

## **Kommenttaari n. 2**

**Kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden  
tehokas osallistuminen kulttuuri-, yhteiskunta- ja  
taloudelliseen elämään ja julkisiin asioihin**

*Hyväksytty 27.2.2008*



## Sisällysluettelo

**Executive Summary** ..... Error! Bookmark not defined.

**Part I Introduction** ..... Error! Bookmark not defined.

**Part II Preliminary Remarks**..... Error! Bookmark not defined.

1. International Standards for Effective Participation of Persons belonging to National Minorities: the Framework Convention and other international instruments..... 18

2. Core Considerations on Article 15 of the Framework Convention..... 20

a) Effective participation, full and effective equality and promotion of national minorities' identity and culture ..... **Error! Bookmark not defined.**

b) Effective participation on “issues affecting national minorities” ..... **Error! Bookmark not defined.**

c) “Effectiveness” of participation ... **Error! Bookmark not defined.**

d) Effective participation of national minorities and intercultural dialogue..... **Error! Bookmark not defined.**

**Part III Key Findings on Participation of Persons belonging to National Minorities in Cultural, Social and Economic Life and in Public Affairs** .....26

1) Participation in Economic and Social Life ..... 26

a) Availability of statistical data on the socio-economic situation of persons belonging to national minorities. **Error! Bookmark not defined.**

b) Legislation prohibiting discrimination in socio-economic life ..... **Error! Bookmark not defined.**

- c) Capacity of public service to deal with socio-economic needs of persons belonging to national minorities..... **Error! Bookmark not defined.**
- d) Participation of persons belonging to national minorities in socio-economic life in depressed regions..... **Error! Bookmark not defined.**
- e) Participation in socio-economic life of persons belonging to disadvantaged national minorities **Error! Bookmark not defined.**
- f) Access to land and property as a condition for participation in socio-economic life.. **Error! Bookmark not defined.**
- g) Residency, language and other requirements as a condition for participation in socio-economic life ..... **Error! Bookmark not defined.**
- h) Housing standards and participation in socio-economic life ..... **Error! Bookmark not defined.**
- i) Health care and participation in socio-economic life ..... **Error! Bookmark not defined.**
- 2) Participation in Cultural Life ..... 41
- 3) Participation in Public Affairs ..... 44
- a) Participation of persons belonging to national minorities in legislative process..... **Error! Bookmark not defined.**
  - i. Political parties..... **Error! Bookmark not defined.**
  - ii. Design of electoral systems at national, regional and local levels ..... 47
  - iii. Administrative and constituency boundaries ..... 50
  - iv. Reserved seats system..... 50
  - v. Parliamentary practice ... **Error! Bookmark not defined.**
  - vi. 'Veto' rights..... 52
  - vii. Citizenship requirements ..... 53
  - viii. Language proficiency requirements..... 54

- b) Participation of persons belonging to national minorities through specialised governmental bodies **Error! Bookmark not defined.**
- c) Participation of persons belonging to national minorities through consultative mechanisms..... **Error! Bookmark not defined.**
  - i. Setting-up consultative mechanisms.....**Error! Bookmark not defined.**
  - ii. Representativeness of consultative mechanisms ..... 57
  - iii. Types of consultative mechanisms ..... 58
  - iv. Role and functioning of consultative bodies..... 59
- d) Representation and participation of persons belonging to national minorities in public administration, in the judiciary and in the executive..... **Error! Bookmark not defined.**
- e) Participation of persons belonging to national minorities through sub-national forms of government..... **Error! Bookmark not defined.**
- f) Participation of persons belonging to national minorities through autonomy arrangements..... **Error! Bookmark not defined.**
- g) Availability of financial resources for minority-related activities..... **Error! Bookmark not defined.**
- h) Media as a source for the effective participation of persons belonging to national minorities in public affairs ..... **Error! Bookmark not defined.**
- i) Participation of persons belonging to national minorities in the monitoring of the Framework Convention..... **Error! Bookmark not defined.**

**Part IV Conclusions** ..... Error! Bookmark not defined.  
 Appendix: Relevance of other Articles of the Framework Convention for the Interpretation of Article 15..... 74



## **Tiivistelmä**

Kansallisten vähemmistöjen suojelua koskevan puiteyleissopimuksen 15 artikla määrää, että sopimuspuolet “luovat tarpeelliset olosuhteet kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden tehokkaalle osallistumiselle kulttuuri-, yhteiskunta- ja talouselämään sekä erityisesti heitä koskeviin julkisiin asioihin”.

Nyt käsillä olevan kommentaarin tarkoituksena on esittää neuvoa-antavan komitean tulkinta puiteyleissopimuksen määräyksistä, jotka liittyvät kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden tehokkaaseen osallistumiseen käyttäen tässä pohjana neuvoa-antavan komitean maakohtaisia lausuntoja vuosilta 1999–2007. Kommentaarin tarkoituksena on tarjota käyttökelpoinen väline sopimusvaltioiden viranomaisille ja päättäjille, virkamiehille, vähemmistöjärjestöille, kansalaisjärjestöille, yliopistotutkijoille ja muille vähemmistösuojelun kanssa toimiville. Kommentaari keskittyy pääosin kotimaisen tason osallistumismekanismeihin, mutta on silti tärkeää, että kansallisiin vähemmistöihin kuuluvat ovat mukana myös kaikissa kansainvälisten välineiden ja etenkin puiteyleissopimuksen valvonta- ja toimeenpanovaiheissa, jotta saavutettu lopputulos olisi tasapainoinen ja tasokas.

## **Osallistuminen talous- ja yhteiskuntaelämään**

Kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden tehokas osallistuminen pitää sisällään heidän taloudellisen ja yhteiskunnallisen elämänsä sekä poliittisiin ja julkisiin asioihin osallistumisen.

Tehokas osallistuminen edellyttää sitä, että sopimusvaltiot

eivät ainoastaan poista esteitä vähemmistöjen yhdenvertaisen taloudellisten ja yhteiskunnallisten palveluiden saamisen tieltä, vaan valtioiden on myös edistettävä heidän osallisuuttaan asianomaisten etujen ja palvelujen tarjontavaiheessa.

Luotettavasti ja helposti saatavilla oleva tieto on olennainen edellytys, jotta voidaan kehittää tehokkaita toimenpiteitä yhteiskunnalliseen ja taloudelliseen syrjintään puuttumiseksi ja tehokkaan yhdenvertaisuuden edistämiseksi. Tästä syystä sopimusvaltioiden pitäisi kerätä säännöllisesti ajantasaista tietoa kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden sosioekonomisesta ja koulutuksellisesta tilanteesta, jotta heidän asemaansa voitaisiin verrata valtaväestön tilanteeseen. Tietojen keruun pitäisi tapahtua kansainvälisiä henkilötietosuojaa koskevien standardien mukaisesti.

Todellinen osallistuminen yhteiskunnallis-taloudelliseen elämään edellyttää myös kattavaa lainsäädäntöä, joka kieltää julkisten ja yksityisten toimijoiden harjoittaman etnisiin syihin perustuvan syrjinnän. Lainsäädännön pitäisi kattaa työllisyys-, asunto-, terveydenhuolto- ja sosiaaliturva-asiat. On myös tärkeää, että syrjintätapauksissa on olemassa asianmukaiset oikeussuojakeinot ja että erityistä huomiota kiinnitetään kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien naisten moninkertaiseen syrjintään.

Kansallisten vähemmistöjen osallistumista yhteiskunnallis-taloudelliseen elämään vaikeuttavat toisinaan hallinnolliset esteet ja se, ettei instituutioilla ole riittävän herkkää tietoa ja osaamista vähemmistöjen kulttuuritaustasta ja erityistarpeista. Sopimusvaltioiden olisi kehitettävä julkisten palvelujen henkilöstön koulutusohjelmia, jotta viranhaltijat pystyisivät asiaankuuluvalla tavalla vastaamaan kansallisten vähemmistöjen tarpeisiin.



Julkisia palveluja ja sosiaaliturvalaitoksia koskevan tiedon pitää olla helposti saatavilla ja tarvittavilta osin kansallisten vähemmistöjen kielillä. Julkisten laitosten pitäisi edistää kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden työhönottoa ja palveluksessa pitämistä.

Taloudellisesti taantuvilla alueilla, kuten maaseudulla, eristyneillä ja raja-alueilla, sodan runtelemilla tai katoavan teollisuuden alueilla asuvien kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden tulisi olla erityisten toimenpiteiden kohteena, jotta heidän tehokas yhteiskunnallis-taloudellinen osallistumisensa olisi mahdollista. Näitä toimenpiteitä pitäisi edistää tarpeen mukaan kahdenvälisen ja rajat ylittävän yhteistyön keinoin.

Heikoimmassa asemassa olevien vähemmistöryhmien jäsenet tarvitsevat lisäksi usein erityisiä tehokkaan yhdenvertaisuuden takaavia sosiaalisia ja taloudellisia toimia.

Jotta romanien ja kiertolaisten tehokasta integraatiota yhteiskunnallis-taloudelliseen elämään voitaisiin edistää, tarvittaisiin kattavia pitkän aikavälin suunnitelmia, jotka pannaan tehokkaasti toimeen. Näiden strategioiden täytäntöönpanoa pitäisi valvoa ja niiden vaikutuksia arvioida tiiviissä yhteistyössä niiden kohteena olevien kanssa.

Sopimusvaltioiden tulisi poistaa turhat esteet ja liiallinen säättely, joka estää tietyille vähemmistöryhmille ominaisen ja uhanalaisen taloudellisen toiminnan harjoittamisen.

Jotta kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden täysi ja tehokas yhdenvertaisuus voidaan taata yksityistämisprosesseissa, viranomaisten pitää läpinäkyvyyden takaamisen lisäksi luoda valvonta- ja arviointimekanismeja. Aseellisten konfliktien jälkeen sopimusvaltioiden tulisi varmistaa, että kansallisiin

vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden esittämät kiinteistöjä koskevat vaatimukset käsitellään ja toimeenpannaan tehokkaasti, läpinäkyvästi ja syrjimättömästi.

Tiettyihin ryhmien, kuten alkuperäiskansojen käyttämää maata tulisi suojella erityisen tehokkaasti. Näiden ryhmien edustajien pitäisi olla kiinteästi mukana kaikessa maa- ja maankäyttöön liittyvässä päätöksenteossa perinteisillä asuinalueillaan.

Työmarkkinoille pääsyä, perussosiaalietujen ja julkisten palvelujen saantia ei pitäisi rajoittaa asiaankuulumattomilla asuinpaikka- tai kielitaitovaatimuksilla, jotka vaikuttavat erityisesti tiettyihin kansallisiin vähemmistöihin kuuluviin henkilöihin. Samanaikaisesti sopimusvaltioiden tulisi varmistaa, että asuinpaikkarekisteröintiprosessit ovat helposti saavutettavia eivätkä syrji – suoraan tai välillisesti – kansallisiin vähemmistöihin kuuluvia ja että niitä valvotaan säännöllisesti.

Sopimusvaltioiden on ryhdyttävä asuntoasioissa päättäväisiin toimiin sellaisten syrjivien käytänteiden lopettamiseksi, jotka johtavat tiettyihin kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden erotteluun ja syrjäytymiseen. Valtioiden tulee lisäksi kehittää kattavia sektorikohtaisia politiikkaohjelmia, joilla voidaan puuttua ala-arvoisen asumisen ja perusinfrastruktuurin puuttumiseen ongelmiin, jotka nekin koskettavat erityisesti tiettyihin vähemmistöihin kuuluvia henkilöitä.

Terveydenhuollossa sopimusvaltioiden tulisi varmistaa asianomaisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden tehokas osallistuminen terveydenhuolto-ongelmien ratkaisemiseen tähtäävien toimenpiteiden suunnitteluun,

toimeenpanoon ja arviointiin, jotta heidän erityisongelmiinsa voitaisiin paremmin vastata. Terveyspalveluiden hoito- ja hallintohenkilöstön pitäisi saada asianmukaista koulutusta ja samalla tulisi edistää kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien terveydenhuoltoalalla toimivien välittäjien palkkaamista.

Yhdenvertaisia mahdollisuuksia edistäviä politiikkaohjelmia ei tulisi myöskään rajata pelkästään terveydenhuoltoalaan. Niillä tulisi laadukkaiden palveluiden tuottamiseen kansallisiin vähemmistöihin kuuluville henkilöille siten, että niiden vaikutus olisi sama kuin muullekin väestölle tarjotuilla palveluilla.

### **Kulttuurielämään osallistuminen**

Kun kansallisiin vähemmistöihin kuuluviin henkilöihin kohdistuvaa kulttuuripolitiikkaa suunnitellaan ja toteutetaan, on oleellista, että viranomaiset kuulevat asiaankuuluvalla tavalla näitä kansallisia vähemmistöjä ja ottavat ne mukaan päätöksentekoprosessiin, jotta heidän tarpeensa tulevat tehokkaasti täytetyiksi. Tämä koskee yhtä lailla vähemmistökulttuureille annettavaa julkista tukea.

Hajauttamismenettelyt ja toimivallan delegointi itsenäisille kulttuuritoimijoille voi olla tärkeä tekijä, joka mahdollistaa kansallisten vähemmistöjen tehokkaan osallistumisen kulttuurielämään.

Tiedotusvälineillä on keskeinen rooli kulttuurielämässä; tässä mielessä kansallisiin vähemmistöihin kuuluvilla on oltava mahdollisuus perustaa ja käyttää omia joukkoviestimiään. Yhtä tärkeää on, että heillä on edustus myös valtamedioissa, jotta he voivat esittää omia näkökantojaan koko yhteiskuntaa koskevista asioista.

## **Osallistuminen julkiseen elämään**

Kansallisiin vähemmistöihin kuuluvat henkilöt voivat osallistua julkisiin asioihin monien erilaisten järjestelyjen kautta, kuten olemalla edustajina luottamuselimissä ja julkishallinnossa eri tasoilla, kuulemismekanismeissa tai kulttuurillista autonomiaa edistävissä järjestelyissä. Erityishuomiota tulisi kiinnittää siihen, että kansallisiin vähemmistöihin kuuluvat naiset ja miehet ovat tasapuolisesti edustettuina.

Siitä riippumatta, että vähemmistöjen edustus luottamuselimissä voidaan saavuttaa muutenkin kuin erityisiä poliittisia puolueita perustamalla, etnisiin tai uskonnollisiin perustein muodostetut poliittiset puolueet kieltävä lainsäädäntö voi johtaa asiattomiin yhdistymisvapauden rajoituksiin. Kaikkien rajoitusten pitäisi olla kansainvälisen oikeuden periaatteiden mukaisia. Kansallisiin vähemmistöihin kuuluvia henkilöitä edustavilla tai heidän oikeuksiaan ajavilla puolueilla pitäisi olla riittävät vaalikampanjointimahdollisuudet.

Kun asianomaisia on kuultu asianmukaisesti, lainsäädännön tehokkaan toimeenpanon on kuljettava käsi kädessä perustuslain takeiden kanssa, jotta kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden tehokas osallistuminen varmistetaan. Mitkä järjestelyt valitaankin, niitä on syytä seurata säännöllisesti sen takaamiseksi, että ne heijastavat riittävällä tavalla yhteiskunnan kehitystä.

Yleissääntönä on, että kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden edustusta luottamuselimissä edistäviä toimia pitäisi tukea. Poikkeukset äänikynnysvaatimuksista, ennalta varatut edustajanpaikat tai veto-oikeus ovat usein osoittautuneet hyödyllisiksi keinoiksi edistää näiden

henkilöiden osallistumista luottamuselimiin. Nämä järjestelyt yksinään eivät kuitenkaan automaattisesti johda siihen, että kansallisiin vähemmistöihin kuuluvat henkilöt saisivat aitoa ja todellista päätöksentekovaltaa. Joissain erityisolosuhteissa veto-oikeus tai 'kvasiveto-oikeus' voi jopa johtaa valtiollisten laitosten halvaantumiseen. Näissä tapauksissa olisi etsittävä vaihtoehtoisia tapoja, joilla kansallisiin vähemmistöihin kuuluvat voivat osallistua päätöksentekoon.

Vähemmistöasioita valvovien parlamentaaristen valiokuntien perustaminen voi auttaa pitämään kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden huolenaiheet tärkeällä sijalla edustuslaitoksen asialistalla. Näihin huolenaiheisiin pitäisi kuitenkin myös muiden valiokuntien puuttua.

Vaalipiiri- tai hallinnollisten rajojen vetäminen saattaa vaikuttaa vähemmistöjen osallistumiseen. Sopimusvaltioiden tulisi varmistua siitä, etteivät vaalipiirimuutokset vähennä kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden mahdollisuuksiin tulla valituiksi.

Kansalaisuus on myös tärkeä tekijä, joka voi vaikuttaa vähemmistöjen osallistumiseen julkisiin asioihin. Vaikka onkin oikeutettua jossain määrin rajata niiden ääni- ja vaalioikeutta, joilla ei ole kansalaisuutta, näitä rajoituksia ei tulisi soveltaa laajemmin kuin on tarpeellista. Sopimusvaltioita kannustetaan antamaan ei-kansalaisille ääni- ja vaalioikeus paikallisvaaleissa. Parlamentti- ja paikallisvaalien ehdokkailta edellytettävät kielitaitovaatimukset eivät ole puiteyleissopimuksen 15 artiklan mukaisia, koska niillä on kielteinen vaikutus kansallisiin vähemmistöön kuuluvien henkilöiden tehokkaaseen osallistumiseen julkisiin asioihin.

