio romaniyhteisön keskuudessa on toimijoiden haastattelujen perusteella kasvanut. Järjestöissä ja erilaisissa nuorten verkostoissa toimivat nuoret ovat usein kiinnostuneita myös eurooppalaisesta yhteistyöstä, mutta tiedon saaminen eri vaikutuskanavista on satunnaista ja nuoret tarvitsisivat tukea siihen, miten erilaisiin tapahtumiin ja tilaisuuksiin pääsee mukaan. Osallisuus kansainvälisen romanipolitiikan kehittämiseen vaatii perehtymistä, kielitaitoa ja rakenteiden hahmottamista, ja on usein yksilöstä kiinni, miten pitkälle innostus riittää. Osallisuutta saattaisi parantaa romaninuorten valmentaminen.

Ongelmalliseksi valtakunnallisen ja alueellisten romaniasioiden neuvottelukunnan toiminnassa nähtiin se, ettei työnjako näiden toimijoiden kesken ole selkeästi määritelty. Alueellisten neuvottelukuntien odotetaan toimivan paikallisesti siltana romaniväestön ja viranomaisten välillä, mutta esimerkiksi romanipoliittisten ohjelmien suunnitteluun järjestetyissä kuulemistilaisuuksissa on vain muutamia aktiivisia osallistujia. Tämä ei järjestöedustajan mukaan tarkoita romanien osallistumista. Viranomaisnäkökulmasta esimerkiksi naisille kohdistetut kuulemistilaisuudet ovat toimineet hyvin. Näkemykset toimivasta ja merkityksellisestä osallistumisesta näin ollen vaihtelevat. Jotkut toimijat kokevat, että Suomessa romanien osallistuminen ja osallisuus romanipolitiikan tekemiseen on tällä hetkellä horroksessa ja tarvittaisiin aktiivisempaa otetta romanipolitiikan kehittämiseksi. Dialogitapahtumassa nousi esille ajatus, että koska Suomessa romanien asiat ovat hyvin verrattuina moniin muihin maihin, romanipolitiikan kehittämisessä "levätään laakereillaan" ja samalla jäädään jälkeen eurooppalaisten romanien tavasta ja tehokkuudesta osallistua ja vaikuttaa.

Eurooppalainen yhteistyö

Romanijärjestöjen yhteistyö kansainvälisellä ja Pohjoismaiden ja Baltian alueella tapahtuu pääasiassa hengellisen ja humanitaarisen toiminnan kautta, erityisesti Baltian maissa. Pohjoismaiden välinen yhteistyö on viimeisten vuosikymmenien aikana vähentynyt huomattavasti. Nyt nuorten romanien tullessa yhä voimakkaammin osalliseksi romanipolitiikan kenttää on kiinnostus kansainväliseen romanipolitiikkaan herännyt uudelleen henkiin. Paljon kyse on myös siitä, miten kansainvälisistä yhteistyön mahdollisuuksista saadaan tietoa, toimijoiden mielenkiinto herätettyä sekä heidän työskentelyynsä sitoutumista parannettua. Nuoret ovat

[127] Valtion virkamiehen mukaan ongelmana on, että toimenpiteiden toteutumiselle ei ole asetettu aikatavoitteita eikä toimenpiteisiin ole allokoitu budjettiosuuksia, mikä tarkoittaa toiminnan toteuttamista lähinnä projektirahoituksen turvin.
[128] Roma Civil Monitor Report 3 (RCM). Ks. https://www.suomenromaniyhdistys.fi/johdanto/.

olleet mm. mukana Phiren Amenca -[129] sekä TernYpe-verkostojen[130] toiminnassa ja sitä kautta saaneet eurooppalaisia kontakteja. Romanitoimijat myös toivoivat tässä yhteydessä, että Suomi kiinnittäisi entistä enemmän poliittista huomiota Itä-Euroopan liikkuvaan romaniväestöön.

Pohjoismaiden ja Baltian maiden väliselle yhteistyölle nähdään olevan tarvetta. Samaan aikaan tunnistetaan, että siihen vaaditaan resursseja ja uusia ratkaisuja, jotta yhteistyö mahdollistuu. Kansainvälisen toiminnan hyödyt tulisi olla konkreettisia, jotta niihin panostettaisiin.

Ruotsin romanipolitiikan rakenteet ja toimijat

Vuosituhannen vaihteessa Ruotsi muiden Pohjoismaiden tavoin (lukuun ottamatta Islanti) ratifioi Euroopan neuvoston puiteyleissopimuksen kansallisten vähemmistöjen suojelemisesta (sopimus 157[131]). Ruotsi on myös ratifioinut alueellisia tai vähemmistökieliä koskevan peruskirjan. Tämän lisäksi Ruotsi Euroopan unionin jäsenmaana linjaa romanipolitiikkaansa perustuen EU:n strategisen puiteohjelmaan romanien yhdenvertaisuudesta, osallisuudesta ja osallistumisesta vuoteen 2030[132]. Raportin Ruotsin osuuteen on haastateltu valtion virkamiestä, romanijärjestöjä, seurantaryhmän (*romska referensgrupp*) jäsentä sekä saatu kirjallista materiaalia Malmön kunnan ”romanikeskukselta” (*Romskt informations- och kunskapscenter*)[133].

Ruotsin romanipolitiikka voimistui vuosituhannen vaihteessa, jolloin em. kansainväliset sopimukset ratifioitiin (Helakorpi, 2020, s. 31). Tuolloin Ruotsi määritteli myös viisi kansallista vähemmistöryhmää (juutalaiset, saamelaiset, Ruotsin suomalaiset, torniojokilaiset ja romanit), ja näin ollen hyvin heterogeeninen joukko eri romaniryhmiä sijoittui saman etnisen kategorian alle[134]. Laki (2009:724) kansallisista vähemmistöistä ja vähemmistökielistä[135] uudistettiin vuonna 2018[136]. Vähemmistöoikeuksia tukevien lakien ja ohjelmien voidaan ajatella olevan seurausta eurooppalaisten (EN ja EU) instituutioiden yleiseurooppalaisista linjauksista ja sopimuksista. Euroopan neuvosto arvioi Ruotsin romanien määräksi noin 42 000[137].

Ruotsilla on pitkän tähtäimen romanipolitiikka vuosille 2012–2032. Sen tavoitteena on, että jokainen vuonna 2012 syntyneellä romanilla olisi yhdenvertaiset yhteiskunnallisen osallistumisen mahdollisuudet viimeistään henkilön täyttäessä 20 vuotta (vuoteen 2032 mennessä)[138] (Skr. 2011/12:56[139]). Ruotsissa romanipolitiikka

[129] https://phirenamenca.eu/ Phiren Amenca on verkosto, joka pyrkii parantamaan romanien osallisuutta, dialogia ja haastamaan romanien kohtaamat stereotypiat sekä rasismin.
[130] http://www.ternype.eu/about-ternype. TernYpe on romaninuorten verkosto, joka edistää romaninuorten asioita.
[131] Framework Convention for the Protection of National Minorities.
Reference; ETS No.157. https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/157.
[132] Euroopan Unionin neuvosto hyväksyi komission ehdotuksen uudeksi strategiaksi maaliskuussa 2021 (COM/2020/621 final). Tätä edeltävä strategia oli EU:n puiteohjelma kansallisista integraatiostrategioista vuoteen 2020 (NRIS).
[133] https://malmo.se/Romskt-informations--och-kunskapscenter.html.
[134] Ruotsissa romaniyhteisö koostuu monista eri ryhmistä kuten esimerkiksi Arli, Lovara, Puolan romanit, Suomen romanit and Ruotsin vanha romaniväestö romer (Granqvist, 2021, p. 9).
[135] https://www.minoritet.se/6714.
[136] 2017/18:199 En stärkt minoritetspolitik.
[137] https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combatting-discrimination/roma-eu/roma-inclusion-eu-country/roma-inclusion-sweden_en.
[138] Tämä sai kritiikkiä romanijärjestöiltä, koska yhdenvertaisuuden pitäisi toteutua jo nyt.
[139] https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/roma_sweden_strategy_en_0.pdf The coordinated long-term strategy for Roma inclusion 2012–2032.

on osa maan vähemmistöpolitiikkaa. Pitkän tähtäimen suunnitelmaa varten perustettiin väliaikainen delegaatio valmistelemaan romanipoliittista ohjelmaa vuonna 2007 tammikuussa[140] (SOU 2010:55[141]). Tuossa delegaatiossa oli mukana romaniedustajia sekä valtionhallinnon eri toimialoja, kuten asuntotilanteesta, työllisyydestä ja koulutuksesta vastaavat tahot.

Ruotsin romanipolitiikka on suunnattu maassa pitkään vakituisesti asuneille romaneille, ja liikkuva romaniväestö on näin ollen romanipoliittisten toimenpiteiden ulkopuolella. Liikkuvan väestön poissulkeminen romanipoliittisesta ohjelmasta on pohjoismainen erityispiirre[142] koska monissa Euroopan maissa romanipolitiikka kattaa myös liikkuvan väestön. Valtion viranomaisen mukaan tällä hetkellä Ruotsissa liikkuva romaniväestö kuuluu lähinnä sosiaalihuollon ja poliisitoiminnan piiriin. Tulevaisuudessa Ruotsi, kuten myös Suomi ja Norja, joutunevat miettimään, miten liikkuvan romaniväestön oikeuksia ja olosuhteita parannetaan.

Vuonna 2019 vahvistettu vähemmistölaki velvoittaa kunnat vuoropuheluun vähemmistöedustajien kanssa. Aluksi romanipolitiikan toimeenpanoa pilotoitiin viidessä kunnassa (Luulaja, Malmö, Helsingborg, Linköping ja Göteborg), joissa investoitiin romanien osallisuuteen. Tällä hetkellä kuntakokeilussa on viisi eri kuntaa (Gävle, Borås, Tukholma, Haninge ja Uppsala). Vuonna 2021 Ruotsin piti valita viisi uutta kuntaa, joissa investoitaisiin romanien osallisuuteen, mutta hallitus ei myöntänyt tähän varoja. Vuonna 2016 Ruotsin hallitus jakoi vastuun romanien osallisuudesta eri hallintoalojen kesken ja yleisvastuu romanistrategian kehittämisestä siirtyi Tukholman läänihallitukselle (*länsstyrelsen Stockholm*). Romanitoimijan mukaan eri hallintoalat päättävät itse, miten romaniasioita hoidetaan ja miten romanien osallisuutta kehitetään. Hänen mukaansa seurauksena oli, että vuonna 2021 moni aikaisempi toimenpidekokonaisuus on jäänyt kesken, koska Ruotsin valtio ei velvoita hallintoaloja tiettyihin toimiin tai toimintatapoihin, eikä myöskään osoita varoja niihin.

Vaikka Ruotsin vähemmistöpolitiikka on kunnianhimoinen ja tavoitteellinen, sen kuntatasolle viemisen haasteiden vuoksi Ruotsin *Roma Civil Monitor* (RCM) -varjoraportti[143] kuvaa romanipoliittista ohjelmaa ”paperitiikeriksi”. Implementoinnin haaste on huomattu myös valtion tasolla. Asian parissa työskentelevän virkamiehen mukaan haasteena on nimenomaan ollut kuntien suhteellisen vähäiset toimenpiteet, vaikka taustalla onkin velvoittava laki. Erityisesti pandemian aikainen talouskuri on aiheuttanut sen, että kunnat eivät sitoudu velvoitteeseen halutulla tavalla. Kunnat saavat valtionavustusta vähemmistöpoliittisten toimenpiteiden käynnistämiseen, mutta tämän jälkeen kunnat itse vastaavat rahoituksesta. Ruotsin kunnat toimivat itsenäisesti ja päättävät omista toimenpiteistään. Esimerkkinä kunnan toiminnasta mainittakoon Malmö, jossa toimii romanipolitiikan implementointiin erikoistunut keskus *Romskt informations- och kunskapscenter*. Malmön kunnalla on oma toimeenpanosuunnitelma vuosille 2020-2022[144] ja toimeenpanoa seurataan vuosiraportein.

Romanien osallisuuden muodot, keinot ja haasteet

2010-luvun alussa Ruotsi investoi romanitaustaisten yhdyshenkilöiden (*mediator*) koulutukseen Södertörnin yliopistossa Tukholmassa. Tarkoituksena oli kouluttaa romaneja toimimaan kuntatason toimijoiden ja romaniväestön välillä paremman yhteisymmärryksen saavuttamiseksi ja romanien osallisuuden lisäämiseksi[145].

[140] http://arkiv.minoritet.se/romadelegationen/www.romadelegationen.se/dynamaster/file_archive/080924/8649012cecd4affc58173c3a2dcbfc84/Infofolder_engelsk_080904.pdf.
[141] https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2010/07/sou-201055/
[142] Liikkuva väestö on mainittu esim. Suomen romanipoliittisessa ohjelmassa, mutta ohjelmaa ei kokonaisuudessaan sovelleta heihin.
[143] Roma Civil Monitor (2018) Civil society monitoring report on implementation of the national Roma integration strategies in Sweden.
[144] Action plan for the Roma national minority in Malmö 2020-2022.
[145] https://www.statskontoret.se/In-English/publications/2016---summaries-of-publications/evaluation-of-the-bridge-building-investment-in-the-strategy-for-roma-inclusion-20163/.

Sekä valtion virkamiehen että toiminnasta tehdyn selvityksen mukaan koulutuksella oli positiivisia vaikutuksia, mutta myös tämä käytäntö kohtasi haasteita kuntatasolle vietäessä. Kuntatason haasteista johtuen toimenpide on osittain jäänyt lyhytkestoiseksi kokeiluksi, siitäkin huolimatta, että vaikutukset koettiin positiiviseksi.

Ruotsi myös suunnitteli oman viranomaistahon perustamista romaniasioille ja erityisen ”romanikeskuksen” avaamista. Tätä aloitetta kuitenkin vastustettiin voimakkaasti Ruotsin eri romaniryhmien keskuudessa[146], ja lopulta aloite haudattiin. Valtion edustajan mukaan romanit olivat oikeassa: aloite olisi saattanut hidastaa tai hankaloittaa romanipoliittisten asioiden valtavirtaistamista ja asiat olisivat keskittyneet yhden tahon hoidettavaksi ja sektorit ylittävä toiminta (työllisyys, asuminen, koulutus) olisi jäänyt heikommalle.

Pitkän tähtäimen romanipoliittisen ohjelman suunnitteluun perustettu väliaikainen komitea lopetti toimintansa ohjelman valmistuttua. Romanipoliittinen ohjelma velvoittaa romanien osallisuutta romanipolitiikan tekemiseen sekä arviointiin, ja tästä johtuen ensimmäinen seurantaryhmä (*referensgrupp*) perustettiin vuonna 2013. Hallitus hakee toimintaan romaneja yleisellä haulla[147], ja nykyinen ryhmä (20 jäsentä) toimii vuoteen 2022 saakka[148]. Romanien syrjintää ja oikeuksien turvaamista varten hallitus perusti myös antiziganism (romanivastaisuus)[149]-komitean vuonna 2014, mutta muutaman vuoden toiminnan jälkeen tätä komiteaa ei valtion virkamiehen mukaan koettu enää tarpeelliseksi sillä se oli saavuttanut sille asetetun tavoitteen.