Kuulemismekanismit ovat myös eräs keino, jolla kansallisiin vähemmistöihin kuuluvat voivat osallistua päätöksentekoprosesseihin. Vastaavasti kuin pelkkä edustajapaikka luottamuselimissä saattaa olla riittämätön keino takaamaan todellisen päätöksentekovallan, kuuleminen ei yksinään ole riittävä mekanismi kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden tehokkaan osallistumisen varmistamiseen. Sopimusvaltioita tulisi kansalliset olosuhteet huomioon ottaen luoda järjestelmiä, jotka takaavat sekä kansallisten vähemmistöjen edustuksen että heidän kuulemisensa.

Kuulemista varten perustetuilla rakenteilla tulisi olla selvä juridinen asema ja niiden kuulemisvelvollisuus tulisi kirjata lakiin. Lisäksi päätöksentekoprosesseissa mukana olemisen pitäisi olla luonteeltaan säännöllistä ja pysyvää. Asianmukaista huomiota pitäisi kiinnittää siihen, että kuulemisrakenteet ovat syrjimättömiä ja edustavia. Niillä tulee olla läpinäkyvät nimitysmenettelyt, jotka perustuvat kansallisten vähemmistöjen edustajien mielipiteiden tarkkaan kuulemiseen. Niitä tulee myös ajoittain tarkastella uudelleen sen varmistamiseksi, että asianomaiset elimet edustavat laajasti kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien erilaisia näkemyksiä. Kuulemisrakenteen tulisi myös säännöllisesti käsitellä pienempiin vähemmistöihin sekä niihin kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden asioita, jotka asuvat niiden alueiden ulkopuolella, joilla asuu perinteisesti huomattava määrä kansalliseen vähemmistöön kuuluvia henkilöitä.

Julkishallinnon, oikeuslaitoksen, poliisiviranomaisten ja toimeenpanoelinten tulisi mahdollisuuksien mukaan heijastaa yhteiskunnan moninaisuutta. Tästä syystä tulisi edistää kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden

rekrytointia. On kuitenkin pyrittävä välttämään toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on saavuttaa jäykkä matemaattinen yhdenvertaisuus eri ryhmien edustuksessa. Julkishallinnon henkilöstöltä edellytettävä valtiollisten kielten osaamisvaatimus ei saisi ylittää sitä mikä on tarpeen kyseisen toimen tai palvelun hoitamiseksi. Enemmän huomiota pitäisi kiinnittää romaaneihin ja kiertolaisiin sekä pienempiin vähemmistöihin, jotka ovat julkishallinnossa usein vahvasti aliedustettuja. Sopimusvaltioita kannustetaan luomaan hallinnollisia rakenteita kansallisia vähemmistöjä koskevien asioiden käsittelemiseksi. Näiden rakenteiden tehtävänä olisi käynnistää ja koordinoida vähemmistösuojelua koskevia valtiovallan poliittisia toimia. Niiden ja toisaalta vähemmistöjen kuulemismekanismien ja muiden valtiovallan rakenteiden välinen koordinaatio on oleellisen tärkeää. Nämä järjestelyt voivat auttaa sen varmistamisessa, että vähemmistöasioita priorisoidaan valtiovallan politiikkaohjelmissa.

Sopimusvaltion omalla perustuslaillisella rakenteella voi olla määräävä vaikutus siihen, missä määrin kansallisiin vähemmistöihin kuuluvat henkilöt voivat tehokkaasti osallistua julkisiin asioihin. Unohtamatta kulloisiakin kansallisia olosuhteita, valtionhallinnon pienemmät osat tai vähemmistöjen autonomiset itsehallintomuodot voivat olla arvokkaita välineitä kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden tehokkaan osallistumisen edistämiseksi monella elämänalueella. Sopimusvaltion perustuslaillisesta muodosta riippumatta sen keskushallinnon viranomaisten tulisi kantaa se kansallisiin vähemmistöihin kuuluvia henkilöitä koskeva vastuunsa, joka seuraa kansainvälisistä ja kansallisista lainsäädännöllisistä rakenteista.

Riittävästi henkilö- ja taloudellisia resursseja tulee olla

tarjolla, jotta vähemmistöasioita hoitavat elimet pystyisivät tekemään työnsä tehokkaasti.

On olennaisen tärkeää, että sekä valtamediat että vähemmistön tiedotusvälineet pitävät suuren yleisön riittävän tietoisena kansallisia vähemmistöjä koskevista poliittisista asioista. Näin ollen on tärkeää varmistaa, että kansallisiin vähemmistöihin kuuluvia henkilöitä on riittävästi erilaisissa joukkoviestimiin liittyvissä elimissä, kuten valvovissa lautakunnissa ja itsenäisissä säätelyelimissä, julkisen palvelun yleisradiotoiminnan valvontakomiteoissa ja tilintarkastajakunnissa.



## Osa I Johdanto

1. Kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden tehokas osallistuminen julkisen elämän eri alueilla on oleellisen tärkeää sosiaalisen koheesion ja aidosti demokraattisen yhteiskunnan kehittymisen kannalta. Kansallisten vähemmistöjen suojelua koskevan puiteyleissopimuksen<sup>1</sup> (jäljempänä ‘puiteyleissopimus’) 15 artikla määrääkin, että sopimuspuolet “luovat tarpeelliset olosuhteet kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden tehokkaalle osallistumiselle kulttuuri-, yhteiskunta- ja talouselämään sekä erityisesti heitä koskeviin julkisiin asioihin”.

2. Ajatellen sitä, miten tärkeää kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden tehokas osallistuminen on, puiteyleissopimuksen neuvoa-antava komitea (jäljempänä ‘neuvoa-antava komitea’) päätti omistaa toisen kommentaarinsa kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden yhteiskunta-, talous- ja kulttuurielämään ja julkisiin asioihin osallistumista koskeville teemoille. Tämän kommentaarin päätavoitteena on valottaa neuvoa-antavan komitean pääosin vuosina 1999 ja 2007 hyväksytyissä maakohtaisissa lausunnoissaan tekemiä tulkintoja puitesopimuksen määräyksistä, jotka koskevat kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden

---

<sup>1</sup> Kansallisten vähemmistöjen suojelua koskeva puiteyleissopimus, joka hyväksyttiin vuonna 1994, on keskeinen Euroopan neuvoston asiakirja kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden suojelemiseksi. Se astui voimaan vuonna 1998 ja sen on tähän mennessä ratifioinut 39 jäsenvaltiota.

tehokasta osallistumista. Kommentaari pyrkii tarjoamaan käyttökelpoisen välineen sopimusvaltioiden viranomaisille ja päättäjille, virkamiehille, vähemmistöjärjestöille, kansalaisjärjestöille, yliopistotutkijoille ja muille vähemmistösuojelun kanssa toimiville.

3. Kommentaarin alustavat huomiot heijastelevat sitä, miten tärkeänä osallistuminen itsessään nähdään sekä mikä on osallistumisen merkitys puitesopimuksen takaamien oikeuksien tehokkaan hyödyntämisen kannalta. Itse kommentaarissa analysoidaan lukuisia avaintuloksia, joita on saatu kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden tehokasta osallistumista koskien etenkin puiteyleissopimuksen eri artikloja koskevien maakohtaisten lausuntojen valossa (osa III). Kommentaarin johtopäätöksissä käsitellään asiassa yhä edessä olevia suurimpia haasteita ja todetaan ne alueet, joihin neuvoantavan komitean tulee kiinnittää lisähuomiota tulevaisuudessa maakohtaisissa valvontatehtävissään. Liitteessä on analyysi 15 artiklan suhteesta puiteyleissopimuksen muihin artikloihin. Tämä kommentaari tulee nähdä elävänä asiakirjana, jota on tarpeen kehittää puiteyleissopimuksen valvonnan edetessä.

4. Kommentaaria laatiessaan neuvoantava komitea kuuli laajasti kansallisten vähemmistöjen edustajia ja järjestöjä, yliopistomaailman edustajia ja muita sidosryhmiä varmistuakseen siitä, että kommentaari olisi mahdollisimman kattava ja että se riittävällä tavalla heijastelisi kansallisten vähemmistöjen kohtaamia haasteita.

## Osa II Alustavat huomiot

### **1. Kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden tehokasta osallistumista koskevat kansainväliset standardit: puiteyleissopimus ja muut kansainväliset asiakirjat**

5. Kansallisten vähemmistöjen suojelua koskevan puiteyleissopimuksen mukainen kansallisten vähemmistöjen suojelu ja näihin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden oikeudet ja vapaudet ovat kansainväliseen ihmisoikeuksien suojeluun oleellisesti kuuluva osa.<sup>2</sup> Näin ollen kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden puiteyleissopimuksen 15 artiklan mukainen tehokas osallistuminen kulttuuri-, yhteiskunta- ja talouselämään sekä julkisiin asioihin on myös osa kansainvälistä ihmisoikeuksien suojelua.

6. Vaikka puiteyleissopimus suojeleekin kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien yksittäisten henkilöiden oikeuksia,<sup>3</sup> tiettyjen oikeuksien käyttämisellä, mm. oikeudella tehokkaaseen osallistumiseen, on kollektiivinen ulottuvuutensa. Tämä merkitsee sitä, että tiettyjä oikeuksia voi tehokkaasti hyödyntää vain muiden kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden yhteisönä.<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> Ks. puiteyleissopimuksen 1 artikla.

<sup>3</sup> Ks. puiteyleissopimuksen 1 artiklaa koskeva puiteyleissopimuksen selittävä muistion kappale 31.

<sup>4</sup> Ks. puiteyleissopimuksen 3(2) artikla: “Kansallisiin vähemmistöihin kuuluvat henkilöt voivat yksin samoin kuin yhdessä toisten kanssa käyttää tähän puiteyleissopimukseen sisältyvistä periaatteista johtuvia oikeuksia ja nauttia niistä johtuvista vapauksista.”

7. Puiteyleissopimuksen lisäksi on muita kansainvälisiä asiakirjoja, joilla on merkitystä kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden osallistumiselle. Neuvoa-antava komitea on tätä kommentaaria laatiessaan ottanut huomioon näissä kansainvälisissä asiakirjoissa olevat normit. Niiden joukossa on juridisesti sitovia normeja ja toisaalta suosituksia ja ohjeistuksia. Juridisesti sitovia ovat Euroopan yleissopimukseen ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi (Euroopan ihmisoikeussopimus) sisältyvät normit ja niihin liittyvä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntö, uudistettu Euroopan sosiaalinen peruskirja sekä alueellisia kieliä tai vähemmistökieliä koskeva eurooppalainen peruskirja. Analysoidessaan puiteyleissopimuksen 15 artiklaa neuvoa-antava komitea on niin ikään kiinnittänyt huolellista huomiota ETYJ:n kansallisten vähemmistöjen korkean edustajan Lundin suosituksiin kansallisten vähemmistöjen tehokkaasta osallistumisesta julkiseen elämään. YK on myös antanut omansa panoksensa osallistumisasioita koskevien normien kehittämiseen; julkilausuma kansallisiin tai etnisiin, uskonnollisiin ja kielellisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden oikeuksista (vuodelta 1992), julkilausuma alkuperäiskansojen oikeuksista (vuodelta 2007) ja yleisemmällä tasolla kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskeva kansainvälinen yleissopimus ovat näitä asiakirjoja.

## **2. Puiteyleissopimuksen 15 artiklaa koskevat ydinhuomiot**

8. Puiteyleissopimuksen 15 artikla on monessa suhteessa sen keskeinen määräys. Kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden osallistumisen astetta eri elämänoilla voidaan pitää yhtenä yhteiskunnan moniarvoisuuden ja demokraattisuuden mittarina. Sopimusvaltioiden tulisikin siksi nähdä, että kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden tehokkaan osallistumisen mahdollistavien olosuhteiden luominen on oleellinen osa moniarvoisen yhteiskunnan hyvän hallintotavan periaatteiden toteuttamista.

9. Kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden tehokas osallistuminen on myös äärimmäisen tärkeää sosiaalisen koheesion vahvistamiseksi, sillä kansallisten vähemmistöjen pitäminen yhteiskunnan laidoilla voi johtaa yhteiskunnalliseen syrjäytymiseen ja ryhmien välisiin jännitteisiin. Kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden jättäminen yhteiskunnallis-taloudellisen elämän ulkopuolelle vaikuttaa koko maahan, ja vaarana on heidän yhteiskunnallisen osallistumisensa ja lisäpanoksensa menettäminen.

10. Puiteyleissopimuksen kaikkien muidenkin artiklojen tavoin myös 15 artiklasta seuraa sopimusvaltioille tulosvelvoite: niiden tulee varmistaa tehokkaan osallistumisen mahdollisuudet, mutta asianmukaisimmat keinot tämän tavoitteen saavuttamiseksi jätetään niiden oman harkinnan varaan. Tämä kommentaari pyrkii tarjoamaan sopimusvaltioille analyysin jo saaduista

kokemuksista, joiden avulla ne voivat itse löytää tehokkaimmat vaihtoehdot.

11. Kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden tehokkaan yhteiskuntaan osallistumisen edistäminen edellyttää jatkuvaa ja todellista vuoropuhelua sekä kansallisiin vähemmistöihin ja valtaväestöön kuuluvien kesken että kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden ja viranomaisten välillä. Tätä kahdentasoista vuoropuhelua voi syntyä vain, jos on olemassa tehokkaita kommunikaatiokanavia.

12. Neuvoa-antava komitea katsoo, että puiteyleissopimukseen kuuluva valvontamekanismi on itsessään arvokas prosessi, jolla kansallisiin vähemmistöön kuuluvien henkilöiden ja viranomaisten välistä vuoropuhelua voidaan edistää.

**a) Tehokas osallistuminen, täysi ja tehokas yhdenvertaisuus ja kansallisten vähemmistöjen identiteetin ja kulttuurin edistäminen**

13. Puiteyleissopimuksen 15 artikla on sen keskeinen, tehokasta osallistumista koskeva määräys, mutta osallistuminen on kaikkien muidenkin yleissopimuksen nojalla suojattujen oikeuksien täysipainoisen hyödyntämisen avainedellytys.<sup>5</sup> Tässä suhteessa 15 artiklan suhde 4 ja 5 artiklaan on erityisen tärkeä. Itse asiassa 15, 4 ja 5 artikla voidaan nähdä puitesopimuksen perustan muodostavan kolmion kolmena kulmana.

---

<sup>5</sup> Ks. kommentaarin liite.

14. 4 artikla edellyttää, että sopimusvaltiot edistävät kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden täyttä ja tehokasta yhdenvertaisuutta kaikilla elämän aloilla. Tämä tarkoittaa oikeutta tasavertaiseen lain suojaan, yhdenvertaisuuteen lain edessä ja oikeutta suojaan kaikelta etniseen alkuperään tai muuhun syyhyn perustuvalta syrjinnältä. Lisäksi täysi ja tehokas yhdenvertaisuus tarkoittaa sitä, että viranomaisten tulee ryhtyä erityisiin toimenpiteisiin menneisyyteen liittyvän tai rakenteellisten eriarvoisuuden poistamiseksi ja sen varmistamiseksi, että sekä kansallisiin vähemmistöihin että valtaväestöön kuuluvilla on samat mahdollisuudet eri alueilla. Sopimusvaltiot sitoutuvat 5 artiklan nojalla “edistämään olosuhteita, jotka ovat tarpeellisia, jotta kansallisiin vähemmistöihin kuuluvat henkilöt voivat ylläpitää ja kehittää kulttuuriaan sekä säilyttää identiteettinsä oleelliset perustekijät nimittäin heidän uskontonsa, kielensä, perinnäistapansa ja kulttuuriperintönsä”, jotta heidän identiteettiin liittyvät oikeutensa voidaan *tehokkaasti* taata.

15. Puiteyleissopimuksen 15 artiklan mukainen oikeus tehokkaaseen osallistumiseen mahdollistaa sen, että vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden huolenaiheita, jotka liittyvät heidän täyteen ja tehokkaaseen yhdenvertaisuuteensa ja oikeuteensa säilyttää ja kehittää omaa erityisidentiteettiä, kuullaan ja ne otetaan tehokkaasti huomioon.

<p><b>b) Tehokas osallistuminen “kansallisiin vähemmistöihin vaikuttavissa asioissa”</b></p>
--

16. 15 artikla edellyttää, että sopimusvaltiot luovat tarpeelliset olosuhteet kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden tehokkaalle osallistumiselle *erityisesti*

*heitä koskeviin* erilaisiin asioihin. Tämä 15 artiklan osan perusteella sopimusvaltioiden tulee kiinnittää erityishuomiota siihen, että kansallisiin vähemmistöihin kuuluvat henkilöt osallistuvat päätöksentekoprosesseihin heitä erityisesti koskevissa asioissa. Neuvoa-antava komitea on kommentoinut laajasti eri mekanismeja, joita sopimusvaltiot ovat ottaneet käyttöön kansallisten vähemmistöjen edustajien ottamiseksi mukaan kuulemis- ja päätöksentekoprosesseihin heitä koskevissa asioissa. Kommentit keskittyvät mekanismeihin, joiden avulla kansalliset vähemmistöt ovat mukana erityistä kulttuurista, yhteiskunnallista ja taloudellisia politiikkaa ja julkisia asioita koskevassa päätöksenteossa.

17. Samalla neuvoa-antava komitea on usein korostanut sitä, että kansallisiin vähemmistöihin kuuluvilla henkilöillä tulisi olla sananvaltaa asioissa, jotka eivät ole pelkästään heidän oma huolenaiheensa vaan jotka vaikuttavat heihin koko yhteiskunnan jäsenenä. Julkisiin asioihin osallistuminen onkin oleellista paitsi siksi, että siten kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden erityisasiat otetaan huomioon vaan myös siksi, että he voisivat vaikuttaa koko yhteiskunnan kehityksen yleiseen suuntaan.

### **c) Osallistumisen “tehokkuus”**

18. Eräs 15 artiklaan liittyvä keskeinen asia on sanan “tehokkuus” merkitys vähemmistön osallistumista koskevassa asiayhteydessä. Osallistumisen “tehokkuutta” ei voida määritellä ja mitata abstraktein käsittein. Pohtiessaan sitä, onko kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden osallistuminen tehokasta, neuvo-antava komitea ei ole keskittynyt pelkästään tutkimaan niitä



keinoja, jotka edistävät kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden täyttä ja tehokasta yhdenvertaisuutta: se on myös ottanut huomioon sen, mikä vaikutus niillä on asianomaisiin henkilöihin ja koko yhteiskuntaan. Vaikutuksella on sekä laadullisia että määrällisiä ulottuvuuksia, ja eri toimijat saattavat nähdä ne eri tavoin riippuen siitä, mikä heidän osallisuutensa prosesseissa on.

19. Näin ollen ei riitä, että sopimusvaltiot tarjoavat kansallisiin vähemmistöihin kuuluville muodolliset osallistumismahdollisuudet. Niiden tulisi myös varmistua siitä, että näiden henkilöiden osallistumisella on todellinen vaikutus tehtyihin päätöksiin ja että osapuolet kokevat tehdyt päätökset mahdollisuuksien mukaan omikseen.

20. Samalla tavoin kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden yhteiskunnallis-taloudelliseen elämään osallistumisen lisäämiseen tähtäävien sopimusvaltioiden päätösten pitäisi vaikuttaa asianomaisten työmarkkinamahdollisuuksiin itsenäisinä taloudellisina toimijoina, heidän sosiaaliturvan saantiinsa ja viime kädessä heidän elämänlaatuunsa. Täysi ja tehokas yhdenvertaisuus voidaan tässä yhteydessä nähdä tehokkaan osallistumisen tuloksena.

21. Kansallisten vähemmistöjen edustajille saattaa olla haaste osallistua tehokkaasti päätöksentekoon. Se tarkoittaa ajan ja resurssien varaamista paitsi osallistumiseen sinänsä mutta myös siihen, että pyrkii pohtimaan tarkasti omaan kansalliseen vähemmistöönensä kuuluvien henkilöiden moninaisia näkökantoja. Tämän vuoksi kansalliset vähemmistöt tarvitsevat sekä osaamisen lisäämistä että

resursseja sen varmistamiseksi, että heidän edustajansa voivat tuoda asioihin tehokkaan panoksensa.

**d) Kansallisten vähemmistöjen tehokas osallistuminen ja kulttuurien välinen vuoropuhelu**

22. 15 artiklan tarkoituksen on myös helpottaa kulttuurien välistä vuorovaikutusta antamalla kansallisille vähemmistöille mahdollisuuden olla näkyviä, saada äänensä kuuluville ja osallistua tehokkaasti päätöksentekoon myös koko yhteiskuntaa koskevissa asioissa. Vuoropuhelun ei pitäisikään rajoittua kansallisten vähemmistöjen ja viranomaisten välille vaan sen tulisi laajeta kaikille yhteiskunnan osa-alueille. Puiteyleissopimuksen tarkoituksena on antaa kansallisiin vähemmistöihin kuuluville henkilöille paremmat mahdollisuudet valtavirtayhteiskuntaan osallistumiseen ja samalle valtaväestölle tilaisuus tutustua lähemmin kansallisten vähemmistöjen kulttuuriin, kieleen ja historiaan kulttuurien välisen vuoropuhelun hengessä.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Ks. myös puiteyleissopimuksen 6(1) artikla.

<b>Osa III Keskeiset tulokset kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden osallistumisesta kulttuuri-, yhteiskunta- ja talouselämään ja julkisiin asioihin</b>
--

### **1) Osallistuminen talous- ja yhteiskuntaelämään**

23. Neuvoa-antava komitea on useaan otteeseen huomauttanut, että kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden *tehokasta* osallistumista ei voi rajata tarkoittamaan vain heidän osallistumistaan julkisiin asioihin ja että tehokas osallistuminen talous- ja yhteiskuntaelämään on aivan yhtä tärkeää kuin julkisiin asioihin osallistuminen, kuten Euroopan sosiaalinen peruskirja ja uudistettu Euroopan sosiaalinen peruskirjakin toteavat.

24. Yhteiskunta- ja talouselämään osallistuminen kattaa laajan kirjon asioita, mm. asianmukaiset asunto-olot, terveydenhuolto, sosiaaliturva (sekä sosiaalivakuutukset että -edut), sosiaalipalvelut ja työnsaanti. Kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden osallistuminen talouselämään tarkoittaa sekä pääsyä julkisen että yksityissektorin työmarkkinoille että yrittäjäys- ja muita itsensä työllistämismahdollisuuksia. Nämä ovat puolestaan läheisessä yhteydessä omaisuutta koskeviin oikeuksiin ja yksityistämisprosesseihin.

25. On myös tärkeää muistaa, että eri vähemmistöryhmiin kuuluvilla on erilaisia esteitä yhteiskunta- ja talouselämään osallistumisensa tiellä. Tiettyihin ryhmiin kuuluvilla, kuten romaneilla ja kiertolaisilla tai alkuperäiskansoilla on suurempi riski joutua yhteiskunta- ja talouselämän syrjivien muotojen uhriksi kuin muiden kansallisten vähemmistöjen tai valtaväestön

jäsenillä. Näiden ryhmien tarpeisiin vastaaminen saattaa edellyttää erityistoimenpiteitä.

26. Tehokas yhteiskunta- ja talouselämään osallistuminen edellyttää mm., että sopimusvaltiot poistavat niitä esteitä, jotka ehkäisevät kansallisiin vähemmistöihin kuuluvia pääsemästä yhdenvertaisesti talouselämän eri aloille ja sosiaalisten palvelujen piiriin sekä edistävät heidän tasa-arvoisia työllistymismahdollisuuksiaan ja pääsyään markkinoille ja sosiaalisten palvelujen, kuten yhteiskunnallisten asuntojen ja terveydenhuollon saajiksi.

27. Yhdenvertaiset mahdollisuudet eivät myöskään saisi tarkoittaa pelkästään sitä, että on samanlainen pääsy markkinoille ja palveluihin. Tehokas osallistuminen edellyttää myös, että sopimusvaltiot edistävät kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden osallistumista talous- ja yhteiskuntaelämään ja yhteiskunnallisista ja taloudellisista eduista ja tuloksista nauttimista, mikä tarkoittaa mm. oikeutta saada etua taloudellisesta kehityksestä, terveydenhuollosta, sosiaaliturvasta ja muista etumuodoista.

28. Tästä syystä alla esiteltyt neuvoo-antavan komitean havainnot ovat tulosta 15 artiklaan (tehokas osallistuminen) ja 4 artiklaan (yhdenvertainen kohtelu) liittyvien havaintojen yhteisanalysistä.

29. Osa havainnoista koskee suurinta osaa sopimusvaltioista; esimerkiksi kansallisten vähemmistöjen yhteiskunnallis-taloudellista tilannetta koskevan tilastotiedon puuttuminen sekä toisinaan riittämätön tapa, jolla julkiset palvelut vastaavat kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden tarpeisiin. Toiset huomiot liittyvät

puolestaan erityisesti tiettyihin maihin tai alueisiin tai vähemmistöryhmiin, kuten maa-alan yksityistämiprosesseista koituvat vaikeudet tai tiettyihin kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien kohtaamat esteet harjoittaa perinteistä toimintaansa.

**a) Kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden yhteiskunnallis-taloudellista tilannetta koskevan tilastotiedon saatavuus**

30. Sopimusvaltioiden pitäisi kerätä säännöllisesti ajantasaista tietoa kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden sosioekonomisesta ja koulutuksellisesta tilanteesta, jotta heidän asemaansa voitaisiin verrata valtaväestön tilanteeseen. Iän, sukupuolen ja maantieteellisen jakautumisen mukaan luokitellun luotettavan tiedon saatavuus on tärkeä edellytys asianmukaisten henkilöiden tarpeita vastaavien, tarkasti suunnattujen ja kestävien toimien kehittämiseksi. Se on myös äärimmäisen tärkeää tehokkaiden menettelytapojen ja toimenpiteiden suunnittelemiseksi, jotta syrjintään mm. työllistymisessä ja asuntojen löytämisessä voidaan puuttua. Väestönlaskennoissa saatu tieto ei yleensä riitä näiden menettelyohjelmien ja toimenpiteiden tukeväksi pohjaksi.

31. Kerätessä tietoa kansallisten vähemmistöjen tilanteesta tulisi noudattaa kansainvälisiä henkilötietojen suojaamista koskevia normeja<sup>7</sup> ja kunnioittaa kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien oikeutta itse päättää, haluavatko

---

<sup>7</sup> Ks. esim. Euroopan neuvoston yleissopimus yksilöiden suojelusta henkilötietojen automaattisessa tietojenkäsittelyssä (ETS nro 108) ja ministerikomitean suositus (97) 18 tilastollisiin tarkoituksiin kerättyjen ja käsiteltyjen henkilötietojen suojelusta.

he tulla kohdelluiksi vähemmistöön kuuluvina. Aina kun on mahdollista, kyseisen kansallisen vähemmistön edustajien tulisi olla mukana koko tiedonkeruuprosessin ajan, ja tiedonkeruumenetelmät tulisi suunnitella heidän kanssaan läheisessä yhteistyössä.

**b) Yhteiskunta- ja talouselämässä tapahtuvan  
syrjinnän kieltävä lainsäädäntö**

32. Neuvoa-antava komitea on useasti havainnut, että tiettyjen kansallisten vähemmistöjen työttömyysaste on suhteellisesti korkeampi, joskus heidän työllisyysasteesta on alhaisempi ja he osallistuvat yleisesti vähemmän työmarkkinoille kuin valtaväestö. He saattavat kohdata joko suoraa tai epäsuoraa syrjintää, eriarvoisuutta urakehityksessä ja usein rakenteellisia esteitä (esim. tietyn organisaation sisällä vallitseva heidän etenemistään estävä lasikatto).

33. Kattava lainsäädäntö, joka kieltää syrjinnän kansalliseen vähemmistöön kuulumisen perusteella ja joka käsittää työelämän, asuntoasiat, terveydenhuollon ja sosiaaliturvan yksityisten tai julkisten toimijoiden hoitamina, on kaiken kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden yhteiskunnallista ja taloudellista osallistumista edistävän politiikan ennakoedellytys.

34. Neuvoa-antava komitea onkin tästä syystä toistuvasti korostanut, että on säädettävä syrjinnän vastaisia lakeja tai tilanteen mukaan sitä on edelleen kehitettävä ja pantava täysimääräisesti toimeen, jotta voidaan poistaa kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden syrjintä etenkin työmarkkinoilla, asuntoasioissa ja terveydenhuollossa. Tämä tarkoittaa myös sitä, että on ryhdyttävä riittäviin toimiin tietoisuuden lisäämiseksi koko yhteiskunnan tasolla

ja kaikkien sidosryhmien, mukaan lukien lainvalvontaviranomaisten, kouluttamiseksi.

35. On myös tärkeää, että syrjintätapauksissa on käytettävissä asianmukaisia oikeussuojakeinoja. Sopimusvaltioiden tulisi lisätä kansallisiin vähemmistöön kuuluvien henkilöiden tietoisuutta olemassa olevista suojakeinoista vakuuttaen heille, että niitä on helposti saatavilla.

36. Neuvoa-antava komitea on lisäksi usein korostanut sitä, että rasismilla ja syrjinnällä voi olla epäsuhtainen vaikutus erityisesti tiettyihin vähemmistöryhmiin kuuluviin naisiin ja tyttöihin. He voivat kohdata moninkertaista syrjintää etnisen taustansa ja sukupuolensa takia. Kohdennetuilla toimilla tulisi siksi pyrkiä puuttumaan kansallisiin vähemmistöihin kuuluviin naisiin kohdistuviin erityisiin syrjinnän muotoihin.<sup>8</sup>

**c) Julkisten palvelujen kysy käsitellä kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden sosioekonomisia tarpeita**

37. Kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden osallistumista yhteiskunta- ja talouselämään vaikeuttavat toisinaan hallinnolliset esteet sekä hallinnossa ja julkisissa palveluissa vallitseva herkkyyden puute, mikä estää näiden henkilöiden erityistarpeiden ja heidän kohtaamiensa vaikeuksien ymmärtämisen. Joissain tapauksissa vaikeuksia syntyy siitä, että kyseisellä hallinnonalalla ei ole riittävästä kykyä vastata kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden erityistarpeisiin. Hallinnonaloihin ja julkisiin

---

<sup>8</sup> Ks. esim. 2. Irlantia koskeva lausunto 6.10.2006 kappaleet 50 ja 51.

palveluihin kuuluvat myös opetus- ja sosiaalipuolen toimijat, kuten työvoimapalvelut, sosiaalipalvelut ja sosiaalietuja myöntävät tahot, terveys- ja asuntoviranomaiset, julkinen liikenne ja kunnalliset sähkö- ja vesilaitokset, urheilu- ja vapaa-ajan palvelut.

38. Sopimusvaltioiden tulee tästä syystä ryhtyä toimenpiteisiin julkisten palvelujen ja sosiaalitoimen laitosten henkilöstön kouluttamiseksi, jotta he pystyisivät riittävällä tavalla vastaamaan kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden tarpeisiin. Saattaa olla tarpeen järjestää kansallisiin vähemmistöyhteisöihin kuuluvien henkilöiden erityistarpeita koskevaa sekä erityisesti tiettyihin kansallisiin vähemmistöihin vaikuttavia yhteiskunnallisia ja taloudellisia vaikeuksia käsittelevää erityiskoulutusta. Itse asiassa tiettyihin vähemmistöryhmiin kuuluvilla on suurempi syrjäytymisriski, ja heidän integroimisensa yhteiskunta- ja talouselämään edellyttää usein kohdennettuja lähestymistapoja, joissa otetaan kulttuuriset ja muut erityisolosuhteen täysin huomioon.

39. Julkisista palveluista ja sosiaaliturvalaitoksista tulee tehdä kansallisten vähemmistöjen kannalta helpommin lähestyttäviä ja saavutettavia. Tämä saattaa edellyttää erilaisia aktiivisia palveluntarjontatoimia ja palvelujen ja laitosten sopeuttamista sen varmistamiseksi, että ne täyttävät kansallisten vähemmistöjen erityistarpeen käytännössä yhtä tehokkaasti kuin ne vastaavat valtaväestön tarpeisiin.

40. Julkisia palveluja ja sosiaaliturvaa tarjoavia laitoksia koskevan tiedon ja neuvonnan pitää olla helposti



saavutettavissa ja tarvittavilta osin saatavilla kansallisten vähemmistöjen kielillä.

41. Sopimusvaltioiden tulisi lisäksi edistää sitä, että hallintoon ja julkisiin palveluihin palkataan sekä kansallisella että paikallisella tasolla kansallisiin vähemmistöihin kuuluvia henkilöitä, tuetaan heidän etenemistään ja pidetään heidät palveluksessa.

**d) Kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden osallistuminen yhteiskunta- ja talouselämään taantuvan talouden alueilla**

42. Kansallisiin vähemmistöihin kuuluvat asuvat usein raja-alueilla ja muilla alueilla, jotka ovat etäällä poliittisen ja taloudellisen toiminnan keskuksista. Näin ollen niiden yhteiskunnallis-taloudellinen tilanne voi olla vaikeampi kuin valtaväestön alueilla. Sopimusvaltioiden tulisi ryhtyä erityisiin toimiin parantaakseen reuna-alueilla ja/tai taloudellisesti taantuvilla alueilla, kuten maaseudulla, eristyneillä tai raja-alueilla, sodan runtelemilla tai katoavan teollisuuden alueilla asuviin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden mahdollisuuksia osallistua yhteiskunta- ja talouselämään.<sup>9</sup>

43. Tätä voitaisiin soveltuvin osin tehdä kahdenvälisenä tai rajat ylittävänä yhteistyönä. Rajat ylittävä kauppa ja muu taloudellinen toiminta voi olla tärkeä kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden taloudellisen ja yhteiskunnallisen kehityksen tekijä. Sopimusvaltioiden

---

<sup>9</sup> Ks. esim. 1. Ukrainaa koskeva lausunto 1.3.2002 kappale 73 ja 2. Viroa koskeva lausunto 24.2.2005 kappale 160.<sup>10</sup> Ks. esim. 2. Kroatiaa koskeva lausunto 1.10.2004 kappaleet 60–62.

pitäisi siitä syystä varmistaa, ettei rajat ylittävää yhteistyötä rajoiteta tarpeettomin estein.

44. Sopimusvaltioiden pitäisi varmistaa, että taantuvan talouden alueisiin, kuten myös kaupunkien keskustaslummeihin, kohdennetut taloudelliset elvytysohjelmat ja alueelliset kehitysaloitteet suunnitellaan ja toimeenpannaan siten, että ne tarjoavat etuja myös näillä alueilla asuville ja tarpeessa oleville kansallisiin vähemmistöihin kuuluville. Tämän varmistamiseksi pitäisi tehdä tutkimuksia kansallisiin vähemmistöihin kuuluviin henkilöihin kohdistuvien kehitysprojektien mahdollisten vaikutusten arvioimiseksi. Erityistä huomiota tulisi kiinnittää kansallisista vähemmistöistä peräisin olevien naisten ja nuorten tilanteeseen.

45. Viranomaisten pitäisi varmistua siitä, että kansallisiin vähemmistöihin kuuluvat henkilöt ovat täysipainoisesti mukana suunnittelemassa, toimeenpanemassa, valvomassa ja arvioimassa politiikkaa ja projekteja, jotka todennäköisesti vaikuttavat heidän taloudelliseen tilanteeseensa sekä niiden alueiden tilanteeseen, joilla heitä asuu huomattavassa määrin.