Muita haastatteluissa esille nousseita teemoja

Edellä mainituista toimenpiteistä huolimatta Ruotsin romanitoimijat eivät koe osallisuuttaan romanipolitiikan tekemisessä merkitykselliseksi. Seurantaryhmä saa kommentoitavakseen kokousasiakirjat, jotka liittyvät romanipoliittisiin päätöksiin, mutta varsinaisissa kokouksissa ei ole romaniedustajia. Romaniedustaja kuvaa tilannetta sanomalla ”he kutsuvat meidät ovelle, mutta eivät päästä sisään”. Ongelmana on näin valmiiksi tehdyt asiakirjat ja linjapäätökset, joita romanijäsenet pääsevät kommentoimaan, mutta asioihin ei pysty suoraan vaikuttamaan niiden valmisteluvaiheessa. Yhden romanien kattojärjestön mukaan viranomaiset menevät kokouksiin keskustelemaan romaneista ilman, että romanit pääsevät mukaan. Aiemmin mainittu romanien kampanja romaniasioiden erityisviranomaistahoa vastaan indikoi, että kuulluksi tuleminen vaatii aktiivista puuttumista suunnitelmien ollessa vireillä, eikä varsinaisten toimenpiteiden suunnittelussa ole romanit osallisina. Toki, koska romaniväestö Ruotsissa on hyvin heterogeeninen, myös erilaisia näkemyksiä asiaan on. Haastattelujen perusteella voidaan kuitenkin todeta, että romanit kokevat, että niin kauan kuin romanit eivät itse ole mukana suunnittelemassa ja toteuttamassa romanipoliittisia toimenpiteitä, ei Ruotsin romanipolitiikka käytännössä toimi; ”pitää olla vaikutusmahdollisuus politiikassa, ei pelkästään olla kuuntelemassa”, toteaa romaniedustaja. Vaikka viranomaistahon mukaan romanit ovat hyvin mukana romanipolitiikkaan liittyvässä päätöksenteossa, ei näkemys ole yhtäläinen romanien keskuudessa ja yhteisen toimintamallin saavuttaminen on vielä tulevaisuuden haaste. Tässä kohtaa täytyy kuitenkin muistuttaa, ettei tähän raporttiin ole haastateltu kaikkia Ruotsin romaniryhmiä. Valtion edustaja toteaa, että romanipoliittisessa ohjelmassa kaikki palaset ovat olemassa, mutta implementoinnissa on haasteita. On dialogia romaniryhmien kanssa, mutta se ei riitä: romanien tulisi myös tiedostaa oikeutensa ja myös vaatia niitä kuntatasolla, ja toisaalta kuntien hallinnon tulee sitoutua vähemmistöpolitiikan toteuttamiseen, korostaa valtion virkamies.

[146] Facebook -ryhmässä “Vi säger NEJ till ett myndighets strukturerat romskt center!” käytiin vilkasta keskustelua romaniasoihin keskittyvän viranomaistahon perustamisesta.
[147] https://www.minoritet.se/5297.
[148] Raportin kirjoittajan huomio: vastaavanlainen valintamenettely saattaisi toimia myös Suomen Romaniasioiden neuvottelukunnan kohdalla, jolloin saataisiin kiertoa eri toimijoiden kesken.
[149] Antigypsyism. https://www.minoritet.se/user/motantiziganism/english/about-us/index.html.

Aineistoista nousee esille kaksi teemaa yli muiden: luottamus ja resurssipula. Ruotsin romanipolitiikka näyttäytyy romanien näkökulmasta tehottomalta, koska implementointi ei ulotu kuntasektorille ja romanit eivät itse ole mukana suunnittelemassa tai toteuttamassa toimenpiteitä. Luottamuspula kumpuaa paikallisten romanien kokemuksista. Raporttiin kerätyn aineiston pohjalta vaikuttaa, että Ruotsissa ja Suomessa haasteet ovat hyvin samankaltaiset eli ruohonjuuritason tarpeisiin ei vastata konkreettisella tavalla tai odotetulla tasolla. Abstraktina asiakirjana romanipoliittinen ohjelma on kunnianhimoinen ja näyttäytyy hyvänä politiikan tekemisen välineenä, mutta sen kunnianhimoiset tavoitteet eivät yllä kohderyhmään asti. ”Romanien osallisuus on tärkeää ja sitä olisi vahvistettava. Edellytykset tavoitteiden saavuttamiseksi ovat kuitenkin minimaaliset, koska toimenpiteitä ei ole budjetoitu”, analysoi romaniedustaja.

Eurooppalainen yhteistyö

Osana Euroopan unionia Ruotsi noudattaa romanipoliittisissa ohjelmissaan EU:n puiteohjelmia sekä Euroopan neuvoston vähemmistöjen oikeuksia koskevia sopimuksia. Tähän liittyen viranomaistaholla on tiivis yhteistyö eurooppalaisiin toimijoihin (esim. ADI-ROM, FRA). Ruotsin yhteistyö Norjan ja Tanskan kanssa on vähäisempää; myös Suomen kanssa yhteistyötä tulisi lisätä epidemia-ajan päätyttyä.

Romanijärjestöjen yhteistyö Pohjoismaiden ja Baltian maiden kanssa on ollut vähäistä. Yhteistyön virittämiseen erityisesti Norjan kanssa on ollut aikaisemmin yritystä, mutta yritykset ovat kaatuneet rahoituksen ja resurssien puutteeseen. Toisaalta Suomella ja Ruotsilla on pitkä historia romaniyhteistyöstä[150]. Erityisesti Pohjoismaiden välisen yhteistyön jatkaminen ja uudelleen virittäminen koetaan tärkeäksi. Ruotsalaiset romanitoimijat ovat osallistuneet joihinkin yhteisiin eurooppalaisiin tapahtumiin ja kokouksiin, mutta käytännössä Euroopan tason romanipolitiikan tai edes oman valtion toimenpiteiden hahmottaminen osana Euroopan romanipolitiikkaa on vaikeasti hahmotettavissa niille, jotka eivät päivittäin työskentele asian parissa. Tämä pätee yleisenä sääntönä haastatteluihin osallistuneiden romanitoimijoiden keskuudessa niin Ruotsissa kuin Suomessakin.

Norjan romanipolitiikan rakenteet ja toimijat

Ainoana raporttiin osallistuvista maista Norja ei ole Euroopan unionin jäsen. Tämä vaikuttaa suoraan romanipoliittisten ohjelmien koostamiseen, sillä Euroopan komission suositukset eivät koske Norjaa eikä sido Norjan harjoittamaa romanipolitiikkaa (esimerkiksi raportoinnin kautta). Norja on kuitenkin Suomen ja Ruotsin tavoin ratifioinut Euroopan neuvoston puiteyleissopimuksen kansallisten vähemmistöjen suojelemisesta (sopimus 157[151]). Samoin Norja on ratifioinut alueellisia tai vähemmistökieliä koskevan peruskirjan. Sekä puiteyleissopimus että kielellisten oikeuksien peruskirja kattavat Norjan romanit (Rom) ja ns. kiertävät romanit Tater (Romanifolk). Nämä kaksi romaniväestöä kuuluvat molemmat kansallisten vähemmistöjen ryhmään ja heidän asemaansa suojaa sekä puiteyleissopimus että kielellisten oikeuksien peruskirja[152]. Romanit (Rom) ja kiertävät romanit (Tater) ovat kuitenkin kaksi erillistä ryhmää; Tater-romanit ovat olleet osa Norjan historiaa

[150] Pohjoismaiden romanineuvosto, Nordiska rådet toimi romanien järjestönä 1970-luvulta 2000-luvulle asti.
[151] Framework Convention for the Protection of National Minorities.
Reference; ETS No.157. https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/157.
[152] Etnisten kategorioiden rajat ovat usein häilyvät ja erilaiset ryhmään käytettävät nimitykset saattavat olla kiistanalaisia. Tässä selvityksessä ei kuitenkaan ole mahdollista tarkastella etnisen identiteetin problematiikkaa. Helakorven (2020) mukaan myös Norjan kohdalla yleisnimityksenä on hyvä käyttää ”Roma and Travellers” -käsiteparia, niissä kohdin, joissa ryhmän oma tapa nimeämiselle (esim. Romanifolket) ei terminä palvele kansainvälistä lukijakuntaa.

pidemmän ajan kuin Rom-romanit. Romanifolk-ryhmä asuu eri puolilla Norjaa, kun taas Rom-ryhmä on sijoittunut pääasiassa pääkaupunki Oslon alueelle. Tätä selvitystä varten on haastateltu kahta ministeriötason virkamiestä sekä kahta eri tahoa, jotka edustavat sekä Rom-romaneja että kiertäviä romaneja.

Tater-romanien lukumäärää on vaikea arvioida, mutta sen arvellaan liikkuvan 4 000 ja 10 000 hengen välillä[153]. Oslon seudun Rom-väestön arvellaan olevan noin 600-900 henkeä. Norjalla ei ole erillistä romanipoliittista ohjelmaa kuten Ruotsilla ja Suomella, vaan sekä Romanifolk- että Rom-ryhmät kuuluvat kansallisten vähemmistöjen ryhmään. Kansallisten vähemmistöjen ryhmään kuuluu Norjassa viisi erillistä vähemmistöryhmää, ja nämä kaikki ryhmät ovat edustettuina Norjan vähemmistöjä koskevassa ohjelmassa (White paper[154]). Edellinen ohjelma julkaistiin vuonna 2000[155]. Joulukuussa 2020 uusi asiakirja romanien (Tater) aseman parantamisesta saatiin valmiiksi ja se odottaa toimeenpanoa. Oslon alueella asuville Rom-ryhmälle julkaistiin erillinen toimintasuunnitelma 2009[156]. Tämän lisäksi vuonna 2015 julkaistiin Tater-ryhmää koskeva asiakirja[157] (NOU 2015). NOU 2015, muiden selvitysten ja tutkimusten ohella, toimii perustana myös vuoden 2020 ohjelmalle. NOU 2015 -asiakirjaan liittyen Norjan hallitus on pyytänyt anteeksi romaniväestöiltä sen kohtaamia julmuuksia assimilaatiopolitiikan aikana[158]. Osana anteeksipyyntö- ja korvaustoimenpiteitä perustettiin Osloon romanien kulttuuri ja osaamiskeskus[159] *Romano kher – Romsk kultur- og ressurssenter*. Romano Kher ja lasten koulutusta tukeva ohjelma[160] kattavat Oslon lähellä asuvan Rom-ryhmän. Tater-romanit ovat saaneet korvauksen eri muodossa, sillä he ovat järjestötoiminnan näkökulmasta organisoituneempia kuin Oslon alueen Rom-väestö. Näin ollen korvaus on mennyt Tater-väestölle kulttuurin ja kielen tukemisen muodossa ja tätä rahoituskanavaa koordinoi Norjan hallituksen alainen kulttuurikomitea (art council). Tater romanit ovat kuitenkin kritisoineet siitä, että valtiohallinnon alainen organisaatio päättää, miten korvauksena tarkoitetut varat käytetään. Taustalla tässä ratkaisussa on ollut erimielisyydet varojen käytöstä.

Norjassa vähemmistöpoliittisesta ohjelmasta (White paper) vastaa paikallishallinnon ja modernisaatioministeriön alainen saamelais- ja vähemmistöasioiden osasto[161], mutta ryhmien historiallisen, kielellisen ja sosiaalisen aseman erilaisuuden vuoksi myös ministeriössä Rom ja Romani Tater ovat käytännön syistä eri henkilöiden vastuualueella.

Romanien osallisuuden muodot, keinot ja haasteet

Kuten useimmissa maissa, Norjan Tater romanien edustuksellisuus perustuu pääasiassa kolmannen sektorin eli romani- ja pro-romanijärjestöjen mukana oloon romaneita koskevien poliittisten linjausten suunnittelussa. Koska kaikki romanit eivät halua olla linkittyneinä tai identifioituna järjestöjen edustajaksi, on erilaisiin kuulemistilaisuuksiin kutsuttu myös järjestöjen ulkopuolisia henkilöitä, eli niin sanottu neljäs sektori.

Romani Tater -ryhmän keskuudessa toimii kaksi järjestöä, jotka täyttävät Norjan valtion asettamat järjestöedustuksellisuuden kriteerit, kuten vaadittavan jäsenmäärän. Kaikille kansallisen vähemmistön statuksen omaaville ryhmille järjestetään vuosittaiset kuulemistilaisuudet. Tämän lisäksi järjestetään temaattisia kuulemistilaisuuksia Romani Tater -ryhmälle silloin, kun käsittelyssä on heitä koskevat asiat. Tater-romaneille ei

[153] NOU 2015 7, s. 18 (Assimilation and Resistance – Norwegian policies towards Tater/Romani people from 1850 to the present). Todellista lukumäärää on vaikea arvioida ja sen vuoksi Norjan hallitus harvoin käyttää lukuja ilmaisemaan ryhmän kokoa.
[154] Meld. St. 12 (2020–2021) Nasjonale minoriteter i Norge — En helhetlig politikk.
[155] National minorities in Norway: about state policy on Jews, Kvens, Roma, Travellers and Forest Finns (St. Meld 2000).
[156] Action plan for improvement of the living conditions of Roma in Oslo (AID 2009).
[157] Assimilation and Resistance: Norwegian policies towards Tater/Romani people from 1850 to the present (NOU 2015).
[158] Vuoden 2015 anteeksipyyntö liittyi erityisesti maailmansotien väliseen aikaan, jolloin Norjan romaniryhmistä tehtiin valtiottomia ja tämä johti norjalaisten romanien massamurhaan toisen maailmansodan aikana natsi-Saksan toimesta (ns. Gypsy Paragraph 1927). Osana tätä prosessia oli Holocaust Centerin ja romaniväestön korvausvaatimukset. Tässä yhteydessä haastattelussa nousi esille myös naisten pakkosteriloinnit sekä lasten huostaanotot (katso myös Helakorpi 2020, 25).
[159] https://kirkensbymisjon.no/romano-kher/.
[160] Oslon kunnan opetustoimen ohjelma Skolelosordningen.
[161] Kommunal- og moderniseringsdepartementet (Ministry of Local Government and Modernisation).

ole erillistä toimintasuunnitelmaa esimerkiksi yhteiskunnallisen syrjinnän poistamiseksi, vaan ohjelma painottaa erityisesti kulttuurin ylläpitämistä. Vuoden 2020 suunnitelma Tater-ryhmän osalta on saanut järjestötoimijoilta kritiikkiä, koska siinä ei ole ehdotuksia tuleviksi toimenpiteiksi. Kuulemistilaisuuksien järjestäminen on valtiohallinnon näkökulmasta haasteellista, koska ryhmä on sisäisesti mielipiteiltään jakautunut. Valtion virkamiehet katsovat, että Romani Tater ovat paremmin integroitunut norjalaiseen yhteiskuntaan kuin Oslon Rom-vähemmistö.

Vuonna 2019 perustettiin eri vähemmistöryhmien kesken National Minorities in Norway[162] -yhteistyöjärjestö. Tässä yhteistyöjärjestössä ei ollut mukana Oslon romanit, mutta mukana ovat Ruijan kvääniliitto[163], Norjan metsäsuomalaiset sekä kaksi Tater-romaneita edustavaa järjestöä. Tämä yhteenliittymä perustettiin, koska yhteistyöjärjestön jäsenet kokivat, että heillä ei ole sananvaltaa kansalliseen vähemmistöpolitiikkaan. Romani Taterien näkökulmasta vuoden 2000 ohjelma oli hyvä, mutta vuoden 2020 ohjelma sitä vastoin ei vastannut heidän odotuksiaan. Tater-romaneita edustavan järjestön mukaan he ovat edelleen poissuljettuja poliittisesta päätöksenteosta ja vuoden 2020 ohjelma legitimoi valtion toimintatavan. Kritiikki Norjan hallituksen harjoittamaa vähemmistöpolitiikkaa kohden on kasvanut erityisesti Telemark-tutkimusinstituutin julkaiseman raportin myötä. Raportti liittyi vähemmistöpoliittisten toimenpiteiden vaikutuksiin vuosina 2000–2019. Viranomaisten ja Romani Tater edustuksen välillä on erimielisyyksiä siitä, miten raportti on huomioitu: Taterit näkevät, että raporttia ei juurikaan ole huomioitu, kun taas viranomaiset sanovat, että joitakin Telemark-selvityksen toimenpidesuosituksia ei ole toteutettu. Raportin tarkoituksena oli olla uuden ohjelman (2020) tietoperustaisena pohjana. Esimerkiksi vuonna 2017 Euroopan neuvosto kritisoi Norjaa Tater-väestön ja hallituksen välisen luottamustason alhaisuudesta sekä identiteettiä tukevien toimenpiteiden puutteesta[164].