46. Konfliktien jälkeisissä tilanteissa pitäisi kiinnittää erityistä huomiota niiden kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden sosioekonomiseen tilanteeseen, joita on syrjitty kansallisen vähemmistötaustansa takia ja joilta on evätty pääsy työmarkkinoille. On ryhdyttävä erityistoimiin aiemman syrjinnän seurausten korjaamiseksi ja näiden

henkilöiden yhteiskunta- ja talouselämään osallistumisen edistämiseksi.<sup>10</sup>

**e) Heikoimmassa asemassa oleviin kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden osallistuminen yhteiskunta- ja talouselämään**

47. Tiettyihin vähemmistöryhmiin kuuluvat henkilöt, kuten romanit, kiertolaiset ja alkuperäiskansat, kohtaavat usein paljon suurempia vaikeuksia kuin muulla väestöllä on työmarkkinoille pääsyssä, opetuksen ja koulutuksen saamisessa, asuntoasioissa, terveydenhuollossa ja sosiaaliturvan saamisessa. Eri alueiden vaikeudet ovat usein toisiinsa kietoutuvia ja toisiaan vahvistavia, ja ne saattavat johtaa yhteiskunnallis-taloudellista osallistumista koskevaan syrjäytymiskierteeseen. Näihin ryhmiin kuuluvat naiset ovat usein erityisen alttiita köyhyydelle ja yhteiskunnalliselle syrjäytymiselle.

48. Osa näihin ryhmiin kuuluvista on säilyttänyt tietyt taloudelliset lokeronsa harjoittaen perinteistä toimintaa ja ammatteja, joita on toisinaan vaikea ylläpitää nopeasti muuttuvassa talouden kokonaisuudessa. Sopimusvaltioiden tulisi poistaa turhat esteet kuten liiallinen säätely, joka estää tietyille vähemmistöryhmille ominaisen taloudellisen toiminnan harjoittamisen. Tämä seikka pitäisi pitää mielessä laadittaessa alaa koskevia uusia säännöksiä.

49. Jotta heikoimmassa asemassa olevien vähemmistöryhmien todellista integraatiota yhteiskunnallis-taloudelliseen elämään voitaisiin edistää, olisi tarpeen laatia ja toimeenpanna kattavia pitkän aikavälin suunnitelmia.

---

<sup>10</sup> Ks. esim. 2. Kroatiaa koskeva lausunto 1.10.2004 kappaleet 60–62.

Kun tällaiset strategiat ovat olemassa, niiden tehokkaaseen toimeenpanoon tulisi kiinnittää erityistä huomiota. Kaikilla toiminnan tasoilla, etenkin paikallisesti, on varattava riittävästi resursseja oikea-aikaisesti. Näiden politiikkaohjelmien toimeenpanoa on lisäksi valvottava huolellisesti arvioiden niiden vaikutuksia läheisessä yhteistyössä asianomaisten vähemmistöjen edustajien kanssa, jotta niitä voidaan sopeuttaa ja vahvistaa ajan myötä. Eri toimijoiden toimenpiteiden tehokkaan koordinoinnin pitäisi olla avaintehtävä.

**f) Maan ja kiinteistöjen omistaminen yhteiskunta- ja talouselämään osallistumisen ehtona**

50. Kiinteistöjen omistamiseen (olipa kyse asunnoista, liikekiinteistöistä tai maatalousmaasta) liittyvillä esteillä voi olla epäsuhtaisessa määrin vaikutusta kansallisiin vähemmistöihin kuuluviin henkilöihin, joiden taloudelliset ongelmat ja työttömyystilanne voivat tätä kautta vaikeutua entisestään.

51. Eri-arvoinen mahdollisuus saada kiinteistöjä ja maata liittyä toisinaan yksityistämisprosesseihin tai omaisuuden palautusprosesseihin, jotka joissain tapauksissa vaikuttavat suhteettomasti haavoittuvassa asemassa oleviin vähemmistöryhmiin. Sopimusvaltioiden tulisi tästä syystä varmistaa, että yksityistämisen ja omaisuuden palautusprosessit ovat yhdenvertaisia ja oikeudenmukaisia, koska niillä on pitkän aikavälin vaikutuksia kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden tehokkaaseen talouselämään osallistumiseen. Jotta kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden täyttä ja tehokasta yhdenvertaisuutta voidaan vahvistaa, viranomaisten tulisi varmistaa erityisesti, että yksityistämisprosessi on läpinäkyvä

ja samalla käynnistää valvontamekanismeja ja ajan myötä myös arvioida yksityistämisen vaikutuksia. Kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden tulisi lisäksi osallistua tehokkaasti näihin valvonta- ja arvontaprosesseihin.<sup>11</sup>

52. Kiinteistöomaisuuden saatavuutta koskevat todelliset ongelmat saattavat myös johtaa aseellisiin konflikteihin ja niitä seuraavaan pakolaisuuteen. Sopimusvaltioiden tulisi varmistaa, että kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden esittämät kiinteistöomaisuutta koskevat vaatimukset käsitellään ja toimeenpannaan tehokkaasti, läpinäkyvästi ja syrjimättömästi.<sup>12</sup>

53. Maa- ja metsäoikeutta koskevat rikkomukset tai maankäytön rajoitukset, jotka kohdistuvat tiettyihin ryhmiin kuten alkuperäiskansoihin, joiden taloudellinen tilanne läheisesti liittyy maankäyttöön, voivat merkittävästi vähentää heidän osallistumistaan yhteiskunta- ja talouselämään. Näiden ihmisten perinteisesti käyttämälle maalle tulisi siksi taata erityinen ja tehokas suoja. Alkuperäiskansojen edustajien tulisi lisäksi olla kiinteästi mukana kaikessa heidän perinteisiä asuinalueitaan koskevissa maankäyttöpäätöksissä.

<p><b>g) Asuinpaikka-, kieli- ja muut vaatimukset yhteiskunta- ja talouselämään osallistumisen ehtona</b></p>
---

54. Eräissä sopimusvaltioissa osa työnantajista tai itse valtio edellyttää asuinpaikkavaatimusten täyttymistä työhönoton tai yksityisen yritystoiminnan harjoittamisen

---

<sup>11</sup> Ks. esim. Kosovoa (UNMIK) koskeva lausunto 25.11.2005 kappale 115.

<sup>12</sup> Ks. esim. Kosovoa (UNMIK) koskeva lausunto kappale 116.

edellytyksenä.<sup>13</sup> Tällaiset käytännöt saattavat vaikuttaa epäsuhtaisessa määrin tiettyihin kansallisiin vähemmistöihin kuuluviin henkilöihin. Heillä saattaa olla joko hallinnollisten tai muiden esteiden takia erityisvaikeuksia asuinpaikkansa rekisteröinnissä. Asuinpaikkavaatimukseen liittyvät ongelmat saattavat myös estää heidän kohdallaan perustason sosiaalisten oikeuksien toteutumisen, kuten terveydenhuoltoon tai työvoimahallinnon palveluksiin tai eläkkeisiin liittyvät oikeudet. Kiertelevää elämäntapaa noudattavat kansallisiin vähemmistöihin kuuluvat henkilöt kohtaavat esteitä yhteiskunta- ja talouselämään osallistumisessa kun asuinpaikkaan liittyvät vaatimukset eivät sovellu heidän elämäntapaansa.

55. Tiettyjen työpaikkojen tai tavaroiden ja palveluiden saamiselle varsinkin yksityissektorilla asetetut perusteettomat tai suhteettomat kielitaitovaatimukset voivat lisäksi vaikeuttaa kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden pääsyä työmarkkinoille ja estää heidän sosiaaliturvansa toteutumista.<sup>14</sup> Sopimusvaltioiden pitäisi tästä syystä ryhtyä tehokkaisiin toimenpiteisiin erityisesti tiettyihin kansallisiin vähemmistöihin kohdistuvien, työmarkkinoille pääsyä koskevien perusteettomien rajoitusten poistamiseksi. Tilanteissa, joissa kielitaitovaatimukset ovat tiettyjen työpaikkojen, esimerkiksi julkishallinnon tehtävien saamisen perusteltu edellytys, tulisi olla saatavilla kielikoulutusta, jotta kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden syrjintää voidaan ehkäistä. Perustavanlaatuisen sosiaalietuuksien ja tiettyjen

---

<sup>13</sup> Ks. esim. 2. Venäjän federaatiota koskeva lausunto kappaleet 59, 272 ja 273.

<sup>14</sup> Ks. esim. 1. Azerbaidžania koskeva lausunto 22.5.2003 kappale 79.

julkisten palvelujen saatavuus ei saisi olla riippuvainen perusteettomista kieli- tai asuinpaikkavaatimuksista.

56. Sopimusvaltioiden tulisi samalla varmistaa, että asuinpaikkarekisteröintiprosessit ovat helposti saavutettavia eivätkä ne syrji – suoraan tai välillisesti – kansallisiin vähemmistöihin kuuluvia henkilöitä. Mikäli tarpeellista, rekisteröintiapua pitäisi olla kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden saatavilla. Viranomaisten pitäisi myös valvoa rekisteröintiprosesseja säännöllisesti.

### **h) Asumisolot ja osallistuminen yhteiskunta- ja talouselämään**

57. Tiettyjen kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien, etenkin romanien ja kiertolaisten ala-arvoiset asumisolot, mihin usein liittyy myös fyysinen/maantieteellinen erillisyys muista ihmisistä, vaikuttavat merkittävästi heidän kykyynsä osallistua yhteiskunta- ja talouselämään ja voivat johtaa köyhyyden, eristymisen ja syrjäytymisen syvenemiseen. Tätä usein vielä pahentaa se, että ei ole olemassa lakiin kirjattuja määräyksistä, jotka turvaisivat heidän asumisoikeutensa. He ovat myös haavoittuvia mm. kiinteistöomaisuuden palautusprosessien aiheuttamissa pakkohäätötilanteissa.<sup>15</sup>

58. Sopimusvaltioiden tulee ryhtyä päättäväisiin toimiin sellaisten syrjivien käytänteiden lopettamiseksi, jotka johtavat tiettyihin kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien

---

<sup>15</sup> Ks. esim. 2. Romania koskeva lausunto 24.11.2005 kappaleet 80 ja 82.

henkilöiden erotteluun ja syrjäytymiseen.<sup>16</sup> Erityistä huomiota tulisi kiinnittää kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden ihmisoikeuksien täysipainoiseen kunnioittamiseen asuntoasioissa.

59. Valtioiden tulee lisäksi kehittää kattavia sektorikohtaisia politiikkaohjelmia, joilla voidaan puuttua ala-arvoisen asumisen ja perusinfrastruktuurin puuttumiseen ongelmiin, jotka koskettavat tiettyihin vähemmistöihin kuuluvia henkilöitä. Sopimusvaltioiden tulisi myös edistää heidän yhdenvertaisia asunnonsaantioikeuksiaan erityisesti käyttämällä etuoikeusjärjestelyjä yhteiskunnan tukemien asuntojen saamiseksi.

60. Tätä tehdessään viranomaisten tulisi taata asianomaisille henkilöille riittävä osallistuminen asuntoasioita ja niitä sivuavia, asianomaisten sosioekonomista tilannetta parantamaan tähtäviä ohjelmia koskevaan päätöksentekoon, jotta näiden henkilöiden tarpeet tulevat riittävässä määrin huomioituiksi. Näillä ohjelmilla tulisi olla riittävä rahoitus. Sopimusvaltioiden on yhtä tärkeää varmistaa, että paikallisviranomaiset noudattavat olemassa olevaa syrjinnänvastaista lainsäädäntöä asuntoasiassa, sillä erotteluun johtavia päätöksiä tehdään usein paikallistasolla.

<b>i) Terveydenhuolto ja osallistuminen yhteiskunta- ja talouselämään</b>
---

---

<sup>16</sup> Ks. esim. 2. Tšekin tasavaltaa koskeva lausunto 24.2.2005 kappaleet 52 ja 57, 2. Slovakian tasavaltaa koskeva lausunto 26.5.2005 kappale 46 ja 2. Sloveniaa koskeva lausunto 26.5.2005 kappaleet 67 ja 68.



61. Tiettyihin kansallisiin vähemmistöihin kuuluvilla henkilöillä on erityisiä vaikeuksia terveydenhuoltopalvelujen saamisessa. Tämä tilanne on seurausta eri tekijöistä, kuten syrjintä, köyhyys, maantieteellinen eristyisyys, kulttuurierot tai kielitaitoesteet. Terveydenhoidon saatavuuteen liittyvät vaikeudet vaikuttavat kielteisesti kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden yhteiskunta- ja talouselämään osallistumiseen.

62. Sopimusvaltioiden tulisi varmistaa asianomaisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden tehokas osallistuminen heidän terveydenhuolto-ongelmiensa ratkaisemiseksi tehtyjen toimenpiteiden suunnitteluun, toimeenpanoon ja arviointiin. Tämä on tarpeen, jotta terveydenhuoltopalvelut pystyisivät tehokkaammin vastaamaan heidän erityistarpeisiinsa.

63. Terveydenhuoltopalveluiden ammatillisen ja hallinnollisen henkilöstön tulisi saada kansallisten vähemmistöjen kulttuuria ja kielitaustaa koskevaa koulutusta, jotta he pystyisivät riittävällä tavalla vastaamaan kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden erityistarpeisiin.<sup>17</sup> Kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien terveysvälittäjien tai avustajien palkkaaminen voi parantaa kommunikaatiota ja auttaa sopivien lähestymistapojen valinnassa.<sup>18</sup>

64. Erityistä huomiota tulisi kiinnittää siihen, että terveydenhuoltojärjestelmä tarjoaa kansallisiin vähemmistöön kuuluville yhtä tehokkaita palveluita kuin

---

<sup>17</sup> Ks. myös huomiot yllä kohdassa c).

<sup>18</sup> Ks. esim. 2. Tšekin tasavaltaa koskeva lausunto 24.2.2005 kappale 55, ja 2. Slovakian tasavaltaa koskeva lausunto 26.5.2005 kappaleet 56 ja 57.

muulle väestölle.<sup>19</sup> Yhdenvertaisia mahdollisuuksia edistäviä politiikkaohjelmia ei tulisi rajata pelkästään terveydenhuollon saatavuuteen. Niillä tulisi pyrkiä tuottamaan laadukkaita palveluita kansallisiin vähemmistöihin kuuluville henkilöille siten, että niiden vaikutus olisi sama kuin muullekin väestölle tuotetuilla palveluilla.

## 2) Kulttuurielämään osallistuminen<sup>20</sup>

65. Kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden kulttuurielämään osallistumisen tehokkuus on useimmissa

---

<sup>19</sup> Ks. esim. 2. Slovakian tasavaltaa koskeva lausunto 26.5.2005 kappaleet 56 ja 57.

<sup>20</sup> Ks. myös muut Euroopan neuvoston kulttuurillista monimuotoisuutta ja joukkoviestiä koskevat viitetekstit, kuten:

- *Faro Declaration on the Council of Europe's Strategy for Developing Intercultural Dialogue*, jonka Euroopan kulttuuriyleissopimuksen allekirjoittajavaltioiden kulttuuriasioista vastaavat ministerit hyväksyivät Farossa 27.–28.10.2005.
- *Declaration on Intercultural Dialogue and Conflict Prevention*, jonka Euroopan kulttuuriministerit hyväksyivät 22.10.2003.
- 7. eurooppalainen mediapolitiikkaa koskeva ministerikokous: *Integraatio ja monimuotoisuus: eurooppalaisen media- ja viestintäpolitiikan uudet ulottuvuudet*. Hyväksytyt asiakirjat MCM(2005)005
- Recommendation No. R (97) 21 Ministerikomitean joukkoviestimiä ja suvaitsevaisuuden kulttuurin edistämistä koskeva asiakirja ja sen selitysmuistio.
- Euroopan neuvoston parlamentaarinen yleiskokous: Recommendation 1773 (2006): *Vuonna 2003 annettu vähemmistökielten käyttöä televisio- ja radiotoiminnassa sekä Euroopan neuvoston standardreja koskeva ohjeistus: tarve vahvistaa ETYJ:n kanssa tehtävää yhteistyötä ja synergioita*.
- Euroopan neuvoston parlamentaarinen yleiskokous: Recommendation 1277 (1995) *maahanmuuttajia, etnisiä vähemmistöjä ja media koskeva asiakirja*.

sopimusvaltioissa yhteydessä heidän yleisiin asioihin ja yhteiskunta- ja talouselämään osallistumiseensa. Puiteyleissopimus suojelee sekä vähemmistöihin kuuluvien oikeutta säilyttää ja kehittää omaa kulttuuriperintöään ja -identiteettiään että heidän oikeuttaan osallistua tehokkaasti valtakulttuurielämään ja olla sen kanssa vuorovaikutuksessa suvaitsevaisuuden ja kulttuurien välisen vuoropuhelun hengessä. Siksi tässä kappaleessa esitellyt havainnot ovat tulosta yhdistetystä 5, 6 ja 15 artiklan analyysistä.

66. Kun viranomaiset suunnittelevat ja panevat toimeen kansallisiin vähemmistöihin kuuluviin henkilöihin vaikuttavaa kulttuuripolitiikkaa, on tärkeää kuulla asianomaisia riittävästi, jotta heidän tarpeensa tulevat tehokkaasti täytetyiksi. Kansallisten vähemmistöihin tulisi myös olla edustajiensa kautta tehokkaasti mukana heille ohjatun kulttuurialoitteisiin tarkoitettun julkisen tuen jakamisprosesseissa. Mikäli tällaisen tuen kanavointiin on olemassa erityisiä elimiä, kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien tulisi lisäksi olla niissä riittävällä tavalla edustettuina ja osallisina asianomaisessa päätöksenteossa.<sup>21</sup>

67. Hajautusmenettelyillä voi olla tärkeä merkitys luotaessa edellytyksiä kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden tehokkaalle kulttuurielämään osallistumiselle. Etenkin kulttuuriautonomiajärjestelyt, joiden tarkoituksena on mm. delegoida toimivaltaa kansallisiin vähemmistöön kuuluville henkilöille kulttuuri- ja koulutusasioissa, voivat lisätä vähemmistöjen kulttuurielämään osallistumista.<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> Ks. esim. 2. Norjaa koskeva lausunto 5.10.2006 kappaleet 60 ja 69.

<sup>22</sup> Ks. myös alempana autonomiajärjestelyjä koskevat kappaleet 133–137.

68. Kun analysoidaan vähemmistöjen osallistumista kulttuurielämään, on lisäksi tärkeää arvioida heidän osallisuuttaan joukkotiedotusvälineissä. On tärkeää, että vähemmistöillä on mahdollisuus luoda ja käyttää omia tiedotusvälineitään. On kuitenkin yhtä tärkeää, että valtamediat ovat heidän saatavillaan ja että he näkyvät niissä, jotta he voivat esittää omat näkemyksensä koko yhteiskuntaa kiinnostavista asioista.

### 3) Osallistuminen julkiseen elämään

69. Pohtiessaan sitä, osallistuvatko kansallisiin vähemmistöihin kuuluvat henkilöt tehokkaasti julkisiin asioihin, neuvoa-antava komitea on selvittänyt heidän yleistä päätöksentekoon osallistumistaan. Tässä ei ole pelkästään tutkittu heidän edustustaan ja osallistumistaan eri mekanismeihin, vaan erityistä huomiota on kiinnitetty siihen, miten tehokkaasti heidän vaikutuksensa kohdistuu päätöksentekoprosesseihin. Sopimusvaltioissa olevien erilaisten päätöksentekojärjestelyiden tulisi ottaa huomioon yhteiskunnan koostumus ja niiden pitäisi heijastaa yhteiskunnan monimuotoisuutta.

70. Tehokas osallistuminen pitää sisällään laajan mahdollisten osallistumismuotojen kirjon, kuten tiedonvaihto, vuoropuhelu, epävirallinen ja muodollinen kuuleminen ja osallistuminen päätöksentekoon. Osallistuminen voidaan varmistaa eri kanavia käyttäen alkaen kuulemismenetelmistä aina erityisiin parlamentaarisiin järjestelyihin. Erityishuomiota tulisi kiinnittää kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien naisten ja miesten yhdenvertaiseen osallistumiseen.

71. Mikä mekanismi sitten valitaankin, kansallisiin vähemmistöihin kuuluville henkilöille tulisi taata todelliset mahdollisuudet vaikuttaa päätöksentekoon, jonka tulosten pitäisi riittävässä määrin heijastaa heidän tarpeitaan. Neuvoa-antavan komitean mielestä pelkkä kuuleminen ei itsessään ole riittävä tehokkaana osallistumisena pidettävä tapa.

72. Kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden osallistuminen ja edustus luottamuselimissä,

julkishallinnossa, oikeuslaitoksessa ja lainvalvontaviranomaisissa on olennainen muttei vielä riittävä tehokkaan osallistumisen edellytys. Se, onko heitä mukana eritasoisissa luottamuselimissä, riippuu suurelta osin vaalilakien määrittämistä perustuslaillisista perinteistä ja takeista. Vaalijärjestelmän valinnat ja muodot vaikuttavat usein suoraan vähemmistön päätöksentekoon osallistumisen tehokkuuteen. Vaalijärjestelmien kahden päätyypin (enemmistö- ja suhteellinen vaalitapa) mahdollisuuksien lisäksi saatetaan käyttää erityismekanismeja kuten varatut edustajapaikat, kiintiöt, määränemmistöt, kaksinkertainen äänestys tai veto-oikeus. Lisäksi vähemmistön osallistumista julkisiin asioihin saatetaan vahvistaa kulttuuriautonomiajärjestelyin.

73. Erityiset vähemmistöasioihin keskittyvät valtiovallan rakenteet auttavat varmistamaan sen, että vähemmistöjen tarpeet ovat jatkuvasti mukana valtion politiikassa. Vähemmistöasioiden ei tulisi kuitenkaan jäädä pelkästään niihin erikoistuneiden valtiovallan elinten asiaksi. Poliitiikan toimijoiden tulee valtavirtaistaa vähemmistön näkökulma yleisen politiikan osaksi kaikilla tasoilla ja kaikissa menettelyvaiheissa.

74. Joukkoviestinten tulisi kertoa koko yhteiskunnalle vähemmistöä koskevista asioista suvaitsevaisuuden ja kulttuurien välisen vuoropuhelun edistämiseksi.

<b>a) Kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden osallistuminen lainsäädäntöprosessiin</b>
---

<b>i. Poliittiset puolueet</b>
--------------------------------

75. Jokaisen kansalliseen vähemmistöön kuuluvan henkilön oikeudesta rauhanomaiseen kokoontumiseen ja yhdistymisvapauteen säädetään puiteyleissopimuksen 7 artiklassa, jolloin tarkoitetaan mm. oikeutta muodostaa poliittisia puolueita ja/tai järjestöjä. Poliittisten puolueiden perustamisen etnisiin tai uskonnollisen perustein kieltävä lainsäädäntö saattaa johtaa tämän oikeuden perusteettomiin rajoituksiin. Kaikkien rajoituksen tulisi joka tapauksessa olla kansainvälisen lain ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen periaatteiden mukaisia.<sup>23</sup>

76. Kansallisten vähemmistöjen järjestöjen ja poliittisten puolueiden rekisteröintiin saatetaan soveltaa tiettyjä ehtoja. Tällaiset rajoitukset tulee kuitenkin suunnitella siten, että ne eivät rajoita kohtuuttomasti tai epäsuhtaisessa määrin kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden mahdollisuuksia muodostaa sellaisia järjestöjä ja siten rajoita heidän mahdollisuuksiaan osallistua poliittiseen elämään ja päätöksentekoprosessiin. Tämä koskee mm. rekisteröinnin lukumäärä- ja maantieteellisiä ehtoja.<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup> Euroopan ihmisoikeussopimuksen (Yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi, ECHR) 11 artikla, joka takaa oikeuden rauhanomaiseen kokoontumiseen ja yhdistymisvapauteen ja määrää, ettei näiden oikeuksien käyttämiselle saa asettaa muita kuin sellaisia rajoituksia, joista on säädetty laissa ja jotka ovat välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa kansallisen tai yleisen turvallisuuden vuoksi, epäjärjestyksen tai rikollisuuden estämiseksi, terveyden tai moraalien suojaamiseksi, tai muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi.

<sup>24</sup> Ks. esim. 2. Moldovaa koskeva lausunto 9.12.2004 kappaleet 74–77, 2. Venäjän federaatiota koskeva lausunto 11.5.2006 kappale 261, ja 1. Bulgariaa koskeva lausunto 27.5.2004 kappaleet 61–63.

77. Sopimusvaltioiden tulisi varmistaa, että kansallisiin vähemmistöihin kuuluvia henkilöitä edustavilla tai käsittävillä puolueilla on riittävät mahdollisuudet vaalikampanjointiin. Tämä voi tarkoittaa vähemmistökielisten vaalimainosten levittämistä. Viranomaisten tulisi myös harkita vähemmistökielten käyttömahdollisuuksien tarjoamista vaalikampanjointiin tarkoitetuissa julkisen palvelun televisio- ja radiolähetyksissä sekä vaalilipuissa ja muissa vaalimateriaaleissa alueilla, joilla asuu perinteisesti huomattava määrä kansalliseen vähemmistöön kuuluvia henkilöitä.<sup>25</sup>

78. Sekä valtaväestön että kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden poliittiset puolueet saattavat merkittävästi vaikuttaa kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden julkisiin asioihin osallistumiseen. Valtavirtapuolueiden sisäiset demokraattiset vaaliedokkaiden valintaprosessit ovat merkittävän tärkeitä kansallisiin vähemmistöön kuuluvien osallistumisen varmistamisessa. Vähemmistön edustajien mukanaolo valtavirtapuolueissa ei kuitenkaan välttämättä merkitse vähemmistön etujen tehokasta edustamista.

79. Maissa, joissa on vaikutusvaltaisia vähemmistöpuolueita, on tärkeää varmistaa, että muut vähemmistöpuolueet tai poliittiset järjestöt, jotka haluavat edustaa samoihin kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden etuja, ovat myös tilaisuudessa tekemään niin.

<p><b>ii. Vaalijärjestelmien suunnittelu kansallisella, alueellisella ja paikallistasolla</b></p>
---

---

<sup>25</sup> Ks. esim. 1. Viroa koskeva lausunto 14.9.2001 kappaleet 55 ja 56.



80. Kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden osallistuminen vaaliprosesseihin on äärettömän tärkeää, jotta vähemmistöt voisivat ilmaista näkemyksensä, kun heille tärkeitä lainsäädännöllisiä toimenpiteitä ja julkista politiikkaa ollaan suunnittelemassa.

81. Muistaen sen, että sopimusvaltiot määräävät omista vaalijärjestelmistään oman itsemääräämisoikeutensa perusteella, neuvoa-antava komitea on korostanut sitä, että on tärkeää mahdollistaa vähemmistöasioiden pääsy julkisille asialistoille. Tähän voidaan päästä joko vähemmistöedustajien läsnäololla luottamuselimissä ja/tai ottamalla heidän huolenaiheensa näiden elinten asialistoille.

82. Neuvoa-antava komitea on todennut, että kun vaalilaeissa on kynnysäänimäärää koskeva määräys, sen mahdollinen kielteinen vaikutus kansallisten vähemmistöjen vaaliprosessiin osallistumiseen on otettava asianmukaisesti huomioon.<sup>26</sup> Poikkeukset äänikynnysvaatimuksista ovat osoittautuneet hyödyllisiksi keinoiksi lisätä kansallisten vähemmistöjen osallistumista luottamuselinten toimintaan.

83. Kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden edustusta luottamuselimissä koskevat perustuslailliset takuut on syytä yhdistää lainsäädännön tehokkaaseen toimeenpanoon sekä kohtuullisessa ajassa tehtyihin muihin toimiin.<sup>27</sup> Neuvoa-antava komitea pitää oleellisena, että kansallisiin vähemmistöihin kuuluvia henkilöitä osallistuu tällaisen lainsäädännön laadintavaiheeseen tai heitä kuullaan

---

<sup>26</sup> Ks. esim. 2. Venäjän federaatiota koskeva lausunto 11.5.2005 kappale 262, ja 1. Serbiaa ja Montenegroa koskeva lausunto 27.11.2003 kappale 102.

<sup>27</sup> Ks. esimerkiksi 1. Unkaria koskeva lausunto 9.12.2004 kappale 48.

sen yhteydessä ja että he ovat mukana sen toimeenpanon valvonnassa.

84. Sopimusvaltioita kannustetaan vahvistamaan kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien, mukaan lukien heikoimmassa asemassa olevien henkilöiden, osallistumista paikallisiin vaaleihin valtuustoihin. Neuvoa-antava komitea on korostanut tässä suhteessa, että olisi kiinnitettävä asianmukaista huomiota siihen, miten tietyt asuinpaikkavaatimukset saattavat vaikuttaa kielteisesti kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden paikallisvaaleihin osallistumiseen.<sup>28</sup>

85. Jotta voitaisiin edistää naisten ja miesten tasapuolista edustusta luottamuselimissä, voidaan laatia tähän tähtäviä vaalimääräyksiä, jotka saattavat vaikuttaa myönteisesti kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien naisten osallistumiseen julkisiin asioihin.

86. Mitkä tahansa järjestelyt valitaankin, on yleensä syytä seurata niitä ajoittain sen varmistamiseksi, että ne heijastavat riittävässä määrin yhteiskunnan kehitystä ja kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden tarpeita.

87. Tapauksissa, joissa kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden edustusmahdollisuudet luottamuselimissä ovat käytännössä rajatut, on pohdittava vaihtoehtoisia kanavia, kuten vähemmistöedustusta edistäviä erikoisjärjestelyjä, heidän osallistumisensa lisäämiseksi.<sup>29</sup>

---

<sup>28</sup> Ks. esim. 2. Irlantia koskeva lausunto 6.10.2006 kappale 104.

<sup>29</sup> Ks. 2. Tanskaa koskeva lausunto 9.12.2004 kappale 154.

### **iii. Hallinnolliset ja vaalipiirirajat**

88. Muutokset vaalipiireissä saattavat vaikuttaa pyrkimykseen taata kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden tehokas osallistuminen julkisiin asioihin, kuten vaaleilla valittuihin luottamuselimiin. Harkittaessa uudistuksia, joiden tuloksena on vaalipiirimuutoksia, sopimusvaltioiden pitäisi varmistaa, etteivät ne heikennä kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden mahdollisuuksia tulla valituiksi.<sup>30</sup>

89. Harkittaessa uudistuksia, joiden tarkoituksena on muuttaa hallinnollisia rajoja, viranomaisten tulisi kuulla kansallisiin vähemmistöihin kuuluvia henkilöitä ja huolellisesti pohtia näiden uudistusten mahdollista vaikutusta heidän julkisiin asioihin osallistumiseensa.<sup>31</sup>

90. Joka tapauksessa sopimusvaltioiden ei tulisi hyväksyä toimenpiteitä, joiden tavoitteena on pienentää kansallisten vähemmistöjen asuinalueella olevan väestön suhteellista osuutta tai rajoittaa puiteyleissopimuksen nojalla suojeltuja oikeuksia.<sup>32</sup> Näillä alueilla tehtävien hallinnollisten uudistusten tulisi päinvastoin lisätä vähemmistöosallistumisen mahdollisuuksia muiden asioiden ohella.

### **iv. Varattujen edustajapaikkojen järjestelmä**

---

<sup>30</sup> Ks. esim. 2. Slovakian tasavaltaa koskeva lausunto 26.5.2005 kappale 115 ja 1. Ukrainaa koskeva lausunto 1.3.2002 kappale 69.

<sup>31</sup> Ks. esim. 1. "entistä Jugoslavian tasavaltaa Makedoniaa" koskeva lausunto 27.5.2004 kappale 103.

<sup>32</sup> Ks. puiteyleissopimuksen 16 artikla.

91. Järjestelyt, joissa kansallisten vähemmistöjen edustajilla on varattuja ja/tai jaettuja edustajapaikkoja, ovat useissa tapauksissa osoittautuneet hyödylliseksi tavaksi lisätä kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden osallistumista päätöksentekoon. Olipa varatuissa edustajapaikoissa kyse siitä, että ne jaetaan usean kansallisen vähemmistön kesken tai siitä, että ne on nimetty tietylle ryhmälle, tämä järjestelmä on yksi keinoista, joilla kansallisiin vähemmistöihin kuuluville henkilöille voidaan varmistaa edustus luottamuselimissä.

92. Jaettujen edustajapaikkojen järjestelmä on erityisen sopiva lukumäärältään pienten vähemmistöjen tarpeita ajatellen. Jotta tämänkaltainen järjestelmä vaikuttaisi merkittävästi kaikkien jaetun paikan tai jaettujen paikkojen kautta edustettavien kansallisten vähemmistöjen osallistumiseen, on tärkeää, että kyseiset vähemmistöt sopivat yhteisestä strategiasta ja niistä yhteisistä tavoitteista, joihin pyritään kyseisen vaaleissa tavoitellun edustajapaikan välityksellä. Jaetulle edustajapaikoille valittujen edustajien tulisi pitää huoli siitä, että he edustavat kaikkien kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden asioita vaalipiirissään. Eri kansallisista vähemmistöistä peräisin olevien edustajien kierrättäminen saattaa auttaa hahmottamaan edustajapaikan kaikkien yhteisenä paikkana.

93. Jotta edustajapaikan takaava järjestely todella myötävaikuttaisi tehokkaaseen osallistumiseen, on tärkeää, että valitut vähemmistöedustajat ovat tehokkaasti mukana päätöksentekoprosesseissa. Heillä tulee lisäksi olla todelliset mahdollisuudet vaikuttaa luottamuselimen tekemiin päätöksiin, myös niihin, jotka eivät suoranaisesti koske kansallisia vähemmistöjä. Tästä syystä on tärkeää, että heillä

on puhe- ja äänioikeus asianomaisessa luottamuselimityksessä ja etteivät he ole pelkästään tarkkailijan roolissa.<sup>33</sup>

94. Neuvoa-antava komitea kuitenkin katsoo, että nämä järjestelyt eivät yksinään automaattisesti johda siihen, että kansallisiin vähemmistöihin kuuluvat henkilöt saisivat aitoa ja asiallista päätöksenteollista vaikutusvaltaa.<sup>34</sup>

## **v. Parlamentaariset käytännöt**

95. Jos sopimusvaltioilla on erityisiä vähemmistöasioihin keskittyviä parlamentaarisia valiokuntia, ne ovat monasti auttaneet tuomaan kansallisten vähemmistöjen huolenaiheita esiin päätöksentekoprosesseissa. Mahdollisuus käyttää vähemmistökieltä näissä valiokunnissa on osoittautunut erityisen tehokkaaksi. Ei tulisi kuitenkaan jättää huomiotta sitä, että tehokas osallistuminen muidenkin vähemmistösuojajien asioita käsittelevien parlamentaaristen valiokuntien toimintaan on tärkeää. Yli puoluerajojen tehtävä yhteistyö valiokunnissa vahvistaa pyrkimyksiä saada vähemmistöasiat valtavirtapolitiikan osaksi.

96. Jotta näiden valiokuntien työ olisi tehokasta, on oleellista kiinnittää asianmukaista huomiota niiden antamiin suosituksiin, etenkin kun ollaan laatimassa tai muuttamassa kansallisia vähemmistöjä koskevaa lainsäädäntöä. Valiokuntien tulisi lisäksi olla jatkuvassa vuoropuheluyhteydessä asianomaisten viranomaisten sekä vähemmistöjärjestöjen kanssa.

## **vi. Veto-oikeus**

<sup>33</sup> Ks. 1. Kyprosta koskeva lausunto 6.4.2001 kappale 41.