Tilanne Oslon romanien (Rom) kohdalla on erilainen, sillä he eivät ole organisoituneet järjestömuotoisesti, vaan heidän edustuksellisuutensa perustuu eri sukukunnille. Osallistuminen tapahtuu suurelta osin kompensaationa saadun kulttuuri- ja osaamiskeskuksen kautta (ks. esim. Helakorpi & Fagerheim Kalsås, 2020). Keskus *Romano kher – Romsk kultur- og ressurssenter* on kirkollisen järjestön ylläpitämä, mutta siellä työskentelee myös romanitaustaisia työntekijöitä. Lisäksi keskus ylläpitää ns. taloneuvostoa, joka koostuu lähinnä vanhemmista romaniedustajista. Konsultaatio Norjan valtion suuntaan tapahtuu lähinnä Romano Kherin kautta. Aikaisemmat Oslon alueen romaneihin kohdistuneet toimenpiteet eivät ole onnistuneet toimijoiden välisen yhteistyön vähäisyyden vuoksi. Romano Kher -keskuksen mukaan romanit elävät suhteellisen eristettynä norjalaisesta yhteiskunnasta ja kohtaavat paljon syrjintää sekä ennakkoluuloja. Perhekunnittain toimiminen, järjestötoiminnan organisoimattomuus, myös asettaa viranomaisille haasteita kattavien ja merkityksellisten osallistumismuotojen kehittämisessä.

Muita haastatteluissa esille nousseita teemoja

Osittain historiallisten syiden vuoksi molemmilla romaniryhmillä on luottamuspula viranomaisia kohtaan. Luottamuspula hankaloittaa romaniryhmien osallisuutta sekä myös viranomaisten työtä. Oslon Rom-romaneihin on haastattelun perusteella kohdistunut toisaalta poliisiväkivaltaa, mutta myös poliisin puuttumattomuus ryhmän kohtaamaan väkivaltaan on koettu ongelmaksi. Viime vuosina suhteiden parantamiseksi on kuitenkin tehty töitä. Tämän lisäksi romaneilla on suuri epäluottamus lastensuojelua kohtaan, mikä ilmenee mm. pelkona lähettää lapsia kouluun. Koulutustaso on kuitenkin hiljalleen nousemassa.

Tater-romanien mukaan erityinen epäkohta on, että uudessa poliittisessa ohjelmassa (2020) heillä ei ole osuutta varsinaisessa päätöksenteossa, mutta heitä kuullaan tarvittaessa. Kuuleminen ei heidän mielestään

[162] Nasjonale Minoriteter i Norge (NMN).
[163] Norske kveners forbund.
[164] Euroopan neuvosto lausunto.

ole riittävä osallistumisen muoto. He näkevät myös, että korvauksena Norjan valtion historiallisista väärinteoista heillä tulisi olla mahdollisuus olla mukana päättämässä miten korvausvaroja käytetään. Romani Tater näkevät myös, että Norjan tulisi tukea heidän elintapojaan, mm. mahdollistaa lasten koulunkäynti etänä silloin, kun he ovat tien päällä.

Norjalla on haastatteluiden perusteella vielä työtä merkityksellisen osallisuuden parantamisessa. Molemmat romaniryhmät kokevat sekä rakenteellista, institutionaalista että henkilötasolla tapahtuvaa syrjintää, ja ennakkoluulot heitä kohtaan ovat voimakkaita ja yleisiä.

Eurooppalainen yhteistyö

Tatereita edustavan järjestön edustaja pitää eurooppalaisia tahoja ja toimijoita tärkeänä vaikuttamisen kanavana. He ovat lähettäneet varjoraporttejaan niin Euroopan neuvoston vähemmistöpuiteyleissopimuksen neuvoa-antavalle komitealle kuin myös ECRIlle (*European Commission against Racism and Intolerance*). Järjestön edustajat pitävät myös erityisesti pohjoismaista yhteistyötä tärkeänä, ja heillä on aikaisemmin ollutkin yhteistyötä Ruotsin ja Suomen kanssa. Viime vuosina yhteistyökuvioita ei ole ollut. Romano Kher tekee yhteistyötä ruotsalaisten, tsekkiläisten ja saksalaisten romanijärjestöjen kanssa sekä ERIACin kanssa.

Ministeriötasolla erityisesti Oslon romanien vastaavat henkilöt toimivat yhteistyössä Pohjoismaiden kanssa sekä myös Euroopan tasolla (ADI-ROM). Valtion virkamiehen mukaan Euroopan tasolla keskustelu pyörii usein niiden maiden asioiden ympärillä, joissa romaniväestön määrä on suuri. Tämän vuoksi yhteistyö niiden maiden kesken, joissa on pienempi romaniväestö, olisi hyödyllistä.

Tanskan romanipolitiikan rakenteet ja toimijat

Pohjoismaisessa kontekstissa Tanskan rooli on haastava, sillä Tanska ei tunnusta kansallisten vähemmistöjen olemassaoloa[165]. Tästä johtuen esimerkiksi Helakorven (2020) Pohjoismaista romanipolitiikkaa romanien koulutuksen kautta käsittelevässä väitöskirjassa Tanska on jätetty tutkimuksen ulkopuolelle. Samoin Tanskan koskeva romanipolitiikan RCM-varjoraportti[166] toteaa, että romanit ovat mukana yleisessä integraatiota tukevissa toimenpiteissä. Heille ei ole olemassa varsinaista romanipoliittista ohjelmaa, eikä hallitus koe romanien määrän ollessa näin alhainen (0.1%)[167] sitä edes tarpeelliseksi. Romaneihin kohdistuvat toimenpiteet ovat lähinnä yksittäisiä toimenpiteitä eivätkä näin ollen muodosta varsinaista ohjelmaa. Erilaisia romanikulttuuriin liittyviä tapahtumia on järjestetty vuosien mittaan, mm. kansainvälisenä romanipäivänä 8. huhtikuuta. Romanien ei katsota muodostavan kansallista vähemmistöä, koska romaniryhmillä ei ole historiallista jatkumoa Tanskassa. [168].

Tanskan sosiaali- ja integraatioministeriön mukaan maan romanien tarkkaa lukumäärää on vaikea arvioida. Arviot liikkuvat 1500 ja 10000:n välillä[169]. Danish Refugee Council -järjestön mukaan Tankassa olisi noin 2000 romanitaustaista henkilöä, Euroopan neuvosto arvioi henkilölukumäärän olevan n. 5500. Pääosa Tanskan romaneista on saapunut siirtotyöläisinä 1960- ja 1970 -lukujen aikana sekä tuntematon määrä romanitaustaisia on tullut Balkanin sodan aikana entisen Jugoslavian alueelta.

[165] Lukuun ottamatta Pohjois-Jyllannin saksankielistä väestöä.
[166] Roma Civil Monitor (2018) Civil society monitoring report on implementation of the national Roma integration strategies in Denmark.
[167] https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combatting-discrimination/roma-eu/roma-inclusion-eu-country/roma-inclusion-denmark_en.
[168] https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/roma_denmark_strategy_en.pdf.
[169] Ministry for Social Affairs and Integration, Copenhagen, Denmark.

Koska Tanskasta on ollut vaikea saada raportin tekemisen ajan puitteissa tietoa, on Suomen ja Ruotsin romanitoimijoiden kautta saatu yhteys Tanskassa monta sukupolvea asuneisiin romaneihin, jotka ovat taustaltaan Suomen romaneja. He toimivat monikulttuurisessa järjestössä, jonka on perustanut taustaltaan Suomen romani. Heidän haastattelussaan ilmeni, että romaneille, erityisesti Itä-Euroopan maista tulleille, on aikaisemmin järjestetty erillisiä kouluja. Euroopan neuvosto onkin huomauttanut Tanskaa romanien erillisistä kouluista ja luokista (segregaatio) erityisesti Elsinoren kunnassa (RCM-varjoraportti 2018). ECRI on huomauttanut Tanskalle romanien työmarkkinoilla tapahtuvasta syrjinnästä. Kuitenkin EU:n komissiolle toimittamassaan raportissa[170] Tanska toteaa, että suurin osa Tanskan romaneista on hyvin yhteiskuntaan integroituneita.

Yksi haastatelluista on kasvanut ja kouluttautunut Tanskassa ja asuu nykyisin Ruotsissa. Hän totesi, ettei ollut kohdannut rasismia ennen kuin vasta muutettuaan Ruotsiin. Toinen haastatelluista kertoi samoin, ettei hänellä ole ollut ongelmia koulutuksen tai työpaikan saamisessa. Heidän perheensä ovat asuneet samalla alueella jo vuosikymmenien ajan ja ympäröivä yhteiskunta on hyväksynyt heidät jo ajat sitten. Hän kuitenkin totesi, että sama ei ehkä koske Itä-Euroopan liikkuvaa romaniväestöä ja heidän tilanteensa on erilainen. Asiakirjojen ja haastatteluiden pohjalta vaikuttaa siltä, että tanskalainen romaniväestö on hyvin erilaisessa asemassa keskenään riippuen siitä, milloin ovat Tanskaan saapuneet ja mikä on ollut lähtömaa. Osallisuudesta romanipolitiikan, tai edes integraatiopolitiikan, tekemiseen voi tuskin puhua. Verrattuna Suomeen, Ruotsiin ja Norjaan Tanskan tilanne ja lähestymistapa on hyvin erilainen ja vaatisi syvällisempää tutkimusta ennen kuin asiasta voidaan sanoa enempää.

Viron romanipolitiikan rakenteet ja toimijat

Raportin tekemisen hetkellä (kevät 2021) Virossa työstetään uutta väestön integraatiota ja koheesiota tukevaa ohjelmaa. Työn alla oleva ohjelma on vuorossaan kolmas. Edellinen ohjelma *Integrating Estonia 2020* keskittyi sosiaaliseen koheesioon, Viron kilpailukykyyn ja turvallisuuteen. Viron romaniväestöllä ei ole heihin kohdistettua toimenpidesuunnitelmaa, vaan romanien parissa tehtävä työ kuuluu yleiseen integraatiotavoitteeseen, joka kattaa useammat vähemmistöryhmät (mm. Viron venäjänkielisen vähemmistöryhmän). Viron ns. romanistrategiasta vastaa kulttuuriministeriö, mutta toimenpiteitä pyritään valtavirtaistamaan ministeriösektorit ylittävällä yhteistyöllä. Vuonna 2015 kulttuuriministeriö perusti romanien integraatiota kehittävän komitean, jonka jäsenet koostuvat pääasiassa muiden ministeriöiden edustajista ja kahdesta romanitaustaisesta edustajasta.

Viro on Euroopan unionin jäsen ja siten mukana toteuttamassa eurooppalaista romanipolitiikkaa. Viro on lisäksi ratifioinut Euroopan neuvoston puiteyleissopimuksen kansallisten vähemmistöjen suojelemisesta jo vuonna 1997.

Viron romaniväestö on määrältään pieni, virallisten arvioiden mukaan n. 650 henkeä. Epävirallisten arvioiden mukaan määrä vaihtelee 1000 ja 1500 hengen välillä. Romanien määrä kuitenkin nousee vuosittain Iso-Britanniasta (mm. brexit) ja Latviasta tulevan muuttoliikkeen vuoksi. Vaikka Viron romaniväestö on määrältään pieni, maassa on kolme eri romaniryhmää: Viron romanit, Latvian romanit ja Venäjän romanit. Viro on Euroopan unionin jäsenmaa ja siten pyrkii noudattamaan yhteisen romanistrategian linjauksia[171]. Viro ei kuitenkaan ole noudattanut täysimääräisesti EU:n suosituksia, koska romaniväestö on pieni ja koska Virossa katsotaan universalismiin perustuvien palvelujen riittävän eikä erikseen romaneihin kohdennettuja palveluja

[170] https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/roma_denmark_strategy_en.pdf.

[171] Nykyiset romanipoliittiset toimet perustuvat vielä National Roma Integration Strategies up to 2020. Nykyinen EU:n strateginen puiteohjelma hyväksyttiin maaliskuussa 2021 ja useat jäsenmaat raportin kirjoittamisen hetkellä muokkaavat uusia romanipoliittisia ohjelmiaan.

tarvitse suunnitella. Tavoitteena on, että Viron romanit löytävät olemassa olevan palvelutarjonnan. Universalismi palvelujen tarjonnassa ei näytä kuitenkaan olevan riittävä romanien kohdalla, sillä vuoden 2018 esityksessään[172] kulttuuriministeriö toteaa, että romaniväestöä rasittaa yhä alhainen koulutustaso ja työllisyysaste. Lisäksi romanien yhdenvertaisuutta virolaisessa yhteiskunnassa rasittaa esityksen mukaan alhainen toimintakyky ja järjestötason organisoitumattomuus. Valtion virkamiehen mukaan myös suhtautumisessa integraatioon on romaniväestön keskuudessa parantamisen varaa.

Viro haki ensimmäisen romaneihin kohdistuvan projektirahoituksen (EU, Horizon 2020) vuonna 2016 ja projektin toteutus alkoi 2017. Yksi tavoitteista projektissa oli kehittää kansallisen toimijaverkoston työtä ja romanitaustaisten yhdyshenkilöiden toimintamallia (*Roma Platform*)[173]. Euroopan neuvoston CAHROM-raportin (2019) mukaan myös Viro, jossa on lukumäärältään pieni romaniväestö, hyötyisi suorasta kontaktista valtion viranomaisten ja romanien kesken, jotta luottamus ja tietous romanipolitiikan sisällöstä lisääntyisi[174]. Valtion virkamiehen mukaan näin on tehtykin ja tämä lisää romanien luottamusta viranomaisia kohtaan, ja lähestymisen myötä romanit sallivat paremmin lastensa osallistumisen erilaisiin aktiviteetteihin. CAHROM-raportissa määritellään Viron romaniväestön suurimmaksi haasteeksi hyvin alhainen koulutustaso, koulutuksen keskeyttäminen, rikollisuus ja kontaktien puuttuminen romaniyhteisön ulkopuolelle. Tämän lisäksi kunnallista paikallishallintoa on vaikea saada sitoutumaan romaneihin kohdistuviin toimenpiteisiin[175].

Vuonna 2018 julkaistun Viron ihmisoikeuskeskuksen tuottaman RCM-varjoraportin[176] mukaan Virolla on ollut sen itsenäistymisestä lähtien (1991) vähemmistöpoliittinen ohjelma, joka on keskittynyt erityisesti venäjänkielisten asemaan Virossa. Tämä on tarkoittanut sitä, että romanit erillisenä vähemmistöryhmänä ei ole mainittu Viron integraatiopolitiikassa. Vuonna 2021 suunnitelmassa on romanitaustaisten yhdyshenkilöiden (*mediators*)[177] toiminnan kehittäminen (ks. myös sivu 10). Se, että romaniyhdyshenkilötoiminta on sisällytetty valtiotason suunnitelmaan, tarkoittaa myös osuutta valtion budjetista. Tämä on merkittävä saavutus, sillä aikaisemmin toiminnan kehittäminen on perustunut lyhytkestoisiin projekteihin. Romaniyhdyshenkilötoiminta on käytössä myös Latviassa ja Liettuassa, ja nämä maat tekevät yhteistyötä yhdyshenkilötoiminnan kehittämiseksi.

Viron ihmisoikeuskeskuksen tuottaman raportin[178] mukaan Viron suurin haaste on, että Virossa ei ole juuri ollenkaan kohdennettuja toimenpiteitä romaniväestölle, vaan luotetaan siihen, että palvelut ovat kaikkien saatavilla (universalismi). Tämä lähestymistapa ei saavuta romaneja (syynä mm. epäluottamus viranomaisia kohtaan). Raportin mukaan myös kunnat odottavat valtiontason toimenpiteitä romanien aseman parantamiseksi. Viro näyttää luottavan vakaasti integraatioon, jolloin jokainen virolainen taustastaan huolimatta olisi osallisena virolaisessa yhteiskunnassa.

Romaniyhteisön yhdyshenkilöitä on tällä hetkellä kaksi kappaletta Valgan alueella, missä asuu lukumäärältään suurin osa Viron romaneista. Valtion virkamiehen mukaan Valgan romaniyhteisö on ”perinteinen” ja noudattaa *Romanipen*-tapoja (romanien sosiaalinen järjestelmä). Tallinnan alueella perheet ovat enemmän integroituneita ja seka-avioliitot pääväestön kanssa ovat yleisempiä. Viron tavoitteena on jatkossa lisätä yh-

[172] https://www.km.gov.lv/lv/media/881/download.
[173] https://www.km.gov.lv/lv/media/881/download.
[174] https://rm.coe.int/thv-latvia-final-report/1680996860.
[175] https://rm.coe.int/appendix-5-latvia-thematic-report/1680986e76.
[176] https://cps.ceu.edu/sites/cps.ceu.edu/files/attachment/basicpage/3034/rcm-civil-society-monitoring-report-1-estonia-2017-eprint-fin.pdf.
[177] Jo vuonna 2010 perustettiin yhteisaloite romaniyhteyshenkilöiden kouluttamiseksi EU-tasolla https://coe-romed.org/romed1.
[178] Civil society monitoring report on implementation of the national Roma integration strategy in Estonia 2018.

dyshenkilöiden määrää. Tämän lisäksi *Roma Platform* -toiminnan piirissä on suoritettu kaksi eri selvitystutkimusta liittyen romanilasten parissa työskentelyyn ja romanien osallisuuteen[179]. *Roma Platform* on järjestänyt myös neljä koulutusta 23 romaninuorelle, joista toivotaan tulevaisuuden romanivaikuttajia.

Romanien osallisuuden muodot, keinot ja haasteet

Yleisellä tasolla voidaan sanoa, että romaneille suunnattujen toimenpiteiden puuttuminen aiheuttaa pettymystä romaniyhteisön keskuudessa, sillä osalla romaneista on ala-arvoiset asunto-olot ja työllisyyspalvelut eivät ole heidän saavutettavissaan[180]. Varjoraportin tehnyt Viron ihmisoikeuskeskuksen johtaja Egert Rünne on tyytyväinen, että RCM-varjoraportti julkaistiin, sillä sen jälkeen hallitus julkisti avoimen haun romaniyhteyshenkilön tehtävään. Varjoraportti suosittaa, että romanien asumisoloista tehtäisiin tarkempi selvitys. Raportti lisäksi suosittaa, että työttömyysongelmaan paneuduttaisiin perustamalla romanityöntekijöiden ylläpitämä ja työllisyysasioihin perehtynyt keskus, joka perehtyisi romanien työelämähaasteisiin[181].

Käytännössä romanien osallisuuden muotoja on tällä hetkellä kaksi: vuonna 2015 perustettu romanien integraatioon perehtynyt neuvosto sekä maakuntatasolla (Valga) romaniyhdyshenkilöt.

Neuvoston tehtävänä on mm. lisätä dialogia romanien integraatioon liittyvissä asioissa, edistää toimijoiden välistä yhteisymmärrystä ja kehittää yhteistyötä sekä keskustella mahdollisista ratkaisuista liittyen romanien integraatioon. Neuvostossa on kaksi romaniedustajaa ja loput valtionhallinnon ja kuntatason edustajia. RCM-varjoraportin mukaan kokouksiin osallistuminen on ollut heikkoa, vaikka kokouksia pidetään suhteellisen harvakseltaan (min. 2 kertaa vuodessa). Romaniedustajien mukaan heidän näkemyksensä eivät tule esille yhdenvertaisesti eikä romanijärjestön työpanosta huomioida ministeriön tuottamissa raporteissa. Osallisuus pyörii lähinnä romanikulttuurin, kielen ja identiteetin tukemisen osa-alueella, mutta varsinaista päätösvaltaa poliittisiin linjauksiin ei ole. CAHROM on kannustanut romaniyhdyshenkilötoiminnan kehittämiseen[182] ja Viro on aloittanutkin toiminnan kehittämisen vuonna 2017.

Monissa tässäkin raportissa esitetyissä aineistoissa romanien osallisuuden muodot tai kohdennettujen toimenpiteiden puuttuminen selitetään romanien määrän vähäisyydellä. Asian voi nähdä myös positiivisesti: kun lukumäärä on pieni, on helpompi muuttaa rakenteita ja lähestymistapaa romanien yhteiskunnallista yhdenvertaisuutta tukevaksi.

Romanivastaisuus (*antigypsyism*) on noussut teemaksi sekä Euroopan unionin uudessa strategisessa puiteohjelmassa että Euroopan neuvoston ihmisoikeuspainotuksissa. Viron romaniasioista vastaavan virkamiehen mukaan Virolle mielekkäämpää on kuitenkin edetä jonkin puolesta kuin jotakin vastaan. Uusi EU:n strateginen puiteohjelma ei vaikuta muuttavan Viron romanipoliittista lähestymistapaa (vrt. Latvia). Romanijärjestötoimijat eivät koe osallisuuden muotoja ja tapoja aina merkitykselliseksi sillä ei ole selvää, miten paljon osallistumisella on loppujen lopuksi ollut merkitystä.

Eurooppalainen yhteistyö

EU:n strateginen puiteohjelma sekä Euroopan neuvoston ADI-ROM-komitean jäsenyys linkittävät Viron eurooppalaiseen romanipolitiikkaan. Valtiotasolla romaniasioita hoitava kulttuuriministeriö tekee yhteistyötä lähinnä muiden Baltian maiden kanssa, mutta virkamiehen mukaan yhteistyö Pohjoismaiden kanssa saattaisi inspiroida ja mahdollistaa molemminpuolisen oppimisen. Haasteena kuitenkin pohjoismaiselle yhteistyölle

[179] Euroopan neuvoston viides raportti 2019, s. 22.
[180] https://cps.ceu.edu/article/2020-03-23/roma-civil-society-substandard-conditions-estonia-means-no-running-water-some.
[181] https://cps.ceu.edu/sites/cps.ceu.edu/files/attachment/basicpage/3034/rcm-civil-society-monitoring-report-2-estonia-2018-eprint-fin.pdf.
[182] https://rm.coe.int/appendix-5-latvia-thematic-report/1680986e76.

on kieli. Suomen romanimurre ei mahdollista syvällisempää kommunikointia romanien kesken eivätkä monetkaan Viron romaneista puhu englantia.

Koska osa Viron romaneista puhuu samaa kieltä Latvian romanien kanssa, on heidän välisensä yhteistyö helpompaa kuin esimerkiksi Suomen romanien kanssa. Viro ja Latvia järjestävätkin usein yhteisiä tapahtumia ja ovat perhesyistäkin linkittyneitä. Suomen romanien toiminta Virossa perustuu lähinnä humanitaariseen apuun ja hengelliseen toimintaan.

Latvian romanipolitiikan rakenteet ja toimijat

Latvian romanipolitiikan kehittämistä ja implementointia koordinoi Latvian kulttuuriministeriö. Prosessiin pyritään osallistamaan oleelliset toimijat, jotta romanipoliittisten toimenpiteiden valtavirtaistaminen eri sektorien välillä onnistuisi paremmin. Romanipolitiikan toteuttamistapa on lähinnä valtavirtaistaminen eri olemassa olevien palvelurakenteiden kautta, mutta tämän lisäksi Latviassa on kehitetty erilaisia suoraan romaniväestöön kohdistuneita toimenpiteitä. Vuonna 2018 julkaistun RCM-varjoraportin[183] mukaan romanien elinoloja ja yhteiskunnallista osallisuutta on viimeisten vuosien ajan hidastanut sektorit ylittävän yhteistyön puute. Tämä tarkoittaa, ettei romanien intressit ja tarpeet ole tulleet esille yleisissä sosiaalipoliittisissa ohjelmissa. Latvia ratifioi Euroopan neuvoston vähemmistöjen oikeuksia koskevan puitesopimuksen vuonna 2005[184]. Maaliskuussa 2021 Euroopan neuvoston ministerikomitea antoi positiivisen lausunnon Latvian yleisestä integraatiopolitiikasta, mutta samalla huomautti romanien osallisuuden tukemisen tarpeesta myös jatkossa[185]. Vuoden 2017 väestölaskennan mukaan Latviassa on 7456[186] romania.

Latvia on vuonna 2021 muuttanut lähestymistapaansa romaniasoiden hoidossa inklusiivisempaan suuntaan. Myös romanijärjestön edustaja näkökulmasta muutos on huomattu. Romanit pitivät aikaisempaa lähestymistapaa tehottomana. Ministeriön mukaan uusi lähestymistapa korostaa nimenomaan romanien osallisuutta, joten Latvia on tekemässä korjausliikkeen myös RCM-varjoraportissa mainittuihin ongelmakohtiin. Muutos tarkoittaa yhä voimakkaampaa yhteistyötä ministeriöiden[187] välillä, mutta myös romaniyhteisön tiiviimpää osallistamista. Latvia on perustanut uuden työryhmän työskentelemään maan romanipolitiikan suunnan vaihtamiseksi uuden (2021) Euroopan komission strategian mukaiseksi. Muutoksen myötä painopiste siirtyy integraatiosta kohti yhdenvertaisuus-, inkluusio- ja osallisuustavoitteita. Työryhmässä on sekä eri ministeriöiden että romanien edustus. Uusi työryhmä perustuu osittain olemassa olleille rakenteille: Latvia perusti vuonna 2012 neuvoston[188] tukemaan romanien osallisuutta. Tämän lisäksi vuonna 2014 perustettiin verkosto alueellisista toimijoista (kuntataso), joiden kautta saadaan esille paikallisia haasteita romanien osallisuudessa. Paikallisista toimijoista koostuva verkosto on ollut oleellisessa roolissa yhteyshenkilötoiminnan (*mediators*) kehittämisessä.

[183] Roma Civil Monitor (2018) Civil society monitoring report on implementation of the national Roma integration strategies in Latvia. Raportin on tuottanut Centre for Education Initiatives, Latvia.
[184] https://www.coe.int/en/web/minorities/latvia.
[185] https://www.mfa.gov.lv/en/news/latest-news/67589-the-council-of-europe-s-council-of-ministers-at-deputy-level-gives-a-positive-evaluation-of-latvia-s-policy-for-society-integration.
[186] Romanijärjestön haastattelussa tuli esille, että Latviassa on monia romaneja, jotka eivät merkitse etnisyydekseen romanitaustaa väestörekisterin kirjanpitoon, joten romanien todellinen määrä saattaa olla merkittävästi suurempi. https://rm.coe.int/appendix-4-situation-of-roma-in-participating-countries/1680986e75.
[187] Guidelines for the Development of a Cohesive and Civic Active Society, Social protection and labor market policy guidelines (Ministry of Welfare), Guidelines for public health policy (Ministry of Health), Guidelines for the development of education.
[188] Advisory Council for the Implementation of Roma Integration Policy.

Yhteyshenkilötoiminta käynnistyi Latviassa 2014/2015 romanien koulutuksen kehittämisen parissa työskentelevän keskuksen toimesta[189]. Koulutuskeskus on edelleen aktiivisesti mukana kulttuuriministeriön ylläpitämissä työryhmissä ja vaikuttaa sitä kautta romanien koulutustason parantamiseen[190]. Yhdyshenkilötoiminta on yksi romanipolitiikan painopistealueista: romanitaustaiset työntekijät toimivat viidessä eri kunnassa ja toimivat näin kunnallishallinnon ja paikallisten romaniyhteisöjen yhdyshenkilöinä. Yhdyshenkilötoimintaa on kehitetty myös osana Latvian *Roma Platform* -hankekokonaisuutta [191]. Toimintojen ja yleisen lähestymistavan keskiössä on romanien osallisuus niin yhteiskunnallisen, poliittisen kuin kulttuurisen toiminnan saralla (mm. Latvia Holocaust -muistojuhlat[192]).

Romanien osallisuuden muodot, keinot ja haasteet

Romanit ovat huomioitu ministeriövetoisessa toiminnassa. Romanijärjestön haastattelun perusteella joissakin asioissa onkin edistetty, mutta toisaalta kyseisen romanijärjestön rahoituspohja on heikko: viimeisten vuosien aikana on lähetetty yhteensä 21 rahoitustukihakemusta niin kansallisesti kuin EU-rahoitusohjelmiin, mutta yksikään hakemus ei ole tuottanut tulosta. Tämä tarkoittaa, että romanijärjestöillä itsenäisinä toimijoina ei ole juurikaan mahdollisuutta edistää romanien osallisuutta. Haastateltavan mukaan kyse ei ole siitä, että hakemukset olisivat olleet huonoja, sillä niiden kirjoittamisessa on käytetty kokeneiden ihmisten apua. Toisaalta romanien kuuleminen ja romaninäkökulman huomioiminen on Latvian romanipolitiikan keskiössä ja romanien osallisuutta mahdollistetaan monin eri muodoin. Romanijärjestön mukaan epäluottamus romaneja kohtaan näkyy edelleen myös instituutiotasolla ja luottamusongelma on molemminpuolista. RCM-varjoraportin (2018) mukaan *Roma Platform* -toiminnasta huolimatta yhä haasteina ovat mm. romanien alhainen osallistumisinto toimintoihin ja omien oikeuksien puolustamiseen, romanijärjestöjen vähäinen määrä sekä järjestöjen resurssipuute, mikä hankaloittaa toimenpiteiden toteuttamista. Romanijärjestön edustajan mukaan romanien alhainen kiinnostus asioihin on johtunut siitä, että lähestymistapa on ollut viranomaislähtöinen eikä romanien omaa toiminnan ja ajattelun kontekstia ole huomioitu.

Myös ministeriön edustaja tunnistaa osallisuuden haasteet. Yhteyshenkilötoiminnan on tarkoitus mm. ohittaa ne haasteet, joita ilmenee ainoastaan järjestötoiminnan kautta operoinnissa. Romaniyhteisössä on vahva sosiaalinen hierarkia, ja tämä pitää ottaa huomioon osallisuuden kehittämisessä, jotta eri romanitoimijat saavat yhtäläisen osallistumismahdollisuuden. Ministeriön edustaja kokeekin tärkeäksi neljännen sektorin mukanaolon. Uuden EU:n strategisen puitekehyksen myötä Latviassa on vahvempi usko romanien osallisuuden kehittämiselle ja parantamiselle.

Haastatteluissa esille nousseita teemoja

Vaikka romanien tilanne Latviassa on kohentunut monilta osin (esim. asunto-olot) on vielä monia haasteita yhteiskunnallisessa yhdenvertaisuudessa. Romanijärjestön edustaja pitää suurimpana haasteena pelkoa romaneja kohtaan. Tämä näkyy sekä viranomaistoiminnassa että arjen kanssakäymisessä Latvian pääväestön kanssa. Ennakkoluulot ovat edelleen syvälle juurtuneet ja estävät romanien osallisuuden monella eri tasolla, ml. koulutus ja työelämä. Luottamuspula ja pelko romaneja kohtaan (myös romanien pelko pääväestöä kohtaan) on järjestöedustajan mukaan ongelmien perimmäinen tausta.