<sup>34</sup> Ks. esim. Kosovoa (UNMIK) koskeva lausunto 25.11.2006 kappale 110.

97. Eräissä sopimusvaltioissa kansallisia vähemmistöjä edustavilla parlamentin jäsenillä on heihin suoraan vaikuttavia lakiluonnoksia koskeva veto-tyyppinen oikeus. Tämä mekanismi, joka voi olla arvokas väline tietyissä olosuhteissa, on otettu käyttöön joissain sopimusvaltioissa, jotta vähemmistöedustajilla olisi oikeus hyväksyä tai hylätä lainsäädäntöä heitä suoraan koskevissa asioissa.

98. Neuvoa-antava komitea on kuitenkin todennut, että veto-oikeuksiin voi tavallisesti vedota vain sellaisten lakien kohdalla, jotka koskevat *pelkästään* kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden oikeuksia ja asemaa.<sup>35</sup> Näin ollen se ei ehkä ole riittävä vähemmistöedustajien asianmukaisen edustuksen tue asioissa, jotka eivät koske heitä suoranaisesti tai yksinomaan.

99. On myös pelätty, että tällainen veto- tai kvasiveto-oikeus saattaa tietyissä asioissa ja erityisolosuhteissa johtaa valtion instituutioiden halvaantumiseen.<sup>36</sup> Näissä tapauksissa voidaan etsiä muita ja/tai lisätapoja, joilla kansallisiin vähemmistöihin kuuluvat henkilöt saavat äänensä kuuluviin lainsäädäntöprosesseissa veto-oikeuden sijasta tai sen täydennyksenä.

## **vii. Kansalaisuusvaatimukset**

100. Kansalaisuus on tärkeä tekijä, joka voi suuresti vaikuttaa vähemmistöjen osallistumiseen julkisiin asioihin.

---

<sup>35</sup> Ks. 1. Sloveniaa koskeva lausunto 12.9.2002 kappale 71.

<sup>36</sup> Ks. 1. Bosnia ja Hertsegovinaa koskeva lausunto 27.5.2004 kappaleet 100 ja 101.

Kokemus on osoittanut, että kansalaisuusvaatimukset voivat estää tehokasta osallistumista tietyillä julkisten asioiden aloilla. Tarkastellessaan puiteyleissopimuksen henkilökohtaista soveltamistasoa, neuvoa-antava komitea useissa tapauksissa edellytti sopimusvaltioiden omaksumalta näkökulmalta joustavuutta ja syrjimättömyyttä.<sup>37</sup> Neuvoa-antava komitea on lisäksi jatkuvasti korostanut sitä, että puiteyleissopimuksen soveltaminen kansallisiin vähemmistöihin kuuluviin ei-kansalaisiin voi vahvistaa suvaitsevaisuuden, kulttuurien välisen vuoropuhelun ja yhteistyön henkeä.

101. Vaikka onkin oikeutettua jossain määrin rajata niiden henkilöiden ääni- ja vaalioikeutta, joilla ei ole kansalaisuutta, näitä rajoituksia ei tulisi soveltaa laajemmin kuin on tarpeellista. Kansalaisuusvaatimusta voidaan soveltaa parlamenttivaaleissa, mutta sopimusvaltioita kannustetaan antamaan kansallisiin vähemmistöihin kuuluville ei-kansalaisille mahdollisuus äänestää ja olla ehdokkaina paikallisvaaleissa ja kulttuuriautonomioiden hallintoelinten vaaleissa.<sup>38</sup> Kansalaisuuden ei pitäisi olla kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien ammattiliittoihin ja muihin kansalaisyhteiskunnan järjestöihin liittymisen ehtona. Tämä on erityisen tärkeää niissä sopimusvaltioissa, joissa kansalaisuuspolitiikka on ollut muutostilassa.

### **viii. Kielitaitovaatimukset**

---

<sup>37</sup> Ks. myös tämän kommentaarin liitteenä olevat puiteyleissopimuksen 3 artiklaa koskevat huomiot.

<sup>38</sup> Ks. esim. 1. Viroa koskeva lausunto 14.9.2001 kappale 55.

102. Parlamentti- ja paikallisvaalien ehdokkailta edellytettävät kielitaitovaatimukset eivät ole puiteyleissopimuksen 15 artiklan mukaisia. Ne vaikuttavat kielteisesti kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden tehokkaaseen osallistumiseen julkisiin asioihin.<sup>39</sup>

**b) Kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden osallistuminen erityisiin valtiollisiin elimiin**

103. Kansallisia vähemmistöjä koskevien valtiollisten erityiselinten perustaminen kansallisten, alueellisten tai paikallisviranomaisten yhteyteen voi lisätä vähemmistöjen osallistumista julkisiin asioihin. Jos tällaisia elimiä ei ole perustettu, sopimusvaltioita kannustetaan niiden perustamiseen tai vähintäänkin määrittelemään vähemmistöasioiden yhteyspisteet julkisten palveluiden sisällä.

104. Erityiselinten ei tule korvata vaan täydentää kansallisten vähemmistöjen kuulemismekanismeja. Niiden tehokkuus riippuu suuresti siitä, miten ne on koordinoitu kuulemisrakenteen kanssa ja missä määrin ne täydentävät niitä. Kansallisista vähemmistöistä lähtöisin olevien ja/tai vähemmistökieltä osaavien työntekijöiden palkkaaminen ja pitäminen näiden erityiselinten palveluksessa voi myötävaikuttaa niiden tehokkaaseen toimintaan.

105. Valtiollisten erityiselinten ei pidä korvata varsinaisten valtiollisten instituutioiden vähemmistöasioissa tekemää työtä. Näiden rakenteiden päätehtävänä on käynnistää ja koordinoita vähemmistösuojelua koskevia julkishallinnon

---

<sup>39</sup> Ks. 1. Viroa koskeva lausunto kappale 55.



poliittisia toimia. Ne nähdään siitä syystä tärkeinä viestintäkanavina valtionhallinnon ja vähemmistöjen välillä. On tärkeää, että asianomaiset valtionhallinnon instituutiot ovat tietoisia kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden tarpeista ja että vähemmistöasiat valtavirtaistetaan muiden julkishallinnon palvelujen varsinaisen työn osaksi.<sup>40</sup>

### **c) Kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden osallistuminen kuulemismekanismien kautta**

#### **i. Kuulemismekanismien luominen**

106. Kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden kuuleminen on erityisen tärkeää maissa, joilla ei ole mitään järjestelyjä, jotka mahdollistaisivat kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden osallistumisen parlamentin tai muiden vaaleilla valittujen luottamuselinten toimintaan. Kuuleminen ei kuitenkaan yksinään ole riittävä kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden *tehokkaasti* osallistumisen takaava mekanismi.

107. On tärkeää varmistaa, että kuulemisrakenteilla on selvästi määritelty juridinen asema, että vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden kuulemisvelvollisuus on kirjattu lakiin ja että heidän osallistumisensa päätöksentekoprosesseihin on säännöllistä ja luonteeltaan pysyvää. Nämä rakenteet voivat toimia monien eri mallien mukaisesti,<sup>41</sup> mutta on aina tärkeä varmistaa, että niitä

---

<sup>40</sup> Ks. esim. 2. Armeniaa koskeva lausunto 12.5.2006 kappale 122.

<sup>41</sup> Ks. myös vähemmistöjen kuulemismekanismia koskeva DH-MIN -käsikirja ([www.coe.int/minorities](http://www.coe.int/minorities)).

koskevat säädökset ovat riittävän yksityiskohtaisia tehokkaan ja yhdenmukaisen kuulemisen takaamiseksi.

108. Viranomaiset voivat myös järjestää eri kansallisten vähemmistöjen edustajien yhteiskuulemisia ja/tai aloittaa suoran vuoropuhelun yksittäisten kansallisten vähemmistöjen edustajien kanssa. Ensin mainittu on tärkeä menetelmä yhteisten asioiden käsittelyssä ja se on omiaan vahvistamaan eri kansallisten vähemmistöjen keskinäistä vuoropuhelua kun taas toinen menetelmä sopii esimerkiksi vain tiettyä kansallista vähemmistöä koskevien asioiden käsittelyyn. Neuvoa-antava komitea on todennut, että tietyissä tapauksissa kansallisten vähemmistöjen kattojärjestöjen kuuleminen ei riitä yksittäisten kansallisten vähemmistöjen huolenaiheiden huomioon ottamiseksi.

## **ii. Kuulemismekanismien edustavuus**

109. Asianmukaista huomiota tulisi kiinnittää kuulemismekanismien ‘syrjimättömyyteen’ ja ‘edustavuuteen’. Tämä merkitsee mm. sitä, että eri tahoja edustavissa elimissä vähemmistön edustajien ja virkailijoiden suhde ei saa olla sellainen, että jälkimmäinen ryhmä hallitsee työtä. Kaikkien, myös lukumääräisesti pienempien kansallisten vähemmistöjen tulisi olla edustettuina.<sup>42</sup>

110. Kuulemisrakenteen edustavuus riippuu myös vähemmistöjärjestöistä ja niiden nimitysmenettelyistä. Kun perustetaan yksittäisiä kansallisia vähemmistöjä koskevia

---

<sup>42</sup> Ks. esim. 2. Irlantia koskeva lausunto 6.10.2006 kappale 112.

erityisiä kuulemismekanismeja, on lisäksi pidettävä huoli tällaisen ryhmän monimuotoisuudesta.<sup>43</sup>

111. Kuulemisrakenteen uskottavuuden kannalta on oleellista, että niiden nimitysmenettelyt ovat läpinäkyviä ja ne on suunniteltu kansallisia vähemmistöjä kuullen. Sopimusvaltioita kehoitetaan tarkastelemaan nimitysmenettelyjä säännöllisin väliajoin sen varmistamiseksi, että ao. elimet ovat mahdollisimman syrjimättömiä, että ne pysyvät valtiovallasta riippumattomina ja edustavat aidosti ja laajasti kansallisten vähemmistöjen piirissä vallitsevia näkemyksiä. On tärkeää varmistua siitä, että myös kansallisiin vähemmistöihin kuuluvat naiset ovat mukana kuulemisrakenteissa.

112. Kuulemista ei pitäisi rajata vain niiden kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden asioihin, jotka asuvat perinteisesti vähemmistöjen asuttamilla alueilla tai joilla heitä asuu huomattava määrä. Tämä merkitsee myös sitä, että asialistan ei pitäisi heijastella vain lukumääriltään suurimpien vähemmistöjen huolenaiheita.

### **iii. Kuulemismekanismityyppit**

113. Vaikka *ad hoc* -tyyppinen kuuleminen voi olla höydyllistä tiettyihin kysymyksiin puuttumisessa, sopimusvaltioita kehoitetaan luomaan säännöllisiä kuulemismekanismeja ja -rakenteita, jotta valtiovallan ja vähemmistöedustajien välisestä vuoropuhelusta tulisi vakiintunutta.<sup>44</sup>

---

<sup>43</sup> Ks. esim. 2. Saksaa koskeva lausunto 1.3.2006 kappale 152.

<sup>44</sup> Ks. esim. 2. Suomea koskeva lausunto 2.3.2006 kappaleet 148–151. 151.

114. Kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden kanssa käytävän vuoropuhelun ei pitäisi sulkea pois samanaikaista yksityisten asiantuntijoiden kuulemista, mikäli se on asianmukaista. Neuvoa-antava komitea on todennut tietyissä tapauksissa, että asiantuntijoiden panos hyödyttää kuulemismenettelyä.

115. Kansallisten rakenteiden lisäksi alueelliset ja paikalliset kuulemismekanismit ovat tietyissä tapauksissa osoittautuneet hyödylliseksi lisäkanavaksi kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden päätöksentekoprosessiin osallistumiselle, varsinkin niillä toimivalta-alueilla, joille päätöksentekovaltaa on hajautettu. Näissä tapauksissa on tärkeää, että paikallis- ja alueviranomaiset ottavat nämä kuulemisrakenteet säännöllisesti mukaan päätöksentekoprosesseihinsa, kun kyse on vähemmistöasioista.<sup>45</sup>

#### **iv. Kuulemisrakenteen rooli ja toiminta**

116. On oleellista, että kuulemisrakenteen juridinen status, rooli, velvollisuudet, jäsenyys ja institutionaalinen asema määritellään selvästi. Tämä koskee kuulemisen laajuutta, rakenteita, niiden jäsenten nimittämiseen liittyviä sääntöjä ja työskentelytapoja. On tärkeää varmistaa, että kuulemisrakenteilla on oikeushenkilöllisyys, sillä sen puuttuminen voi heikentää niiden tehokkuutta ja kykyä täyttää tehtävänsä tehokkaasti. Kuulemisrakenteiden työskentelytapojen tulisi olla läpinäkyviä ja menettelysääntöjen selvästi määriteltyjä.

---

<sup>45</sup> Ks. esim. 2. Tšekin tasavaltaa koskeva lausunto 24.2.2005 kappaleet 171 ja 172.

Kuulemisrakenteiden työn julkisuutta pitäisi edistää läpinäkyvyyden lisäämiseksi.

117. Sopimusvaltioita kehoitetaan ryhtymään toimenpiteisiin, jotta kansallisiin vähemmistöihin kuuluvat henkilöt tulisivat tietoisiksi kuulemisrakenteiden olemassaolosta, tehtävästä ja toiminnasta. On lisäksi tärkeää, että näiden elinten kokouksia pidetään usein ja säännöllisesti.<sup>46</sup>

118. Kuulemisrakenteita tulee asianmukaisesti konsultoida uuden lainsäädännön laadintaprosessin aikana, myös vähemmistöihin suoraan tai välillisesti vaikuttavien perustuslaillisten uudistusten yhteydessä. Sopimusvaltioiden tulisi myös kuulla kansallisiin vähemmistöihin kuuluvia henkilöitä ja asianomaisia kuulemisrakenteita, kun on kyse kansainvälisistä sopimuksista seuraavista velvoitteista ja myös heitä kiinnostavista raportointivelvoitteista.

119. Riittävästi resursseja tulisi varata kuulemismekanismien tehokkaan toiminnan tukemiseen.<sup>47</sup>

**d) Kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden edustus ja osallistuminen julkishallinnon, oikeuslaitoksen ja toimeenpanoviranomaisten toimintaan**

120. Julkishallinnon tulisi mahdollisuuksien mukaan heijastella yhteiskunnan monimuotoisuutta. Tästä seuraa, että sopimusvaltioita kehoitetaan etsimään keinoja edistää

---

<sup>46</sup> Ks. esim. 1. Ukrainaa koskeva lausunto 1.3.2002 kappale 72 ja 1. Azerbaidžania koskeva lausunto 22.5.2003 kappaleet 73 ja 74.

<sup>47</sup> Ks. myös alempana kappaleissa 137 ja 138 olevat huomiot.

kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden ottamista julkisen sektorin palvelukseen, mukaan lukien oikeuslaitos ja lainvalvontaviranomaiset. Kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden osallistuminen julkishallintoon voi myös auttaa myöhemmässä vähemmistöjen tarpeisiin vastaamisessa.<sup>48</sup>

121. Yksi tapa pyrkiä tähän päämäärään on luoda oikeudellinen pohja sille, että kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden rekrytointia julkishallinnon palveluun edistetään. On tärkeää, että näiden takeiden rinnalla on myös riittävät toimeenpanotoimet.

122. On niin ikään tärkeää edistää kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden osallistumista oikeuslaitoksen ja lainkäyttöviranomaisten toimintaan. Tätä koskevia toimenpiteitä tulisi toteuttaa samalla taaten oikeuslaitoksen täysi itsenäisyys ja tehokas toiminta.<sup>49</sup>

123. On syytä välttää toimenpiteitä, jotka tähtäävät eri ryhmien edustuksen jäykkään matemaattiseen yhdenvertaisuuteen, josta usein seuraa virkojen ja toimien tarpeeton lisääntyminen. Tällaiset toimet saattavat vaarantaa valtion rakenteen tehokkaan toiminnan ja voivat johtaa erillisten yhteiskunnallisten rakenteiden muodostumiseen.

124. Romanit ja kiertolaiset, alkuperäiskansoihin kuuluvat ja lukumääräisesti pienet kansalliset vähemmistöt ovat usein erityisen aliedustettuina julkishallinnon työpaikoissa, ja

---

<sup>48</sup> Ks. esim. 1. Britanniaa koskeva lausunto 30.11.2001 kappaleet 96–99.

<sup>49</sup> Ks. esim. 2. Kroatiaa koskeva lausunto 1.10.2004 kappaleet 154–159.

viranomaisten tuleekin kiinnittää tähän erityistä huomiota. Heidän työllistämisensä julkishallinnon palvelukseen voi myötävaikuttaa siihen, että näiden vähemmistöjen kuva paranee ja tietoisuus heistä lisääntyy yhteiskunnassa yleisesti, mikä puolestaan todennäköisesti lisää heidän osallistumistaan kaikilla tasoilla.

125. Kohdennettuja toimenpiteitä voidaan ottaa käyttöön, jotta voidaan puuttua tiettyihin, myös syrjäytyneimpiin kansallisiin vähemmistöihin kohdistuneisiin eriarvoisiin työhönottokäytäntöihin. Tämä tarkoittaa sitä, että kaikilla työntekijöillä on oltava riittävä koulutus ja pätevyys, jotta he voivat tehdä työnsä tehokkaasti.<sup>50</sup>

126. Julkishallinnon henkilöstöltä edellytettävä valtiollisten kielten osaamisvaatimus ei saisi ylittää tasoa, joka on tarpeen kyseisen toimen tai palvelun hoitamiseksi. Vaatimukset, jotka epäasianmukaisessa määrin rajoittavat kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden työllistymismahdollisuuksia julkishallinnon palveluksessa, eivät ole puiteyleissopimuksen normien mukaisia.<sup>51</sup> Kansallisiin vähemmistöihin kuuluville työnhakijoille tai henkilöstölle tulisi tarvittaessa antaa kohdistettua tukea virallisen kielen oppimiseen.