Romanijärjestön näkökulmasta luottamuspula saattaa olla syy myös siihen, että romanijärjestöjen määrä ja romanien yleinen aktiivisuus romanipoliittisissa toimenpiteissä on alhainen eikä resursseja suunnata romanijärjestöjen toimintaan. Romanitoimijat toivovatkin enemmän aktiivisuutta viranomaisilta yhteisten rahoitushakemusten tekemisessä.

[189] Centre for Education Initiatives (ks. https://rm.coe.int/appendix-5-latvia-thematic-report/1680986e76).
[190] Sähköposti 28.4.2021.
[191] https://www.km.gov.lv/en/latvian-roma-platform-iv.
[192] https://www.km.gov.lv/en/media/1402/download.

Eurooppalainen yhteistyö

Romanitoimijoiden kesken yhteistyö keskittyy Baltian maiden alueelle lähinnä käytännöllisistä syistä: maat ovat naapureita ja monet eri Baltian maiden romaniväestöstä puhuvat Latvian romanimurretta. Yhteistyö tapahtuu lähinnä erilaisten kulttuuriin ja historiaan liittyvien tapahtumien muodossa (esim. Holocaust-tapahtumat ja erilaiset romanijuhlat). Yhteistyö Pohjoismaiden kanssa on vähäisempää ja on tapahtunut lähinnä hengellisen ja humanitaarisen toiminnan kautta, ei suoranaisen poliittisen vaikuttamisen tai kulttuuritoiminnan piirissä. Ongelmalliseksi koetaan se, että Latvia on usein, esimerkiksi koulutukseen liittyvien, rahoituskohdemaiden ulkopuolella eikä EU:n rahoitusinstrumentteja kyetä aina hyödyntämään.

Baltian maiden välisen yhteistyön lisäksi ministeriötasolla on suunnitteilla vierailu Suomeen vuonna 2022. Vierailulta odotetaan uusia malleja romanien osallisuuden parantamiseksi ja toimenpiteiden valtavirtaistamiseksi. Eurooppalaisten toimijoiden kontekstissa yhteistyötä on ollut esimerkiksi FRAn ja ERIACin kanssa. FRAn kanssa toivotaan enemmän yhteistyötä tietopohjaisen työn kehittämiseen.

Liettuan romanipolitiikan rakenteet ja toimijat

Tässä selvityksessä sekä Tanskan viranomaisten että Liettuan viranomaisten näkökulman saaminen oli haasteellista. Liettuan valtion kansallisten vähemmistöosastolta saadun viestin mukaan heillä oli henkilöstöpula ja haastatteluun ei voitu varata sen tarvitsemaa aikaa[193]. Myös yhteydenotto kahteen eri romanijärjestöön ei tuottanut tulosta, luultavasti kielellisten haasteiden vuoksi. Liettuan osuuteen selvennystä tuo kuitenkin Vilnan romanikeskus, Roma Community Center, jolla on vuosikymmeniä pitkä kokemus romaniasioiden parissa työskentelystä. Lisäksi Liettuan RCM-varjoraportti (2018)[194] romanipolitiikan toteutuksesta ja muut Liettuan romanien tilanteesta tehdyt raportit täydentävät kuvaa.

Euroopan neuvoston arvion mukaan Liettuassa asuu noin 3000 romania[195]. Romaniasioista vastaava taho on suoraan hallituksen alaisena toimiva kansallisten vähemmistöjen osasto[196]. Ollessaan Euroopan unionin neuvoston puheenjohtaja vuonna 2013 Liettua hyväksyi neuvoston suositukset romanien integraation tukemiseksi. Liettua ratifioi puiteyleissopimuksen kansallisten vähemmistöjen suojelemisesta vuonna 2000.

Liettualla on jo vuodesta 2012 ollut toimenpidesuunnitelmia romanien integraation parantamiseksi, ja nykyinen toimenpidesuunnitelma on vuodelle 2015-2020[197]. Myös Liettua on näin ollen samassa tilanteessa usean EU-jäsenmaan kanssa eli uuden strategisen puiteohjelman myötä myös maakohtainen romanipolitiikan uusiminen on ajankohtaista. Suurin haaste romanien kohdalla on haastattelun perustella sekä ECRIn (*European Commission against Racism and Intolerance*, 2016[198]) mukaan romanien asumisolot. Romanit ovat asuneet laittomissa asunnoissa ja jossakin vaiheessa heidän asumisalueensa tuhottiin täysin eikä vaihtoehtoista asuntoa osoitettu. ECRI myös huomautti Liettualle, että vähemmistöihin kohdistuvaan vihapuheeseen ja rasismiin tulisi puuttua tiukemmin. Euroopan talous- ja sosiaalikomitea kiinnittää myös raportissaan (2019) huomiota romanien asumisoloihin mutta korostaa myös, että eri yhteiskunnan sektoreilla ilmenevä rasismi romaneja kohtaan on vakava yhteiskunnallinen haaste ja siihen tulisi puuttua entistä voimakkaammin[199]. Euroopan

[193] Sähköposti 28.4. 2021.
[194] Roma Civil Monitor (2018) Civil society monitoring report on implementation of the national Roma integration strategies in Lithuania.
[195] https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combatting-discrimination/roma-eu/roma-inclusion-eu-country/roma-inclusion-lithuania_en.
[196] https://tmde.lrv.lt/en/.
[197] https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/lithuania_national_strategy_2015-2020_en.pdf.
[198] https://rm.coe.int/fifth-report-on-lithuania/16808b587b.
[199] https://www.eesc.europa.eu/en/documents/report/2019-10-24-25-roma-mission-report-country-visit-lithuania.

neuvoston vähemmistöpuiteyleissopimuksen maakohtaisessa monitoroinnissa (4. kierros, 2017[200]) suositellaan, että välittöminä toimenpiteinä yhteistyössä vähemmistöedustajien kanssa parannettavan vähemmistöjen oikeudellista turvaa, puuttua yhteiskunnassa laajasti romaneita kohtaan esiintyviin negatiivisiin stereotypioihin sekä kiinnittää huomiota vähemmistökielten asemaan opetuksessa ja oppilaitoksissa.

Rasismin ja huonojen asumisolojen lisäksi haasteena on ollut romanien osallistuminen romanipoliittisten toimenpiteiden suunnitteluun ja toteutukseen. Näihin haasteisiin Liettua on tarttunut erityisesti *Roma Platform* -projektin kautta. Vuonna 2016 koulutetut romaniyhdyshenkilöt aloittivat työnsä viidessä Liettuan kunnassa. Tällä hetkellä on menossa kolmas *Roma Platform*. Se, että toimintaa on ylläpidetty jatkuvien projektin kautta tarkoittaa, että toimintaa ei ole juurrutettu osaksi Liettuan valtion toimenpiteitä, vaan se on riippuvainen ulkopuolisesta rahoituksesta[201]. Vuoden 2019 CAHROM-raportti, joka käsitteli romanipolitiikkaa maissa, joissa on lukumääräisesti pieni romanivähemmistö, toteaa, että lähes kahden vuosikymmenen ajan näissä jäsenmaissa on toimittu lähinnä projektirahoituksen turvin[202] ja siihen toivotaan muutosta. Valtioiden odotetaan ottavan vastuuta romanien olojen pysyväluonteisesta kehittämisestä.

Liettuan *Roma Platform* -projektien ensisijaiset tavoitteet olivat romanien ja romaniyhteisöjen voimaannuttaminen mutta myös koulutustason parantaminen sekä tiedon tuottaminen romaneista laajemmalti koko yhteiskuntaan. Romaniyhteyshenkilötoiminnalla oli keskeinen rooli romaniyhteisöjen osallistamisessa. Vuonna 2019 Liettuan hallitus hyväksyi romanien Holocaustin muistopäiväksi elokuun 2. päivän, ja tällä eleellä on merkitys romanien historiallisen olemassaolon ja toisaalta vääryyksien tunnistamisessa.

RCM-varjoraportin (2018) mukaan romanipoliittinen ohjelma ei käytännössä toiminut kunnolla. Syynä tähän on erityisesti poliittisen tahdon puuttuminen sekä romanien ja romanijärjestöjen suhteellisen vähäinen osuus romanipoliittisten toimintojen suunnittelussa ja implementoinnissa[203].

Romanien osallisuuden muodot, keinot ja haasteet

Järjestöt ilmaisivat tyytymättömyytensä siihen, ettei heitä kutsuttu mukaan vuoden 2012-2014 romanipoliittisen toimintasuunnitelman tekoon. Tämän palautteen ansiosta vuoden 2015-2020 suunnitelmassa järjestöt osallistettiin enemmän, ja ne olivat mukana myös ohjelman toteuttamisessa. Liettuan romanijärjestökenttä on suhteellisen huonosti järjestäytynyt verrattuina moniin muihin Euroopan maihin.

Kun Roma Community Center aloitti työnsä vuonna 2000, Liettuassa oli iso (500 hengen) romanikylä, joka eli hyvin eristyksissä muusta yhteiskunnasta. Community Center keskittyi alussa erityisesti romanien koulutustason kohottamiseen ja toimivat linkkinä viranomaisten ja romaniyhteisön välillä. Community Center on pro-Roma organisaatio, mutta partnereina toimii viisi eri romanijärjestöä (keväällä 2021 keskuksen palkkalistoilla ei kuitenkaan ollut yhtään romania). Romanit osallistuvat romanipolitiikan tekemiseen lähinnä konsultoinnin kautta. Romanit kutsutaan esimerkiksi suunnittelemaan romanipoliittista ohjelmaa, mutta haastateltavan mukaan kuilu romanipolitiikan tekemisen ja romanien arjen välillä on suuri eivätkä intressit aina kohtaa.

Eurooppalainen yhteistyö

Roma Community Center Liettua on tehnyt eurooppalaista yhteistyötä viimeisen kahdenkymmenen vuoden ajan. Keskukseen ei kuitenkaan ole palkattu yhtään romanitaustaista työntekijää. Erasmus+ -ohjelman muutettua kriteereitä siten, että vaihto on ainoastaan työntekijöille, romanien osallistuminen näihin vaihtoihin on tullut käytännössä mahdottomaksi. Aikaisemmin keskus kutsui romaneita mukaan vaihto-ohjelmiin,

[200] https://www.coe.int/en/web/minorities/lithuania.
[201] https://rm.coe.int/appendix-5-latvia-thematic-report/1680986e76.
[202] https://rm.coe.int/thv-latvia-final-report/1680996860. Kokous Latviassa 2018.
[203] Civil society monitoring report on implementation of the national Roma integration strategy in Lithuania 2018.

mutta kielitaito on yleisesti ongelma eikä englantia osata. Liettuan Roma Community Center toimii kansainvälisesti mm. ERGOssa (European Roma Grassroots Organisations Network), mutta mielenkiitoisesti Liettua on järjestön ainoa jäsen, jolla on pieni romaniväestö. Haastattelun mukaan romanien ongelmat ovat silti samankaltaisia kuin niissä maissa, joissa romaneja on lukumääräisesti enemmän.

Analyysi: romanien osallisuus Suomi, Ruotsi, Norja, Tanska, Viro, Latvia ja Liettua

Raportin tavoitteena on tarkastella romanien osallistumismahdollisuuksia kansallisiin, heitä koskeviin poliittisten ohjelmien ja toimintakokonaisuuksien toteuttamiseen. Tämän lisäksi raportin tavoitteena on selvittää suomalaisten sekä muiden Pohjoismaiden ja Baltian maiden romanitoimijoiden vaikutusmahdollisuuksia eurooppalaiseen romanipolitiikkaan. Haastateltavien palautteen mukaan raportin tekemisen ajankohta oli oikea, sillä juuri nyt keväällä 2021 maat valmistelevat uusia romanipoliittisia linjauksia ja toimenpiteitä.

Euroopan unionin strateginen puiteohjelma romanien yhdenvertaisuudesta, osallisuudesta ja osallistumisesta vuoteen 2030 ja siihen sisältyvät seitsemän tavoitealuetta kattavat horisontaaliset tavoitteet (yhdenvertaisuus, osallisuus ja osallistuminen) ja sektorikohtaiset tavoitealueet (koulutus, työllisyys, asuminen ja terveydenhuolto). Yhdenvertaisuuden edistäminen tähtää romanien syrjinnän ja romanivastaisuuden (antigypsyism) kitkemiseen. Osallisuus ja osallistuminen ovat uudessa strategiassa jaettu kahteen tavoitealueeseen: osallisuudella EU:n strategiassa tavoitellaan köyhyyden vähentämistä ja sosioekonomisen aseman parantamista. Osallistumisella tavoitellaan erityisesti romanijärjestöjen mahdollisuuksien parantamista osallistua romaneita koskevan toimenpiteiden suunnitteluun, toteutukseen ja arviointiin. Tavoitteena on myös tukea romanien osallistumista poliittiseen toimintaan niin alueellisesti, kansallisesti kuin myös EU-tasolla (strateginen puiteohjelma[204]). Poliittinen suunnanmuutos romanien integraatiosta (NRIS) kohti yhdenvertaisuuden ja osallisuuden painotuksia juontaa juurensa mm. arvioista, joiden mukaan edellinen puiteohjelma ei tuonut haluttua muutosta ja tuloksia. Lisäksi covid-19 pandemian myötä romanien eriarvoisuus Euroopassa tuli entistä selkeämmin esille.

Romanipoliittisten toimenpiteiden konkreettisessa suunnittelussa jako osallisuuteen ja osallistumiseen selkeyttää tavoitealueita. Tämä jako ei ole yhtä oleellinen romanien yhteiskunnallista asemaa kokonaisuutena tarkasteltaessa, erityisesti silloin kun käsite ”poliittinen” ymmärretään laajassa merkityksessä. Pohjoismaiden ja Baltian alueen romanipolitiikan tarkastelussa romanien osallistuminen tarkoittaa EU:n strategisen puiteohjelman sekä osallisuutta että osallistumista.

Euroopan neuvoston puiteyleissopimuksen kansallisten vähemmistöjen suojelemisesta 15 artikla sanoo: ”Sopimuspuolet luovat tarpeelliset olosuhteet kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden tehokkaalle osallistumiselle kulttuuri-, yhteiskunta- ja talouselämään sekä erityisesti heitä koskeviin julkisiin asioihin”[205]. Osallistumisen yhteydessä raportissa on käytetty määritelmiä merkityksellinen perustuen YK:n ihmisoikeusvaltuutetun toimiston (OHCHR[206]) määritelmään ja Euroopan neuvoston käyttämää tehokas osallistuminen (Weller, 2004). ETYJin vähemmistövaltuutetun Lund-suosituksissa kansallisten vähemmistöjen osallistumisesta päätöksentekoon samoin käytetään määritettä tehokas osallistuminen[207]. Merkityksselliseksi osallistumisen tekee erityisesti palautteen saaminen oman osallistumisen vaikutuksista. Edellä mainitut suositukset ja sopimukset pyrkivät siihen, että toisaalta vähemmistöjen osallisuus turvataan kattavasti yhteiskunnan eri sektoreilla ja toisaalta pyritään myös turvaamaan toimiva ja yhdenvertainen eurooppalainen demokratia.

[204] https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/eu_roma_strategic_framework_for_equality_inclusion_and_participation_for_2020_-_2030_0.pdf.
[205] https://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/1998/19980002#idp448606992.
[206] https://www.ohchr.org/Documents/Issues/PublicAffairs/GuidelinesRightParticipatePublicAffairs_web.pdf.
[207] https://www.osce.org/files/f/documents/0/9/32240.pdf.

Osallistumisella, ja osallistamisella, ilmaistaan tahto ja pyrkimys muuttaa oleellisesti politiikan tekemisen luonnetta ja korostetaan osallistumisen mahdollisuuksia toimia valta-asetelmien tasapainottajana (Kelty, 2020). Osallistumisen tutkimisella on jo pitkät perinteet: Pateman (1970) erottaa toisistaan osittaisen ja kokonaisvaltaisen osallisuuden, jossa kokonaisvaltaisuus tarkoittaa päätösten tekemistä yhteistyössä (ks. myös Carpentier, 2016). Romanipoliittisten ohjelmien implementointi kuitenkin osoittaa osallisuuden epämääräisyyden ja merkitykselliseksi kokemisen haasteet: vaikka romanipoliittinen ohjelma on paperilla hyvä ja kattava, on sen todellinen haaste käytäntöön viemisessä eli implementoinnissa.

Romanipoliittisen toiminnan ja osallisuuden tasot

”Romanipolitiikka ja ruohonjuuritason romanit toimivat ihan eri tasoilla”, näin kommentoi useampi haastateltavista. Toiminnan ja osallisuuden tasot kiinnittävät huomiota toisaalta romanipolitiikan tekemisen rakenteisiin ja toisaalta haasteisiin, jotka estävät romanitoimijuuden kaikilla eri tasoilla. Romanipoliittiset ohjelmat tai vastaavat toimenpidekokonaisuudet tehdään ministeriötasolla, ja usein linjauspäätöksiä tekevät ei-romanit. Eurooppalaisen romanipolitiikan arvioinnissa on kiinnitetty huomiota Euroopan unionin, Euroopan neuvoston ja ETYJin tavoitteeseen parantaa romanijärjestöjen roolin ja osallisuuden tukemista koko romanipoliittisessa prosessissa, mutta ennen kaikkea ohjelmien suunnittelussa, implementoinnissa ja monitoroinnissa. Erityisesti tärkeää on romanien osallistaminen päätöksentekoprosesseihin (Bhabha et al., 2017; Mirga-Kruszelnicka, 2017).

Romaniyhteisön osallistuminen tapahtuu usein konsultaatioiden, erilaisten työryhmien ja kuulemistilaisuuksien kautta. Haasteena näissä toimenpiteissä on laajemman romaniväestön näkemysten saaminen, sillä kiinnostus ja toisaalta luottamus romanipoliittisten toimenpiteiden vaikuttavuuteen on heikohko. Laajempaa näkemystä romanikentän tilanteesta pyritään saamaan mm. yhdyshenkilötoiminnan[208] (*mediators*) kautta, jolloin pyritään välttämään tilanteet, joissa ainoastaan järjestöaktivistit pystyvät ilmaisemaan näkemyksiään. Neljännen sektorin rooli onkin tullut yhä merkityksellisemmäksi. Järjestötoiminta luo hierarkian kansalaisyhteiskunnan keskuuteen (Trehan, 2009) ja täten järjestötoiminta ei välttämättä kaikissa tapauksissa toimi siltana valtiollisen romanipolitiikan ja ruohonjuuritason romanien välillä. Ruotsi esimerkiksi on kouluttanut yhdyshenkilöitä Södertörnin yliopistossa, mutta haasteena on ollut kuntien sitoutuminen yhdyshenkilöiden palkkaamiseen. Virossa on raportin kirjoittamishetkellä saatu romaniyhteyshenkilötoiminta valtion budjettiin, mikä takaa toiminnan pitempiaikaisen jatkuvuuden.

Useassa kartoitukseen osallistuneessa maassa haasteena on ollut toimenpiteiden saaminen pysyviin valtiohallinnon rakenteisiin ja näin ollen toimijat ovat usein ulkopuolisen rahoituksen varassa. Lyhytkestoisuus tuo haasteita toiminnan pitkäaikaiselle kehittämiselle, eli puhutaan resurssihaavoittuvuudesta ja toimenpiteiden juurruttamisen haasteista. Myös CAHROM-raportti vuodelta 2019[209] on asettanut projektista projektiin -lähestymistavan yhdeksi romanipolitiikan implementoinnin haasteeksi. Samoin Euroopan komission teettämä arviointiraportti (2019)[210] on päätynyt samaan johtopäätökseen. Lyhyen tähtäimen suunnitelmat ja toimenpiteet eivät tue sosiaalisesti kestävää kehitystä. Toisaalta yhteyshenkilötoimintaa on eri raporteissa pidetty hyvänä tapana osallistaa eri romaniryhmiä ja yksilöitä. Esimerkkinä Suomesta mainittakoon Helsingin kaupungin nuorisotoimi, jossa oppisopimuskoulutuksella on koulutettu romanitaustaisia nuoriso-ohjaajia ja nuorisotoimen yhtenä yhdenvertaisuusperiaatteena on romaninuorisotyön kehittäminen. Romanipoliittisten toimenpiteiden tehokkuus vaatiikin, että paikalliset toimijat ottavat romanityön kehittämisen tavoitteekseen.

[208] Katso myös https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805c9f3e.
[209] https://rm.coe.int/thv-latvia-final-report/1680996860.
[210] https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC117901.

Romanien laajan ja monitasoisen osallistumisen esteenä koetaan olevan erityisesti alhainen koulutustaso ja toisaalta myös kielitaito (Miskovic, 2013). Tämä nousi esille erityisesti ministeriötason haastatteluissa. Euroopan unionin romanipolitiikan instrumentit (lainsäädäntö, strategiat ja rahoitusinstrumentit) osaltaan velvoittavat kohderyhmän osallistamista romanipoliittisiin toimenpiteisiin erityisesti niissä maissa, joissa toimenpiteet tehdään lähinnä EU-rahoituksen turvin. Tämä tukee romanien alueellista osallisuutta sekä toisaalta osallistumista heitä koskevien projektien suunnitteluun. Ruotsissa on myös vuonna 2019 asetettu uusi lainsäädäntö, joka velvoittaa kuntia dialogiin vähemmistöryhmien kanssa. Valtiontason romanipolitiikan tekemiseen osallistuminen vaikuttaa raportin kohdemaissa olevan rajoitetumpaa. Poikkeuksena tästä on Suomi, jossa on asetuksella säädetty romanien osallistuminen heitä koskevaan politiikkaan valtiohallinnon rakenteissa[211].

Mikä merkitys on romaniväestön maakohtaisella koolla?

Raporttia varten tehdyissä haastatteluissa nousi usein esille romaniväestön suhteellisen pieni lukumäärä. Pieni lukumäärä oli usein myös selittävänä tekijänä miksi joitakin toimenpiteitä ei ole otettu käytäntöön tai miksi jonkin asian eteenpäin vieminen on ollut haasteellista. CAHROM-raportti (2019) niistä Euroopan neuvoston jäsenmaista, joissa on pieni romaniväestö, päätyi lopputulokseen, että juurikin lukumäärästä johtuen romaniväestö jää usein näkymättömäksi lainsäätäjille eikä resurssointia katsota tarpeelliseksi, vaikka asian luulisi olevan päinvastoin: pienen vähemmistöryhmän ollessa kyseessä uskoisi olevan helpompi muokata rakenteita yhdenvertaisuutta tukeviksi. CAHROM-raportti kiinnittää erityistä huomiota Baltian maihin ja Norjaan (tämä raportin maiden osalta), joissa kuntatason sitoutuminen on heikkoa ja yleinen poliittinen kiinnostus romaniasioiden hoitamiseen vähäistä. Nämä haasteet tulivat esille myös haastatteluissa. Vaikka sektorit ylittävä suunnittelu ja toiminta on periaatteessa mahdollistettu, on sitoutumisessa yhä haasteita; toki suuria vaihteluita on niin maan sisällä kuin myös maidenkin välillä.

Kun romanipolitiikan perustana on yhtäläiset oikeudet, yhdenvertaisuus sekä osallisuus ja osallistuminen, ei romaniväestön määrällä tulisi olla merkitystä periaatteellisella ja ideologisella tasolla, vaikka käytännön toimenpiteiden toteutus vaatisi erilaisia metodeja kuin niissä maissa, joissa romaniyhteisöt ovat suurempia.

Toimeenpanon haasteet romaniyhteisöjen näkökulmasta

Romanitoimijoiden näkökulmasta kaksi teemaa nousi yli muiden: luottamuspula sekä romanien kohtaamat ennakkoluulot ja rasismi, joka ulottuu yhteiskunnan kaikille sektoreille ja kerroksille.

Luottamuksen puutteella on historiallinen tausta, ja se tulisi ottaa huomioon luottamussuhteita rakentaessa. Luottamusta ei lisää, jos romanipoliittisia toimenpiteitä toteutetaan ainoastaan viranomaistulokulmasta ja viranomaisorganisaatioiden tavoitteiden mukaisesti huomioimatta romanien toiveita, mieltymyksiä, arvoja ja asenteita. Suomen romanipoliittisen implementoinnin kohdalla on todettu, että valmiit ”palvelupaketit” eivät saa vastakaikua ja romanit haluavat osallistua itse palveluiden ja asioiden kehittämiseen omalla tavallaan (vrt. Metsälä, 2019; Stenroos, 2020). Yleinen vähemmistöjen ajama iskulause ”*nothing about us without us*” on osoittanut myös käytännössä merkityksensä; se ei ole ainoastaan poliittinen slogan. Toisaalta, kun haastetaan olemassa olevat valtasuhteet ja jaetaan prosessien omistajuus eri sidosryhmien kanssa, kasvatetaan luottamusta eri toimijoiden välillä ja osallistumisesta tulee merkityksellistä ja mielekästä. Tämä muutos toimintatavassa vaatii sekä romaniyhteisöiltä että virkamiehiltä uudenlaista ajattelutapaa ja aikaa. Myös

[211] Valtioneuvoston asetus valtakunnallisesta romaniasiain neuvottelukunnasta ja alueellisista romaniasiain neuvottelukunnista 1019/2003.

luottamuksen näkökulmasta pitempikestoiset ja rakenteisiin juurrutetut toimenpiteet, jotka toteutetaan yhdenvertaisen osallistumisen periaatteella, todennäköisemmin ovat tehokkaampia ja tulokset parempia. Tähän selkeästi pyrkii myös uusi EU:n strateginen puiteohjelma.

Romanien osallistumisessa ei tulisi olla kyse ainoastaan palvelujen saavutettavuuden parantamisesta. Romanivastaisuutta, rasismia, pidetään haastatteluissa perimmäisenä syynä siihen, ettei romaneilla ole yhtäläistä yhteiskunnallista asemaa pääväestön kanssa. Tähän samaan tulokseen on päätynyt Euroopan unionin perusoikeusvirasto (FRA)[212]. Samaa linjaa myötäilee EU:n strateginen puiteohjelma romanien yhdenvertaisuudesta, osallisuudesta ja osallistumisesta vuoteen 2030, samoin kuin Euroopan neuvoston puiteyleissopimus kansallisten vähemmistöjen suojelemisesta.

Järjestöjen rooli ja alueellinen yhteistyö

Euroopan romanipolitiikan suunnanmuutoksessa romani ja pro-romanijärjestöillä on ollut merkittävä rooli. Ne ovat tuoneet voimakkaasti esille uutta tulokulmaa edellisen EU:n romanistrategian tulosten jäätyä yleisesti alle tavoitetason. Järjestöt ovat myös haastaneet romaneista vallalla olevat stereotypiat ja representaatiot (McGarry, 2011; McGarry & Agarin, 2014). Uuden EU:n strategisen puiteohjelman myötä romanijärjestöjen rooli tulee todennäköisesti entuudestaan korostumaan. Samanaikaisesti tulisi myös mahdollistaa niiden romanien osallisuus, jotka eivät halua linkittyä olemassa oleviin järjestöihin. Myös Pohjoismaiden ja Baltian alueen romanitoimijoiden näkökulmasta muutos on tervetullut. Eri maiden romanitoimijoiden yhteistyöhalukkuus indikoi tarvetta vahvistaa omia asemiaan romanipolitiikan teossa yhteistyön tukemana.

Yhteistyön järjestämisellä Itämeren alueen romanipolitiikan toimijoiden kesken on kuitenkin merkittäviä käytännön haasteita. Kieli muodostuu ensimmäiseksi haasteeksi ja yhteistyön käynnistäminen, jotta asioita pystytään käsittelemään perinpohjaisesti, vaatii tulkkausapua. Englannin kielen taito ei kaikilla riitä monimutkaisten ja -tasoisten asioiden käsittelyyn. Myös toiminnan avoimuuteen ja valta-asetelmien riisumiseen tulisi kiinnittää erityistä huomiota. Mahdolliselle alueelliselle yhteistyölle myös kaivataan voimakasta poliittista sitoutumista maiden ministeriötasoilla, esimerkiksi ulkoministeriöiden selkeää tukea.

Pohjoismaiden ja Baltian alueen yhteistyöllä nähtäisiin kuitenkin olevan positiivisia vaikutuksia kussakin maassa mutta myös eurooppalaisen romanipolitiikan tekemisessä. Toiminnan avoimuus tarkoittaisi käytännössä sitä, että toimintaa ei rajata tiettyjen tahojen tai ihmisten käsiin, vaan asioita käsitellään esimerkiksi teemoittain ja viestinnässä käytetään erilaisia viestintäkanavia. Tällöin teeman mukaan eri asiantuntijat sitoutuvat laajemmin yhteistyön kehittämiseen.

Luku 4: Dialogiprosessissa käytyjä keskusteluja vaikuttamisen ja osallisuuden haasteista

Osana selvitystä ja tiedonkeruuta toteutettu dialogiprosessi sisälsi kolme dialogia.

Suomalaistoimijoiden dialogi

Ensimmäinen oli suomenkielinen, ja toi yhteen Suomessa toimivia romanitoimijoita sekä viranomaisia. Se toteutettiin 7.5.2021 Zoom-sovelluksen kautta suomen kielellä. Osallistujat edustivat Euroopan neuvostoa,

[212] https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2018-anti-gypsyism-barrier-roma-inclusion_en.pdf.

Suomen Euroopan neuvoston pysyvää edustustoa, ulkoministeriötä, oikeusministeriötä, sosiaali- ja terveysministeriötä sekä eri romaniasioiden parissa toimivia järjestöjä. Sen aiheeksi nostettiin osallistujien omiin kokemuksiin perustuvat näkemykset romanien merkitykselliseen osallisuuteen ja osallistumismahdollisuuksien edistämiseen poliittisessa päätöksenteossa. Yhteiseen keskusteluun nostettiin etukäteishaastatteluissa esiin nousseita teemoja ja asianosaisille ilmoitettiin jo etukäteen yhteisesti tunnistettuina teemoina mm. seuraavat kysymykset:

- *Miten koet romanien vaikutusmahdollisuudet romanipolitiikassa?*
- *Miten romanien osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia voidaan ja miten niitä tulisi vahvistaa?*
- *Kuinka saada viranomaiset ja romanit puhumaan samaa kieltä?*
- *Kuinka rakentaa toimijoiden keskinäistä luottamusta?*
- *Mitä asioita Suomi vie Euroopan tasolla eteenpäin? Millaisia asioita eri toimijoiden mielestä olisi tärkeää viedä eteenpäin?*

Keskustelun rakenne luotiin kahden kysymyksen ympärille: hyvin toimiva vaikuttaminen (mitä pitää tapahtua, jotta päästään vaikuttamaan romanipolitiikkaan merkityksellisellä tavalla ja jotta saataisiin erityisesti romanien ääni esiin Suomen romanipolitiikassa) sekä sen haasteet. Osallistujia kannustettiin puhumaan omista kokemuksistaan käsin ja osallistujajoukon ilmeinen erimielisyys asioista sanoitettiin auki keskustelun aluksi. Keskusteluissa nousi esiin monenlaisia näkemyksiä romanipolitiikan kentällä toimimiseen ja vaikuttamiseen.