127. Jotta voitaisiin arvioida rekrytoinnin, edistämistoimien ja muiden vastaavien käytäntöjen vaikutusta vähemmistöjen osallistumiseen julkisiin palveluihin, on ehdottoman tärkeää, että käytössä on kattavia tietoja ja tilastoja. Ne ovat välttämättömiä havaittujen puutteiden korjaamiseksi luotavien riittävien

---

<sup>50</sup> Ks. myös alempana kappaleissa 36 ja 37 olevat huomiot.

<sup>51</sup> Ks. esim. 1. Azerbaidžania koskeva lausunto 22.5.2003 kappale 79.

lainsäädännöllisten ja poliittisten toimenpiteiden suunnittelemiseksi. Kansallisten vähemmistöjen tilannetta koskeva tieto tulisi kerätä kansainvälisiä tietosuojanormeja<sup>52</sup> noudattaen ja kunnioittaen kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden oikeutta valita vapaasti, haluavatko he tulla kohdelluiksi sellaisina. Kyseisen kansallisen vähemmistön edustajien tulisi olla mukana koko tiedonkeruuprosessin ajan, ja tiedonkeruumenetelmät tulisi suunnitella läheisessä yhteistyössä heidän kanssaan.

128. Huomiota pitäisi myös kiinnittää siihen, että kansallisiin vähemmistöihin kuuluvia henkilöitä olisi toimeenpanotasolla. Tehokasta osallistumista voidaan edistää monin tavoin, kuten ottamalla käyttöön vähemmistöedustajille varattuja paikkoja toimeenpanon kaikilla portailla. Toimenpiteet, jotka estävät kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden pääsyn julkisiin toimiin, saattavat olla syrjiviä.<sup>53</sup>

**e) Kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden osallistuminen aluetasoisien valtionhallinnon rakenteiden kautta**

129. Valtionhallinnon aluetason rakenteet saattavat olla tärkeitä niiden tarpeellisten edellytysten luomisessa, joilla kansallisiin vähemmistöihin kuuluvat henkilöt voivat tehokkaasti osallistua päätöksentekoon. Tämä koskee

---

<sup>52</sup> Ks. Euroopan neuvoston yleissopimus yksilöiden suojelusta henkilötietojen automaattisessa tietojenkäsittelyssä (ETS 108) ja ministerikomitean suositus 97 (18) tilastollisiin tarkoituksiin kerättyjen ja käsiteltyjen henkilötietojen suojelusta.

<sup>53</sup> Ks. esim. 1. Bosnia ja Hertsegovinaa koskeva lausunto 27.5.2004 kappale 98.



erityisesti alueita, joilla on tiivistä kansallisten vähemmistöjen asutusta.

130. Jotta voidaan varmistua siitä, että hajautus- ja vallanjakoprosesseilla on käytännössä myönteinen vaikutus siihen, miten kansallisiin vähemmistöihin kuuluvat henkilöt osallistuvat julkisiin asioihin, on erittäin tärkeää määritellä selvästi aluetason ja keskushallinnon asianomainen toimivalta. Epäselvyys tässä suhteessa saattaa vähentää kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien osallistumista ja olla esteenä sille, että vähemmistöt saisivat julkisia varoja toimintansa rahoitukseen. On myös tärkeää varata paikallisviranomaisille asianmukaiset resurssit, jotta ne pystyvät hoitamaan tehtävänsä tehokkaasti.<sup>54</sup>

131. Pohdittaessa valtionhallinnon aluetasojen uudistamista on tärkeää analysoida tarkasti sitä, miten uudistustoimet mahdollisesti vaikuttavat kansallisten vähemmistöjen suojeluun. Sopimusvaltioita kannustetaan tässä etsimään tapoja tuoda alueelliset instituutiot ja vähemmistöjen edustajat mukaan uudistusprosesseihin. Erityisesti tulisi kiinnittää huomiota niihin kielteisiin vaikutuksiin, joita näillä toimilla mahdollisesti on kansallisten vähemmistöjen suojeluun, erityisesti sen kannalta, miten vähemmistöt pääsevät mukaan päätöksentekoprosesseihin ja saavat käyttöönsä taloudellisia resursseja.<sup>55</sup>

---

<sup>54</sup> Ks. myös alempana kappaleissa 138 ja 139 olevat huomiot.

<sup>55</sup> Ks. esim. Kosovoa (UNMIK) koskeva lausunto 25.11.2006 kappale 113.

132. Riippumatta sopimusvaltioiden valitsemista aluerakenteista, keskushallinnon pitäisi olla jatkossakin sitoutunut täyttämään kansainvälisistä velvoitteista ja kansallisista juridisista puitteista seuraava yleinen velvollisuutensa taata kansallisten vähemmistön osallistuminen eri yhteiskunnan alueisiin. Tässä suhteessa sopimusvaltioita kannustetaan varmistamaan, että aluetason viranomaiset täyttävät puitesopimuksesta seuraavat velvoitteensa. Tämä edellyttää usein erityistä tietoisuuden lisäämistä paikallis- ja aluetasolla.

**f) Kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden osallistuminen autonomiajärjestelyihin**

133. Puiteyleissopimuksessa ei ole määräyksiä, jotka koskevat kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden oikeutta autonomiaan, olipa kyse alueellisesta tai kulttuurisesta autonomiasta. Siitä huolimatta neuvoa-antava komitea on tutkinut alueellisten ja kulttuuriautonomiajärjestelyjen vaikutuksia kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden osallistumiseen niissä sopimusvaltioissa, joissa tällaisia järjestelyjä on.

134. Neuvoa-antava komitea totesi, että niissä sopimusvaltioissa, joissa on alueellisia autonomiajärjestelyjä tiettyjen historiallisten, poliittisten ja muiden olosuhteiden seurauksena, ne voivat edistää kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden tehokkaampaa osallistumista eri elämänaloilla.

135. Neuvoa-antava komitea kommentoi kulttuuriautonomiajärjestelyjä laajemmin niiden sopimusvaltioiden osalta, joissa niitä on. Nämä kulttuuriautonomiajärjestelyt koskevat tietyn kansallisen

vähemmistön jäseniä kollektiivisesti alueesta riippumatta. Niiden tavoitteena on mm. delegoida kansallisille vähemmistöjärjestöille vähemmistökulttuuri-, kieli- ja koulutusalueiden tärkeää toimivaltaa ja siten myötävaikuttaa vähemmistökulttuurien säilymiseen ja kehittymiseen.

136. Mikäli sopimusvaltioilla on tällaisia kulttuuriautonomiajärjestelyjä, niitä koskevien perustuslaillisten ja muiden lainsäädännöllisten määräysten tulisi selvästi yksilöidä autonomiajärjestelmän luonne ja laajuus sekä autonomiaelinten toimivalta. Lisäksi niiden juridinen asema, suhteet muihin valtion instituutioihin sekä tarkoitetun autonomiajärjestelmän rahoitus tulisi selvittää asianomaisessa lainsäädännössä. On tärkeää, että kansallisiin vähemmistöihin kuuluvat henkilöt ovat mukana ja että heidän näkemyksensä otetaan asianmukaisesti huomioon, kun autonomiajärjestelyjä koskevaa lainsäädäntöä valmistellaan tai muutetaan.

137. Kun autonomisten elinten vaalijärjestelmiä suunnitellaan, kyseisen kansallisen vähemmistön edustajilla tulisi olla keskeinen rooli. Itsehallintojärjestelyiden vaalijärjestelmien tulee olla suojattu mahdolliselta väärinkäytöltä.<sup>56</sup>

<p><b>g) Vähemmistötoiminnalle osoitettavien taloudellisten resurssien saatavuus</b></p>
--

138. On oleellista, että vähemmistösuojelun parissa toimivilla elimillä on käytettävissään varoja tehtäviensä toteuttamiseen. Tämä tarkoittaa kuulemismekanismeille, kulttuuriautonomiajärjestelyille sekä kaikilla eri tasoilla

---

<sup>56</sup> Ks. 1. Unkaria koskeva lausunto 22.9.2000, kappale 52.

vähemmistöasioita käsittelevien valtiovallan rakenteille osoitettavaa rahoitusta.

139. Niille osoitettujen varojen tulisi olla suhteessa kyseisten elinten vastuisiin. Vähemmistöautonomiarakenteille annettava rahoitus ja budjettijärjestelyt pitäisi laatia niin, että ne eivät vaaranna näiden elinten toiminnallista autonomiaa.<sup>57</sup> Kuulemisrakenteille on myös turvattava riittävästi henkilö- ja rahoituksellisia resursseja niiden tehokkaan toiminnan tukemiseksi. Resursseja tarvitaan myös siihen, että ne voisivat tehokkaasti viestiä oman viiteryhmänsä kanssa ja valvoa ja arvioida itseään koskevan lainsäädännön ja politiikan toimeenpanoa.

**h) Tiedotusvälineet kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden tehokkaan julkisiin asioihin osallistumisen lähteenä**

140. On olennaista, että suuri yleisö saa riittävästi tietoa kansallisiin vähemmistöihin kuuluville henkilöille tärkeistä asioista, joiden pitäisi kuulua myös valtaviestintämédian raportoinnin piiriin. On tärkeää, että sekä valtamedia että vähemmistön omat tiedotusvälineet ovat keskeisessä asemassa tässä prosessissa, ei pelkästään tiedon välittäjinä vaan myös suvaitsevaisuuden edistäjinä.<sup>58</sup> Samalla tulee välttää vähemmistöasioiden liiallista politisoitumista joukkoviestintien välityksellä. Joukkotiedotusvälineet, varsinkin sähköiset viestimet, voivat myös helpottaa

---

<sup>57</sup> Ks. esimerkiksi 2. Unkaria koskeva lausunto 9.12.2004, kappaleet 116–119.

<sup>58</sup> Ks. myös alempana kappaleissa 68 ja 74 olevat huomiot.

kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden kanssa käytäviä kuulemisprosesseja.

141. Kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden osallistuminen julkisen televisio- ja radioyhtiöiden hallintoneuvostoihin, tilintarkastus- ja muihin tiedotusvälineitä koskeviin elimiin on oleellista sen varmistamiseksi, että kansallisista vähemmistöistä saadaan riittävää ja asianmukaista tietoa. Yksityissektorilla vähemmistökieliselletai vähemmistöjä koskevalle lähetystoiminnalle annettavat kannusteet voivat myötävaikuttaa siihen, että tiedotusvälineissä on enemmän kansallisiin vähemmistöihin kuuluvia henkilöitä.

**i) Kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden osallistuminen puiteyleissopimuksen valvontaan**

142. Tasapainoisen ja laadukkaan tuloksen saavuttamiseksi on ehdottoman tärkeää, että kansallisiin vähemmistöihin kuuluvat henkilöt osallistuvat puiteyleissopimuksen valvontaprosessiin. Laatiessaan selontekoja tai muita puiteyleissopimuksen tai muiden vähemmistökysymyksiin liittyvien kansainvälisten sopimusten edellyttämiä kirjallisia tiedonantoja sopimusvaltioiden tulisi noudattaa puiteyleissopimuksen 15 artiklan periaatteita ja kuulla kansallisiin vähemmistöihin kuuluvia henkilöitä. Tässä ja muissa asiayhteyksissä on tärkeää, että kuulemisrakenteita ja vastaavia keskustelukumppaneita ei pidetä ainoana keskustelutahoina vaan sopimusvaltion viranomaiset ottavat kuulemisprosessiin mukaan myös muita toimijoita, etenkin vähemmistö- ja/tai kansalaisjärjestöjä. Neuvoa-antava komitea pitää tervetulleina selontekoihin sekä neuvoa-antavan komitean lausuntoihin annettuihin kommentteihin

sisällytettyä vähemmistöiltä ja kansalaisyhteiskunnalta tulleita kommentteja.

143. Neuvoa-antava komitea pitää niin ikään kansalaisyhteiskunnan toimijoiden laatimia vaihtoehtoraportteja tervetulleina. Ne tarjoavat usein arvokasta lisätietoa. Ne ovat myös osoitus kansalaisyhteiskunnan toimijoiden halusta olla mukana rakentavassa, kansainväliseen ihmisoikeusnormistoon perustuvassa vuoropuhelussa.

144. On keskeistä, että kuulemisprosessin läpinäkyvyys varmistetaan ja että sopimusvaltiot saattavat neuvoa-antavan komitean koko lausuntotekstin ja Euroopan neuvoston ministerikomitean päätökset kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden ja suuren yleisön tietoon mahdollisimman nopeasti ja laajasti. Viranomaisten tulisi varmistaa, että nämä ja myös muut valvonta-asiakirjat, kuten sopimusvaltion selonteko, on saatavilla paikallisilla kielillä siten, että vähemmistöt voivat ottaa osaa prosessiin syrjimättömällä tavalla.

145. Neuvoa-antava komitea on kannustanut sopimusvaltioita perustamaan pysyvän kuulemisjärjestelmän, joka antaa vähemmistöedustajille mahdollisuuden keskustella huolenaiheistaan puitesopimuksen valvontakierrosten välisenä aikana esim. seurantaseminaarien tai muiden järjestelyjen muodossa. Tällainen vuoropuhelu on äärettömän tärkeää erityisongelmiin vastaamiseksi ja myös puitesopimuksen toimeenpanoa koskevan luottamuksen vahvistamiseksi. Se luo suvaitsevaisuuden ja vuoropuhelun ilmapiiriä, joka

mahdollistaa sen, että erilaisuus on jakautumisen sijasta jokaisen yhteiskunnan rikkauden lähde ja tekijä.

## Osa IV Johtopäätökset

146. Tämä kommentaari on tulos neuvoa-antavan komitean pyrkimyksistä tiivistää omat puiteyleissopimuksen 15 artiklaa ja sitä sivuavia artikloja koskevat tulkintansa yleissopimuksen toimeenpanossa mukana oleville. Viime kädessä sen tavoitteena on edistää kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden osallistumista eri elämänalueilla, parantaa puiteyleissopimuksen periaatteiden toteutumista ja auttaa sopimusvaltioiden viranomaisia rakentamaan integroidumpaa ja paremmin toimivaa yhteiskuntaa.

147. Kommentaari perustuu suoraan ja välillisesti neuvoa-antavan komitean maakohtaiseen työhön ja se tarjoaa päätöksentekijöille, julkisen vallan virkamiehille, kansalaisjärjestöille, yliopistotutkijoille ja muille varsinkin itse vähemmistöissä toimiville sidosryhmille analyysin niistä mahdollisista vaihtoehdoista, joiden avulla ne voivat tehdä asianmukaisia ja tietoon perustuvia valintoja vähemmistöjen osallistumista edistävää lainsäädäntöä ja politiikkaa laatiessaan. Viranomaisten ja kansallisten vähemmistöjen on sovittava tehtävistä valinnoista, jotta ne voisivat olla kestäviä. On myös tärkeää, että valtaväestön näkemykset sekä yhteiskunnan eri ryhmien välisten suhteiden luonne otetaan niissä huomioon.

148. On ilmeistä, että eri kansallisiin vähemmistöihin sekä sopimusvaltioiden erilaisiin tilanteisiin voidaan soveltaa erilaisia ratkaisuja. Neuvoa-antava komitea on pitänyt joissain sopimusvaltioissa toteutettuja toimenpiteitä riittävinä puitesopimuksen 15 artiklan toimeenpanona



vallitsevissa olosuhteissa. On kuitenkin tärkeää muistaa, että yhdessä sopimusvaltiossa tehokkaaseen osallistumiseen johtavalla toimenpiteellä ei välttämättä ole samaa vaikutusta toisessa yhteydessä. Tästä syystä sopimusvaltioiden on arvioitava oman maansisäisen tilanteessa valossa niiden toimenpiteiden sovellettavuutta ja tehokkuutta, jotka ovat toisaalla johtaneet kansallisten vähemmistöjen osallistumista lisäävästi. Neuvoa-antavan komitean tavoite on tässä kommentaarissa ollut valottaa kokemuksia, joista voi tehdä kaikkia sopimusvaltioita hyödyttäviä merkityksellisiä johtopäätöksiä.

149. Se, että sopimusvaltioiden toimia voidaan pitää tietyissä oloissa ja valvontaprosessin tietyssä vaiheessa tyydyttävinä, ei merkitse sitä, että ne tulevaisuudessa riittävät varmistamaan puiteyleissopimusten normien täyttymisen. Tämä kommentaari pyrkii siksi myös auttamaan sopimusvaltioita luomaan edellytykset, joissa ne pystyvät kestäväällä tavalla täyttämään puiteyleissopimuksen määräykset myös tulevaisuudessa ja omaksumaan pitemmän aikavälin näkökulman vähemmistönsuojeluun ja haluamansalaisessa yhteiskunnassa vallitseviin suhteisiin.

150. Sekä vähemmistöjen että valtaväestöjen tilanne muuttuu jatkuvasti ja uusia asioita syntyy tai nousee ajan myötä pintaan. Eräitä tässä kommentaarissa mainittuja asioita, etenkin yhteiskunta- ja talouselämään osallistumista koskevia tekijöitä, ei ole vielä perin pohjin tutkittu tai analysoitu. Sitä ei ole tehnyt neuvoa-antava komitea maakohtaisessa työssään mutteivät myöskään muut vähemmistöoikeuksien suojelussa mukana olevat toimijat. Lisähuomiota tulee kiinnittää moniin, varsinkin talous-, yhteiskunta- ja kulttuurielämään osallistumista koskeviin

asioihin. Lisätutkimusta koskevia seikkoja on mm. se, miten ympäristöongelmat vaikuttavat kaikkein haavoittuvimmassa asemassa olevien henkilöiden osallistumiseen tai se, miten kansallisiin vähemmistöihin kuuluvat henkilöt saavat luotto- ja pankkipalveluita.

151. Neuvoa-antavan komitean on otettava joitain asioita uusintatarkasteluun seuraavilla valvontakierroksillaan, kun on saatu pidemmän aikavälinen näkökulma tällaisten tekijöiden vaikutuksista osallistumiseen. Kuten johdannossa jo todettiin, tämä asiakirja on tarkoitettu eläväksi välineeksi, jota pitäisi kehittää puiteyleissopimuksen mukaisen valvonnan edetessä.

**Liite:****Puiteyleissopimuksen muiden artiklojen merkitys 15 artiklan tulkinnan kannalta****3 artikla<sup>59</sup>**

152. Puiteyleissopimuksen 3 artiklassa määrätään, että jokaisella kansalliseen vähemmistöön kuuluvalla henkilöllä on oikeus vapaasti valita, kohdellaanko häntä sellaisena vai ei. Kuuluminen puiteyleissopimuksen henkilökohtaisen soveltamisalueen piiriin on tärkeää sopimuksessa olevien vähemmistöoikeuksien nauttimisen kannalta, mukaan lukien oikeus tehokkaaseen osallistumiseen kaikilla elämänalueilla. Tarkastellessaan puiteyleissopimuksen henkilökohtaista soveltamisalaa neuvoa-antava komitea on jatkuvasti suositellut, että sopimusvaltiot välttäisivät sulkemasta ketään keinotekoisesti tai perusteettomasti puitesopimuksen mukaisesta suojelun ulkopuolelle ja valitsemaan sen sijasta ‘inklusiivisen’ eli syrjimättömän lähestymistavan. Monissa tapauksissa se on kehottanut sopimusvaltioita uudelleen arvioimaan ja harkitsemaan puiteyleissopimuksen henkilökohtaisen soveltamisalan laajentamista, kun olosuhteet ovat ajan myötä muuttuneet.

---

<sup>59</sup> 3(1) Jokaisella kansalliseen vähemmistöön kuuluvalla henkilöllä on oikeus vapaasti valita, kohdellaanko häntä sellaisena vai ei, eikä tästä valinnasta tai siihen liittyvien oikeuksien käyttämisestä saa seurata mitään haittaa.

3(2) Kansallisiin vähemmistöihin kuuluvat henkilöt voivat yksin samoin kuin yhdessä toisten kanssa käyttää tähän puiteyleissopimukseen sisältyvistä periaatteista johtuvia oikeuksia ja nauttia niistä johtuvista vapauksista.

## 6 artikla<sup>60</sup>

153. Puiteyleissopimuksen 6(1) artikla kehottaa sopimusvaltioita ‘rohkaisemaan suvaitsevuuden henkeä ja kulttuurien välistä vuoropuhelua’ ja edistämään ‘keskinäistä kunnioitusta ja ymmärtämystä’ kaikkien alueellaan asuvien henkilöiden kesken. Kuten edellä on todettu,<sup>61</sup> kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden tehokas osallistuminen eri elämänalueisiin on tärkeä kulttuurien välisen vuoropuhelun edistämisen väline.

154. Samalla kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden osallistumisen tehokkuus riippuu siitä, vallitseeko yhteiskunnassa keskinäisen kunnioituksen, suvaitsevaisuuden ja hyväksynnän ilmapiiri. On siksi olennaista, että sopimusvaltiot ryhtyvät toimenpiteisiin kannustaakseen eri osapuolia valtaväestön ja vähemmistöjen sekä eri vähemmistöjen keskinäiseen ja yleisemmin kaikkien alueellaan asuvien henkilöiden välillä käytävään kulttuurien väliseen vuoropuheluun. Tässä yhteydessä neuvoa-antava komitea on usein korostanut integraatiopolitiikan merkitystä sekä tasavertaisten

---

<sup>60</sup> 6(1) Sopimuspuolet rohkaisevat suvaitsevuuden henkeä ja kulttuurien välistä vuoropuhelua sekä ryhtyvät tehokkaisiin toimenpiteisiin edistääkseen keskinäistä kunnioitusta, ymmärtämystä ja yhteistyötä erityisesti koulutuksen, kulttuurin ja viestinnän alalla kaikkien alueellaan asuvien henkilöiden kesken riippumatta heidän etnisestä, sivistyksellisestä, kielellisestä tai uskonnollisesta identiteetistään.

6(2) Sopimuspuolet sitoutuvat toteuttamaan soveltuvia toimenpiteitä sellaisten henkilöiden suojelemiseksi, jotka voivat joutua syrjinnän, vihamielisyyden tai väkivallan tai niiden uhan kohteeksi etnisen, sivistyksellisen, kielellisen tai uskonnollisen identiteettinsä johdosta.

<sup>61</sup> Ks. kappale 21.

mahdollisuuksien edistäjänä että yhteiskunnan jännitteiden ehkäisijänä.

155. Neuvoa-antava komitea on myös usein korostanut sitä merkitystä, jota kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden osallistumisella on päätöksentekoon asioissa, jotka liittyvät vähemmistökulttuureita koskevan tietoisuuden lisäämiseen koko yhteiskunnassa. Tämä käsittää opetuksen ja koulutuksen, etenkin kun päätetään kansallisia vähemmistöjä koskevan aineksen sisällyttämisestä opetusmateriaaleihin, joukkoviestimet ja kulttuuripolitiikan suunnittelun ja toimeenpanon.

### **7 artikla**<sup>62</sup>

156. Sopimusvaltioita vaaditaan takaamaan, että puitesopimuksen 7 artiklan mukaista jokaisen kansalliseen vähemmistöön kuuluvan henkilön oikeutta rauhanomaiseen kokoontumisvapauteen ja yhdistymisvapauteen kunnioitetaan. Tämä pitää sisällään oikeuden muodostaa vähemmistöyhdistyksiä ja poliittisia puolueita, jotka ovat tärkeitä osallistumismuotoja. Sopimusvaltioiden tulisi pidättäytyä puuttumasta perusteetta tämän oikeuden toteuttamiseen ja luoda olosuhteet, joissa vähemmistöjärjestöt ja -puolueet voivat saada oikeushenkilöllisyyden ja käyttää sitä sekä toimia vapaasti. Oikeus kokoontumisvapauteen ja yhdistymisvapauteen on edellytys 15 artiklan määräysten mukaiselle nautinnalle, vaikka tämä ei sinänsä vielä riitä takaamaan tehokasta osallistumista.

---

<sup>62</sup> Sopimuspuolet takaavat, että jokaisen kansalliseen vähemmistöön kuuluvan henkilön oikeutta rauhanomaiseen kokoontumisvapauteen, yhdistymisvapauteen, sananvapauteen sekä ajatuksen-, omantunnon- ja uskonnonvapauteen kunnioitetaan.

## 9 artikla<sup>63</sup>

157. 9(1) artikla suojaa kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden oikeutta vastaanottaa ja levittää tietoja ja ajatuksia vähemmistökielellä ja näin ollen osallistua julkisiin keskusteluihin ja julkisiin asioihin yleisesti, erityisesti tiedotusvälineiden kautta. Lisäksi 9(1) artikla edellyttää, että sopimusvaltiot varmistavat, ettei kansalliseen vähemmistöön kuuluvia henkilöitä syrjitä viestintävälineiden käytössä. Puiteyleissopimuksen 9(4) artiklan nojalta viranomaisia vaaditaan ryhtymään riittäviin toimenpiteisiin helpottaakseen kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden mahdollisuutta käyttää viestintävälineitä.

158. Kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden median käyttöön ja mediaan osallistumiseen liittyy monia ulottuvuuksia: heillä tulisi olla mahdollisuus joukkoviestintien käyttöön yleisönä, niiden omistajina ja vähemmistöjen edustajina valtamedioissa.

159. Kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden riittävät mediaan liittyvät mahdollisuudet vaikuttavat merkittävästi heidän tehokkaaseen osallistumiseensa yhteiskunta- ja etenkin kulttuurielämään. Se auttaa lisäämään koko yhteiskunnan tietämystä vähemmistöjen kulttuureista ja identiteetistä. Kansallisten vähemmistöjen mahdollisuus luoda ja käyttää omia joukkotiedotusvälineitään on lisäksi itsessään tehokas

---

<sup>63</sup> 9(4) Sopimuspuolet ryhtyvät oikeusjärjestelmiensä puitteissa riittäviin toimenpiteisiin helpottaakseen kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden pääsyä käyttämään viestintävälineitä sekä edistääkseen suvaitsevuutta ja salliakseen kulttuurisen moniarvoisuuden.

varsinkin julkisia asioita ja kulttuurielämää koskeva osallistumismuoto. Tästä voi seurata kansallisiin vähemmistöihin kuuluville henkilöille myös suoria tai välillisiä yhteiskunnallisia ja taloudellisia hyötyjä.

## 10 artikla<sup>64</sup>

160. Oikeus käyttää vapaasti vähemmistökieltä suullisesti ja kirjallisesti, yksityisesti ja julkisesti sekä hallintoviranomaisten kanssa asioitaessa on merkittävä kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden osallistumista lisäävä tekijä. Tämä on erityisen merkityksellistä niiden kansallisten vähemmistöjen kohdalla, jotka asuvat alueilla, joilla asuu perinteisesti tai huomattava määrä näihin vähemmistöihin kuuluvia henkilöitä.<sup>65</sup> Esimerkiksi vähemmistökielen taitajia suosiva virkamiesten rekrytointipolitiikka on myönteinen tapa edistää ja vahvistaa vähemmistöjen julkishallintoon osallistumista. Samalla tavoin vähemmistökielen käyttömahdollisuus asioitaessa

---

<sup>64</sup> 10(2) Alueilla, joilla asuu perinteisesti tai huomattava määrä kansallisiin vähemmistöihin kuuluvia henkilöitä, sopimuspuolet pyrkivät mahdollisuuksien mukaan varmistamaan olosuhteet, joissa vähemmistökieltä voitaisiin käyttää heidän ja hallintoviranomaisten välisissä suhteissa, mikäli he sitä vaativat ja tällainen vaatimus vastaa todellista tarvetta.

<sup>64</sup> 10(1) Sopimuspuolet sitoutuvat tunnustamaan, että jokaisella kansalliseen vähemmistöön kuuluvalla henkilöllä on oikeus vapaasti ja ilman ulkopuolista puuttumista käyttää vähemmistökieltään yksityisesti ja julkisesti, suullisesti ja kirjallisesti.

<sup>65</sup> 10(2) Alueilla, joilla asuu perinteisesti tai huomattava määrä kansallisiin vähemmistöihin kuuluvia henkilöitä, sopimuspuolet pyrkivät mahdollisuuksien mukaan varmistamaan olosuhteet, joissa vähemmistökieltä voitaisiin käyttää heidän ja hallintoviranomaisten välisissä suhteissa, mikäli he sitä vaativat ja tällainen vaatimus vastaa todellista tarvetta.

hallinnollisten viranomaisten kanssa voi tehostaa kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien kommunikaatiota viranomaisten kanssa. Kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden mahdollisuus käyttää vähemmistökieliä paikallisissa luottamuselimissä voi mahdollistaa vähemmistöihin kuuluvien tehokkaamman osallistumisen päätöksentekoon. Sitä vastoin tiukat kielivaatimukset saattavat vakavasti hankaloittaa kansallisten vähemmistöjen osallistumista tietyillä elämänaloilla, etenkin yhteiskunta- ja talouselämässä ja vaalimenettelyissä. Virallisen kielen osaamisen merkitystä ei kuitenkaan pitäisi vähäksyä, koska se myös edistää kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden tehokasta osallistumista.<sup>66</sup>

### **Artikla 12, 13 ja 14**

161. Puiteyleissopimuksen artikkelit 12, 13 ja 14 pitävät sisällään laajan joukon opetusta ja koulutusta koskevia säännöksiä, joita on kattavasti analysoitu vuonna 2006 hyväksytyssä neuvoa-antavan koulutusta koskevassa kommentaarissa<sup>67</sup>.

162. 12(1) artiklassa sopimusvaltioita vaaditaan ryhtymään toimenpiteisiin kansallisten vähemmistöjen ja valtaväestön kulttuuria, kieltä, historiaa ja uskontoa koskevan tiedon vaalimiseksi. Yhdessä 6(1) artiklan<sup>68</sup> kanssa 12 artikla siis määrittelee sopimusvaltiolle tavoitteeksi edistää keskinäisen ymmärryksen ja kulttuurien välistä ilmapiriä, mikä on kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden

---

<sup>66</sup> Ks. alempana olevat 14 artiklaa koskevat huomiot.

<sup>67</sup> Ks. kansallisten vähemmistöjen suojelua koskevan puiteyleissopimuksen neuvoa-antavan komitean kommentaari 2.3.2006.

<sup>68</sup> Ks. edellä kappale 152.



tehokkaan osallistumisen edellytys. Tämän tavoitteen saavuttaminen edellyttää, että riittävää opetus- ja muuta materiaalia on saatavilla ja opettajilla on riittävä koulutus. 12(2) artiklan mukaisesti tulisi myös edistää opiskelija- ja opettajavaihtoja. Neuvoa-antava komitea on usein myös suositellut tämän artiklan nojalla, että viranomaiset mahdollistavat kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden osallistumisen etenkin heitä itseään koskevan koulutuslainsäädännön valmisteluun sekä koulutuspolitiikan ja -ohjelmien valvontaan ja arviointiin.

163. Puiteyleissopimuksen 12(3) artikla on erityisen merkittävä artiklan 14 analyysin kannalta, sillä siinä vaaditaan sopimusvaltioita edistämään kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden yhtäläisiä mahdollisuuksia saada koulutusta kaikilla tasoilla, myös ammatillista ja aikuiskoulutusta.

164. 14 artiklan kohdat (1) ja (2) <sup>69</sup> toisaalta määräävät kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden oikeudesta oppia omaa vähemmistökieltään sekä siitä, että sopimusvaltioiden tulisi tietyissä olosuhteissa pyrkiä takaamaan riittävät mahdollisuudet saada vähemmistökielen

---

<sup>69</sup> 14(1) Sopimuspuolet sitoutuvat tunnustamaan, että jokaisella kansalliseen vähemmistöön kuuluvalla henkilöllä on oikeus oppia vähemmistökieltään.

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

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

tai vähemmistökielellä annettavaa opetusta. Tämä on tärkeä heidän identiteettinsä ja kulttuurinsa säilyttämis- ja kehittämiskeino, kuten myös 5 artiklassa todetaan.<sup>70</sup> Toisaalta 14(3) artiklassa täsmennetään, että tämä tulisi toteuttaa siten, ettei se vaikuta kielteisesti virallisen kielen oppimiseen. Kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden onkin välttämätöntä osata virallista kieltä, jotta he voisivat olla mukana eri elämäntilanteissa ja integroitua valtavirtayhteiskuntaan.<sup>71</sup> Näin ollen puitesopimuksen keskeinen perusta, jota on jo käsitelty edellä 4, 5 ja 15 artiklan kohdalla kappaleissa 13–15, näkyy täysin myös 14 artiklassa.

165. Neuvoa-antava komitea on monessa tapauksessa painottanut kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden tehokkaan osallistumisen merkitystä 14 artiklan mukaisten oikeuksien toteutumisen kannalta. On erityisen tärkeää saada kansallisiin vähemmistöihin kuuluvat henkilöt mukaan vähemmistökielen koulutuksen järjestämistä koskevien päätösten tekemiseen<sup>72</sup> sen takaamiseksi, että koulutus todella vastaa kansallisten vähemmistöjen tarpeisiin.

## **17 ja 18 artikla**<sup>73</sup>

---

<sup>70</sup> Ks. edellä kappaleissa 13 ja 14 olevat huomiot.

<sup>71</sup> Ks. myös edellä 10 artiklaa koskevat huomiot.

<sup>72</sup> Ks. myös kansallisten vähemmistöjen suojelua koskevan puitesopimuksen opetusta ja koulutusta koskeva neuvoa-antavan komitean kommentaari 2.3.2006.

<sup>73</sup> 17(1) Sopimuspuolet sitoutuvat olemaan puuttumatta kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden oikeuteen solmia ja ylläpitää vapaita ja rauhanomaisia yhteyksiä yli rajojen toisissa valtioissa laillisesti oleskeleviin henkilöihin, varsinkin henkilöihin, joiden kanssa heillä on

166. Puiteyleissopimuksen 17(1) artiklan mukaan sopimusvaltioiden eivät saa estää kansallisiin vähemmistöihin kuuluvia henkilöitä solmimasta ja ylläpitämästä vapaita ja rauhanomaisia yhteyksiä yli rajojen, varsinkin henkilöihin, jotka kuuluvat samoihin kansallisiin vähemmistöihin. 17(2) artiklan tarkoituksena on varmistaa, että kansallisiin vähemmistöihin kuuluvat henkilöt voivat antaa aktiivisen panoksensa kansalaisyhteiskuntaan sekä kansallisella että kansainvälisellä tasolla.

167. 17 artiklan tavoin myös 18(2) artikla kannustaa proaktiiviseen asenteeseen rajat ylittävässä yhteistyössä. Tämä koskee nyt valtiosoa. Rajat ylittävä yhteistyö voi vaikuttaa ja edistää merkittävästi ja myönteisesti kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden osallistumista julkisiin asioihin sekä yhteiskunta-, talous- ja kulttuurielämään.

---

sama etninen, sivistyksellinen, kielellinen tai uskonnollinen identiteetti tai yhteinen kulttuuriperintö.

17(2) Sopimuspuolet sitoutuvat olemaan puuttumatta kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden oikeuteen osallistua kansalaisjärjestöjen toimintaan sekä kansallisella että kansainvälisellä tasolla.

18(2) Sopimuspuolet ryhtyvät tarpeen mukaan toimenpiteisiin rohkaistakseen yhteistyötä yli rajojen.