Keskustelua käytiin ylipäätään siitä, mitä osallisuus tarkoittaa. Osallisuus nähdään ja mielletään Suomessa usein yhteistyöksi, osallistumiseksi verkostotyöskentelyyn ja projekteihin. Dialogiprosessissa sekä viranomais- että romanitoimijoiden puolella tunnistettiin, että romanitoimijoiden omien näkemysten esiintuominen vaatii rohkeutta haastaa viranomaisia. Tämän haastamisen tekee monimutkaiseksi sisäänrakennetut kansalaisyhteiskunnan ja viranomaistahon väliset valtasuhteet. Haavoittuvassa asemassa olevien ryhmien kohdalla nuo valtasuhteet tulee erityisesti tiedostaa. Vaikuttamistyössä viranomaiset ja järjestötoimijat ovat eri rooleissa. On tarvetta selkiyttää ja sanoittaa auki etukäteen, mitkä on eri tasoilla toimivien tehtävät ja roolit, lähtökohdat, eli se, miksi kukin on missäkin roolissa, sekä se, mitä eri asianosaiset toisiltaan odottavat. Tämä antaa pohjaa ja mahdollistaa hyvän ja tarkoituksenmukaisen yhteistyön. On olemassa sellaisia käsityksiä, joiden mukaan yhteiskuntarakenteiden ja päättäjien näkökannalta hyvä kansalaisjärjestö on sellainen, joka sanoo kaiken olevan hyvin, vaikka todellisuus olisi toista romaneiden omalta näkökannalta.

Aito keskustelu vaatii rohkeutta ja luottamusta. Tämäkin on tarpeen sanoittaa ääneen. Järjestöjä kannustettiin rohkeuteen: romanitoimijoiden tulisi ymmärtää, että yhä on tarve myös rakenteellisille muutoksille, ja että nuo muutokset eivät tapahdu, jos tyydytään siihen, miten asiat on järjestetty nyt. Järjestötoimijoiden tulisi toimia vallan vahtikoirana ja kyseenalaistaa, toimia ns. kirittäjinä viranomaisille, muutoksen aikaansaamiseksi. Joskus kentällä kuulee paljon ihannepuhetta, ei todellista yhteiskunnalliseen osaamiseen perustuvaa sosiaalista ja poliittista vaikuttamista. Asioiden ajaminen vaatii sitä, että joutuu puhumaan vaikeista asioista, ei saa pehmennellä, vaan pitää puhua suoraan, ja valta ja sen hierarkiat ja mekanismit pitää tunnistaa.

Romanityön kenttä on hyvin paljon projektien varassa, ja projektit tekevät toiminnasta haavoittuvaa. Uskalletaanko mahdollisia rahoituksen mahdollistajia kritisoida, ja kuinka projektien vaikutuksia mitataan? Tuottavatko projektit tulosta romaniväestön tarpeiden ja vaikuttamismahdollisuuksien näkökulmasta, vai tuottavatko ne aina vain uusia projekteja? Myöskin resurssointia kritisoitiin; se ei aina kohtaa tarpeita ja varat suuntautuvat muualle, kuin sinne, mitä romaniväestö tarvitsee.

Mihin tietoon päätöksenteko ylipäätään perustuu? Tiedonkeruu onkin myös viranomaisnäkökulmasta haaste. Luottamuksen puute ja huolet ovat asia, johon pitäisi päästä käsiksi. Työ olisi tehokkaampaa, jos uskallettaisiin avoimesti todeta haasteet. Periaatteessa poliittisten ohjelmien valmisteluvaiheessa on kuulemis-

tilaisuuksia, mutta niihin on vaikea innostaa ihmisiä. Asiat tuntuvat kaukaisilta, ja osallisuutta ei siis välttämättä koeta merkitykselliseksi. Tämä johtuu osaltaan kielestä, joka ei ole saavutettavaa. Yhteisen kielen puute hankaloittaa yhteisen tilannekuvan ja yhteisymmärryksen rakentumista ja lausuntokeskeinen, kirjallinen toimintakulttuuri syrjäyttää. Tiedonkeruuta varten on hyödyllistä etsiä keinoja internetin parempaan hyödyntämiseen ja rakentaa kuulemistilaisuuksista dialogisia.

Romanityö ja vaikuttaminen ei näyttäydy aina selkeänä romaniväestölle. Kentälle toivottiin läpinäkyvyyttä ja avoimuutta. Palautetta on hankala antaa, sitä ei välttämättä oteta vastaan. Viranomaisilta toivottiin yhteistyösuhteiden laajennusta: yleisesti viranomaisten olisi hyvä kuulla kaikkia tekijöitä, eikä ainoastaan niitä, jotka ovat toimineet monia vuosia eri instituutioissa. Nuorilla on kokemus siitä, ettei heitä kuulla tai oteta vakavasti. RONK mainittiin hyvänä esimerkkinä läpinäkyvyyden edistämisestä, sillä kokousaineistot on tehty julkisiksi, mutta romaniaiheille toivottiin enemmän näkyvyyttä myös mediassa.

Euroopan tasolla vaikuttaminen ja osallisuus on hyvin satunnaista ja toimijoiden joukko on harvalukuinen: jatkumoa ei ole. Vaikutusmahdollisuuksia on, mutta niistä tiedottaminen haaste. Ihmiset tarvitsevat tietoa siitä, kuinka pystyy ja mihin kannattaa vaikuttaa. Kokonaiskuva romanipolitiikan toimintaperiaatteista ja vaikuttamisen mekanismeista puuttuu. Vaikutusmahdollisuudet mielletään nuoren polven toimesta esimerkiksi yksittäisinä kansainvälisinä tapahtumina, ja kokemuksia oli siitä, että esimerkiksi kutsut tapahtumiin tulevat hyvin myöhään. Joskus osallistumismahdollisuuksia on löytynyt esimerkiksi facebook-ryhmien kautta. Viranomaisilta toivotaan parempaa koordinaatiota ja tiedotusta siitä, mistä tieto löytyy.

Keskusteluja hyvin onnistuneesta vaikuttamisesta

Dialogin osallistujilta kysyttiin kokemuksia hyväksi koetusta yhteistyötä: mitä se käytännössä tarkoittaa? Päällimmäisenä asiana useissa keskusteluissa nousi esiin kohtaaminen, sosiaaliset suhteet ja mutkattomuus, joka mahdollistaa suoran ja pelottoman, kriittisenkin puheen.

Hyvän yhteistyön rakentumisessa tärkeänä pidettiin inhimillistä kohtaamista ja keskinäistä luottamusta. Nämä asiat syntyvät siitä, että syntyy hyvä yhteishenki, ja että toimijat kohdataan ihmisinä ja että heille annetaan aidosti vapaat kädet. Yhteistyö tuntuu hyvältä, kun on ”tietyntyyppisiä virkahenkilöitä”, eli sellaisia, joilla on sydän mukana, joilla kontakteja romaneihin muutenkin, jotka kohtaavat ihmisenä eivätkä piiloudu byrokratian ja viran taakse, ja suhtaudu asioihin kaavamaisesti, vaan rohkeasti, ennakkoluulottomasti ja avoimesti.

Esimerkki hyvin toteutetusta ja hyväksi koetusta yhteistyöstä ja merkityksellisestä vaikuttamisesta löytyy mikrotasolta ja liittyi erään koulutuksen suunnitteluun. Se tehtiin yhteistoiminnassa järjestöjen ja viranomaisten kanssa. Suunnittelun merkeissä tavattiin noin 15 kertaa käyden yhteistä pohdintaa siitä, kuinka asioita pitäisi viedä eteenpäin. Päivän sisältö sekä rakenne määriteltiin yhdessä ja vaikka suunnitteluun käytettiin valtavasti aikaa, se oli itsessään hedelmällistä. Merkityksellistä osallisuutta edistävissä prosesseissa huomio tulisi kiinnittää prosessiin itsessään, ja pitää sitä päämääränä ja itseisarvona, ei kiinnittää huomiota vain lopputulokseen.

Euroopan tason yhteistyössä toimijoiden saaminen aiheiden pariin on onnistunut, kun toimijoita on kannustettu ja tuettu osallistumisessa. Kansainvälisiin tapahtumiin osallistuminen innostaa nuoria aiheiden pariin, ja kun apua on tarjolla kielen kanssa, se myös mahdollistuu. Apu on saattanut tarkoittaa tulkkausta, sekä romanipolitiikan ja englannin kielen kursseja ja valmennuksia nuorille.

Pohjoismaiden ja Baltian maiden verkostoitumistilaisuudesta

Toinen dialogi järjestettiin 11.5.2021 ja mukana oli suomenkieliseen dialogiin jo osallistuneita viranomaisia ja toimijoita Suomesta ja sen lisäksi viranomaisia ja romanitoimijoita Ruotsista, Norjasta, Virosta, Latviasta ja Liettuasta. Kaikki osallistujat toivat etukäteishaastatteluissa esiin kiinnostuksen uudenlaisen Pohjoismaiden ja Baltian maiden yhteistyön rakentamiseksi, jotta alueella relevantit asiat nousisivat vahvemmin esiin Euroopan tasolla. Dialogin valmisteluissa ilmeni, että yhteisen kielen puuttuminen tulee haasteeksi yhteisessä keskustelussa. Tämä nostettiin esiin osallistujille etukäteen yhteisenä dilemmana, sillä ajatuksella, että kynnys osallistumiselle madaltuisi. Osallistujia kannustettiin tulemaan mukaan ja auttamaan sekä pyytämään apua kielen kanssa, ja keskustelun ilmapiiri pyrittiin rakentamaan sellaiseksi, että kaikki uskaltaisivat ilmaista itseään. Dialogi toimi tutustumis- ja verkostoitumistilaisuutena alueen romanipolitiikan toimijoille ja siihen valmistautumiseksi osallistujia pyydettiin pohtimaan vastausta kysymykseen: ”kuinka asiat tulisi järjestää ja mitä juuri Sinä tarvitset, jotta yhteistyöverkosto rakentuu inklusiiviseksi ja osallistuminen merkitykselliseksi?

Maiden tilanteet ovat hyvin erilaiset toinen toistensa kanssa ja yhteistyö tarkoittaa eri maissa eri asioita ja rakenteita. Dialogissa käytettiin aikaa tutustumiseen ja eri tilanteiden ymmärtämiseen. Yhtä mieltä oltiin siitä, että yhteistyö eri tasoilla vaatii sitä, että mukana on sekä romaneja että viranomaisia. Vaikuttaminen on helpompaa mikrotasolla, esimerkiksi alueellisessa työssä ja mikropoliittisissa kysymyksissä (joilla viitataan pienimuotoiseen toimintaan, yksilöiden ja ryhmien käyttämään epäviralliseen ja viralliseen vallankäyttöön omien päämääriensä saavuttamiseksi arkipäivän tilanteissa, omissa organisaatioissaan tai yhteisöissään). Dialogin tärkein anti oli siinä, että kaikki osallistujat ilmaisivat tahtonsa olla mukana Itämeren alueen yhteistyössä.

Seuraaviksi askeleiksi ehdotettiin sitä, että yhteistyöstä ja alueellisesti yhteisestä romanistrategiasta keskusteltaisiin, ja sovittaisiin korkean tason päättäjien eli ulkoministerien/ministeriöiden ja valtakunnallisten romanitoimijoiden kanssa. Uusi Eurooppa 2030 romanistrategia mahdollistaa ja tarjoaa hyviä välineitä ja resurssointia hyvinkin erilaisiin ja innovatiivisiin hankkeisiin; seuraavaksi voitaisiinkin hakea erilaisia kehittämishankkeita valtioiden korkean tason yhteistyöfoorumille, joka mahdollistaisi yhteisen tilannekuvan sekä yhteistyön syntymisen sekä mallin ja hankeosaamisen viemisen Eurooppaan.

Lähes valmista selvitystä kommentoinut kolmas suomalaistoimijoiden dialogi

Kolmas dialogi järjestettiin 22.6. ja sen tarkoitus oli esitellä lähes valmis työ, ja antaa prosessissa mukana olleille mahdollisuus kommentoida ja vaikuttaa vielä raportin yhteenvetoon ja suosituksiin.

Prosessille luonteenomaisesti keskustelut lähtivät viimeisessä dialogissa uusille urille. Syntyi uusia ajatuksia siitä, mihin huomio pitäisi suunnata. Osa havainnoista ja huomioista tuli kirjattua ja raporttia muokattiin niiden perusteella. Tässä kappaleessa tiivistetään käyty keskustelu ja ajatuspolut, joita ei saatu integroitua raporttiin tämän toimeksiannon puitteissa. Toivomme, että myös nämä myöhäisessä vaiheessa saadut ajatukset tulevat kirjatuksi ylös ja huomioiduksi tulevaisuudessa.

Kolmannessa dialogissa keskusteltiin ”ikuisuusongelmasta” eli romanielitismistä, edustuksellisuudesta, ja siitä, kuinka viranomainen voi varmistua siitä, että romanitoimijoilla on riittävä kentän tuki asioille, joita hän ajaa. Tuen määrää voi jollain tapaa mitata määrällisesti, esimerkiksi seuraamalla järjestön jäsenmääriä, paljonko osallistuu projekteihin, hankkeisiin, tilaisuuksiin, ja kansalaisaktivismiin. Parhaalla tavalla tästä kuitenkin varmistutaan siten, että tutustutaan ja tunnetaan toimijoita laajasti ja ylläpidetään monipuolisia verkostoja. Osallistumisen ja dialogiprosessien pitäisi mahdollistaa se, että otetaan ihmiset mukaan eri taustoista ja

lähtökohdista. Romanityö ja järjestötoiminta on ammatillistunut. Kuulemisprosesseissa tämän voisi paremmin huomioida vaikka siten, että järjestöt lausuisivat omista erityisaloistaan. Mikään järjestö ei siten automaattisesti saisi aina kutsua kaikkiin tilaisuuksiin, vaan osallistumistilaisuuksia varten pohdittaisiin tarkemmin keskeinen asiantuntemus ja kriteerit, joita tarvitaan. Näin ollen mukaan pääisi ja valikoituisi ne, joilla on vahvaa toimintaa juuri sillä alalla, mitä asia koskee.

Tiedotus ja tiedon saavutettavuus on keskeistä. Siihen vaikuttaa kenttää leimaava resurssihaavoittuvuus ja riippuvuus ulkopuolelta rahoitetuista kehittämishankkeista. ”Romanieliitiltä” odotetaan paljon, mutta se on varsin usein kädet savessa, kiinni projektityössä, ja konkreettinen mahdollisuus viedä tietoa eteenpäin on vaillinainen, koska aikaa, mahdollisuus paneutua ja resurssit puuttuvat. Viranomaiset viestivät ”virallisia” kanavia pitkin ja olemassa olevien rakenteiden, kuten RONK, puitteissa, ja tiedon eteenpäin saattaminen jää muutamien henkilöiden varaan.

Toinen puhuttava asia oli romanipolitiikka itsessään. Sitä on keskustelun perusteella avattu lisää tässä raportissa. Romanipolitiikaksi mielletään usein romanityö, jota tehdään projektirahoituksilla, mutta se ei vielä itsessään takaa sitä, että projekteissa opitut asiat tulisivat poliittiseen keskusteluun ja niillä olisi vaikutusta romanipolitiikan kehittämisessä ja päätöksenteossa. Poliittinen keskustelu hyötyisi laajemmasta kuin vain romaninäkökulmasta: vähemmistöpoliittinen ohjelma ja neuvottelukunta auttaisi hyödyntämään olemassa olevien vähemmistöjen tietotaitoa ja osaamista.

Yksi ehdotus olisi nyt, kun Pohjoismaiden ja Baltian verkostoa rakennetaan, osallistaa valtiot ja tulla koolle ja hakea ESR-rahoitusta toimintatutkimukseen. Työtapana se itsessään saa ihmisiä mukaan, vahvuutena on, että se tuottaa tutkimustietoa, ja sen avulla saa myös kokemusasiantuntijuuden ja ”ruohonjuuritason” mukaan toiminnallisten käytännön asioiden kautta.

Kansainvälisessä romanipolitiikassa on vaikuttamisen ja keskusteluihin hakeutumisen mahdollisuuksia. Esimerkiksi Euroopan neuvoston ADI-ROM järjestää vuosittain muutaman temaattisen työkokouksen, jäsenvaltioiden isännöimänä. On esimerkiksi mahdollista järjestää pienten romanimaiden temaattinen työkokous, jossa oli osallistujia myös Suomesta. Tällaisen kokouksen voi järjestää siten, että kun joku ilmoittautuu vapaaehtoiseksi houstaamaan, Euroopan neuvosto tukee taloudellisesti ja hoitaa raportoinnin. Kokousten järjestämisessä on siirrytty prosessinomaisuuteen, eli enää kokous ei tarkoita vain yhtä tapaamista, vaan prosessi on vaiheistettu niin, että on kaksi online-valmistelutapaamista, ja paikan päälle tullaan ”valmiimman suunnitelman” kanssa. Tämän mahdollisuuden hyödyntäminen voisi tuoda prosessinomaisuutta tekemiseen ja parantaa raporttien ja suositusten muotoilua.

Yhteistyön muodot olivat myös keskustelussa. Perinteisesti viranomaiset ovat toimineet järjestöjen kanssa, mutta yksi tapa tehdä yhteistyötä Suomessa on paikallisromanityöryhmät. Niissä toimijat ovat mukana työryhmässä viranomaisten kanssa ja pääpaino on kunnallisessa yhteistyössä, vaikkei järjestöä olisi olemassa. Tämä yhteistyön tekemisen muoto on sinänsä ajankohtainen, sillä monissa maissa yritetään yhteistyössä päästä järjestökenttää laajempaan fokukseen, jotta järjestöissä toimiminen ei olisi ainoa tapa osallistua ja saada romaniryhmien näkemyksiä (vrt. Ruotsin mediaattoritoiminta).

Osallistumisen prosessien kohdalla keskusteltiin myös hakuprosesseista. Kun haetaan esimerkiksi työkokousosallistujia, olisi hyvä, että kyseisen kokouksen vaatima asiantuntemus painottuisi ja kriteerit mukaan kutsumiselle liittyisi asiantuntemukseen. Ei niin, että jotkut tulevat aina automaattisesti kutsutuksi vaan niin, että olisi selvää, millä kriteereillä hakijat valitaan, ja se tapahtuisi osaamisen, projektien ja kompetenssin perusteella. Jokaisen järjestön tulisi mahdolliseksi hakea ja hakeutua mukaan ja toisaalta jokainen järjestö joutuisi aina uudelleen ansaitsemaan paikkansa, ja osallisuutensa, ja osoittaa, et ovat valideja toimijoita.

Keskusteluja käytiin myös todellisuuden ja ideaalitilanteen ristiriidasta ja ideoitiin siihen ratkaisuja. Ideaalitilanteessa kutsut ja ennakkomateriaali tulevat niin aikaisin, että kokouksiin ehditään valmistautua. Todellisuudessa kuitenkin vaikuttaa siltä, että kansainvälisten kokousten kutsut tulevat aina viime tipassa, eikä aikataulu mahdollista huolellista valmistautumista. Toimijoiden ja toiminnan tuntemus auttaisi viranomaisia tietämään, kenet voi lyhyellä aikavälillä kutsua. Toisaalta, yksi mahdollisuus olisi myös keskittyä harvempiin kokouksiin per vuosi, eikä aina reagoitaisi pyyntöihin. Yksi mahdollisuus olisi hakea rahoitusta ”Contact point”-tyyppiselle toiminnalle, jossa huolehdittaisiin tiedon välityksestä ja asioiden taustoittamisesta ja valmistelusta. Rahoitusta voisi hakea yhdessä, sillä kenelläkään ei ole omia resursseja, jotka mahdollistaisivat täysipainoisen paneutumisen asiaan.

Yksi mahdollisuus resurssointiin olisi hyödyntää EU- ja Euroopan neuvoston puheenjohtajuuskausia, jotka toistuvat säännöllisesti ja jolloin valtiot korvamerkitsevät järjestelyihin rahaa, jota käytetään ja kohdennetaan esimerkiksi työkokouksiin. Tällöin voisi esimerkiksi järjestää romaniaiheisia työkokouksia.

Viranomaisten näkökulmasta yhteistyö tapahtuu olemassa olevien rakenteiden ja virallisten reittien puitteissa eli pääosin RONKin kautta. Koska vaikuttaa siltä, että kentän ääni ei virallisia reittejä pitkin aina päädy päätöksentekijöiden tietoon, ja yhteistyö vaihtoehtoisten järjestöjen ja toimijoiden kanssa aiheuttaa myöskin ristipaineita, voisi ehkä olla tarpeen tarkastella sitä, kuinka RONK toimii. Millaisia tiedonkeruun välineitä siellä käytetään? Millaiset toimenkuvat henkilöstöllä on? Miten eri alueiden välinen keskustelu toimii? Kuinka tuloksia ja vaikutuksia mitataan? Rakenteellisesti on haastavaa, että RONK on Romanipoliittisen ohjelman suunnittelija ja toimeenpanija, eikä ulkoista arviointikomponenttia ole sisäänkirjoitettu toimintaan. Toisaalta työ on käynnissä, erilaisia dialogisia menetelmiä ja tekemisen tapoja on kokeiltu, mutta haastavuus on aina siinä, että näitä kokeiluja on tehty ulkopuolisella rahoituksella.

Keskustelut on aloitettu. Suosituksissa otamme kantaa siihen, kuinka selvityksen tekijöinä näemme sen, miten tätä kannattaisi hyödyntää.

Suositukset

Nämä ulkoministeriölle suunnatut suositukset on jaettu kahteen osioon. Useassa haastattelussa nousi esille romanitoimijoiden kokemukset riittämättömästä ja merkityksettömästä osallistumisesta. Kumileimasimena toimiminen valmiiksi työstetyille ehdotuksille ja linjauksille ei romanitoimijoiden mielestä vastannut romanien tosiasiallisia tarpeita. Tämän vuoksi ensimmäinen osio suosituksista käsittelee merkityksellisen ja tehokkaan osallistumisen kehittämiseen liittyviä ratkaisuja yleisellä tasolla.

Suositusten toisessa osiossa esitetään uusia tapoja vahvistaa alueellista romanipolitiikkaa sekä vaikuttaa eurooppalaiseen romanipolitiikkaan olemassa olevien toimintatapojen rinnalla. Suositukset on tehty ulkoministeriölle.

Merkityksellisen osallistumisen kehittäminen

1. Merkityksellisen osallistumisen ja hedelmällisen yhteistyön rakentamiseksi suositellaan dialogisia työskentelytapoja aina, kun on tarve kuulla ja osallistaa kohderyhmää ja tehdä yhteistyötä. Tasavertaisen dialogin aikaansaamiseksi voidaan hyödyntää rohkean tilan sekä kuuntelemisen politiikan periaatteita. On myös kiinnitettävä huomiota siihen, että osanottajat tietävät, kuinka heidän panostuksensa vaikutti. Prosessissa kiinnitetään huomiota yhtäläisesti:

- **asiakysymyksiin,** eli sen kartoittamiseen, mitä tietoa ja näkemyksiä osallistujat esittivät. Myös tiedon ja näkemysten tulee olla yhdenvertaisia ja tasapuolisesti huomioituja. Kun ihmiset tuovat esiin näkemyksiään kysyttäessä, on huolehdittava siitä, että on aitoa halua ja valmiutta viedä esiinnousseita asioita eteenpäin toiminnan eri tasoille.
- **menettelytapoihin,** eli dialogin valmisteluun ja ohjaamiseen siten että dialogin tarkoitus, toimintaperiaatteet ja siihen osallistumisen merkitys on kaikille selvää ja ihmisillä on mahdollisuus etukäteen valmistautua
- **vuorovaikutuksen toimivuuteen**. Keskusteluyhteyksien, suhteiden ja yhteistyön rakentaminen osapuolten välille.

2. Panostetaan itse osallistumisen prosesseihin, ei vain lopputulokseen. Prosessia tulisi pitää itsessään päämääränä ja itseisarvona. Tämä vaatii riittäviä resursseja ja ajallista panostusta mutta tukee merkityksellistä osallistumista, joka johtaa parempiin lopputuloksiin.
3. Osana merkityksellistä osallistumista osallistujien tulee saada tieto heidän osallistumisensa konkreettisista vaikutuksista näennäisosallisuuden karsimiseksi. Tehdyistä toimenpiteistä ja asian etenemisestä tulee tiedottaa osallistujille sovitulla tavalla ja sovitussa aikataulussa. Tätä periaatetta tulee toteuttaa läpileikkaavasti romanipolitiikan tekemisessä ja toteuttamissa. Kun asiat suunnitellaan, toteutetaan ja niiden toteutumista seurataan tasavertaisessa yhteistyössä, syntyy kokemus todellisesta osallisuudesta.
4. Osallistumista tukevissa prosesseissa kiinnitetään huomiota kielellisiin eroihin sekä sosiaalisten todellisuuksien eroavaisuuksiin positiivisesti siten, että niistä ei muodostu estettä yhteistyölle, vaan eri taustoista ja viitekehyksistä tuleva tieto on samanarvoista. Tiedon saavutettavuuden varmistamiseksi viestintää tulee tehdä suunnitelmallisesti, selkeällä kielellä ja eri viestintäkanavia hyödyntäen.

Tätä selvitysraporttia voi pitää prosessin käynnistymisenä, ja näitä periaatteita mukaillen ulkoministeriö jatkaa dialogista ja prosessiyhteistyötä romanitoimijoiden kanssa romanien vaikutusmahdollisuuksien kasvattamiseksi eurooppalaisessa romanipolitiikassa.

Alueellisen yhteistyön kehittäminen osana eurooppalaista romanipolitiikkaa

1. Ulkoministeriö jatkaa tämän selvitystyön käynnistämää prosessia ja verkoston rakentamista Pohjoismaiden ja Baltian maiden romanipolitiikan toimijoiden kanssa.
2. Seuraavassa vaiheessa tarkastellaan mahdollisuutta laajentaa yhteistyö kattamaan koko Itämeren valtioiden neuvoston alue, jolloin myös Puola, Saksa, Venäjä ja Islanti otetaan mukaan. Tämän toteuttamiseksi:
   2.1. Ulkoministeriö kutsuu koolle foorumin, joka koostuu vastuuministeriöiden virkamiehistä sekä alueen romanitoimijoista. Foorumin tarkoitus on linjata yhteistyötä romanikysymyksissä sekä Itämeren alueen maiden välillä että yhteisessä vaikuttamisessa eurooppalaiseen romanipolitiikkaan.
   2.2. Perustetaan työryhmä, jonka tehtävänä on laatia pitkäntähtäimen suunnitelma alueen maiden välisen yhteistyön toteuttamiseksi ja rahoittamiseksi.
3. Suomen pysyvät edustustot Euroopan neuvostossa ja ETYJissä nostavat pohjoismaisissa sekä Pohjoismaiden ja Baltian maiden (NB8) välisissä kokouksissa esiin ajankohtaisia romaniasioita, etsivät synergioita ja vahvistavat yhteistyötään vaikuttamisessa instituutioiden romanipolitiikkaan.
4. Hyödynnetään Euroopan neuvoston, ETYJin ja EU:n romaniasioita käsitteleviä kokouksia ja seminaareja Itämeren alueen romanikysymysten esille nostamiseksi sekä yhteistyömahdollisuuksien kartoittamiseksi. Varmistetaan romanien osallisuus näissä keskusteluissa.
5. Tuetaan suomalaisten romanijärjestöjen ja -toimijoiden, erityisesti romaninuorten ja -naisten, valmiuksia osallistua Itämeren alueen ja eurooppalaiseen yhteistyöhön sekä romanijärjestöjen välisen yhteistyön

vahvistamista. Tässä yhteydessä huomioidaan romaniväestön monimuotoisuus ja kiinnitetään huomioita eri ryhmien osallistumismahdollisuuksien toteutumiseen.

6. Painotetaan johdonmukaisesti romanijärjestöjen ja -toimijoiden yhdenvertaisen ja merkityksellisen osallistumisen toteutumista eurooppalaisissa instituutioissa sekä romanien osallistumisen vahvistamista heitä koskevan päätöksenteon ja toiminnan kaikissa vaiheissa − suunnittelussa, toteutuksessa ja arvioinnissa.

Lähteet

Attias, M. (2020). Identiteetit, konfliktit ja sovittelu. THL tietokirjat.

Bhabha, J., Mirga, A., & Matache, M. (Eds.). (2017). Realizing Roma Rights. University of Pennsylvania Press.

Carpentier, N. (2016). Beyond the Ladder of Participation: An Analytical Toolkit for the Critical Analysis of Participatory Media Processes. Javnost - The Public, 23(1), 70–88. https://doi.org/10.1080/13183222.2016.1149760

Friman-Korpela, S. (2014). Romanipolitiikasta romanien politiikkaan. Poliittisen asialistan ja toimijakonseption muutos 1900-luvun jälkipuoliskon Suomessa [Doctoral dissertation]. University of Jyväskylä.

Granqvist, K. (2021). Critical evaluation of Romani inclusion strategies in Finland and Sweden. Journal of Contemporary European Studies, 29(1), 33–44. https://doi.org/10.1080/14782804.2020.1801394

Helakorpi, J. (2020). Innocence, Privilege and Responsibility: Power relations in policies and practices on Roma, Travellers and basic education in three Nordic countries. Helsinki University.

Helakorpi, J., & Fagerheim Kalsås, V. (2020). The curriculum as a controversial issue: Negotiations about the position of Norwegian Romani in education and society. Acta Didactica Norden, 14(4).

Kelty, C. M. (2020). The Participant: A Century of Participation in Four Stories. University of Chicago Press.

Law, I. & Kovats, M. (2018). Rethinking Roma: Identities, Politicisation and New Agendas. Palgrave Macmillan.

McGarry, A. (2011). The Roma Voice in the European Union: Between National Belonging and Transnational Identity. Social Movement Studies, 10(3), 283–297. https://doi.org/10.1080/14742837.2011.590030

McGarry, A., & Agarin, T. (2014). Unpacking the Roma Participation Puzzle: Presence, Voice and Influence. Journal of Ethnic and Migration Studies, 40(12), 1972–1990. https://doi.org/10.1080/1369183X.2014.897599

Metsälä, K. (2019). Kulttuurisensitiiviseen kokemusasiantuntijakoulutukseen osallistuneiden kokemuksia koulutuksesta sekä koulutuksen vaikutuksista osallisuuteen ja motivaatioon Ylempi AMK-opinnäytetyö. http://www.theseus.fi/handle/10024/262849

Mirga-Kruszelnicka, A. (2017). Revisiting the EU Roma Framework: Assessing the European Dimension for the Post-2020 Future (p. 40). Open Society European Policy Institute.

Miskovic, M. (Ed.). (2013). Roma Education in Europe: Practices, policies and politics. Routledge.

Pateman, C. (1970). Participation and democratic theory. Cambridge University Press.

Stenroos, M. (2020). Social orders, tensions and saviourism: An ethnography of Finnish Roma policy implementation. University of Helsinki.

Trehan, N. (2009). The Romani Subaltern within Neoliberal European Civil Society: NGOization of Human Rights and Silent Voice. In N. Trehan & N. Sigona (Eds.), Romani politics in contemporary Europe: Poverty, ethnic mobilization, and the neoliberal order. Palgrave Macmillan.

Voiculescu, C. (2019). European Social Integration and The Roma—Questioning Neoliberal Governmentality. Routledge.

Weller, M. (2004). Creating the Conditions Necessary for the Effective Participation of Persons Belonging to National Minorities. International Journal on Minority and Group Rights, 10(4), 265–290. https://doi.org/10.1163/1571811031260699