


# VIIDES SUOMEA KOSKEVA PÄÄTÖSLAUSELMA

## Yhteenveto



Kansallisten  
vähemmistöjen suojelua  
koskevan  
puiteyleissopimuksen  
neuvoa-antava komitea  
(ACFC)

Annettu 27. kesäkuuta 2019

ACFC/OP/V(2019)001

Published on 31 October 2019

Tässä asiakirjassa on ainoastaan alkuperäisen lausunnon yhteenveto ja suositukset.  
Lausuntoteksti kokonaisuudessaan on englanniksi ja ranskaksi osoitteessa  
[www.coe.int/minorities](http://www.coe.int/minorities).

Secretariat of the Framework Convention for the Protection of National Minorities  
Council of Europe  
F-67075 Strasbourg Cedex  
France

[www.coe.int/minorities](http://www.coe.int/minorities)

KESKEISET HAVAINNOT	4
Soveltamisala	4
Yhdenvertaisuus ja syrjimättömyys	4
Kielten elvytys ja säilyttäminen	4
Suvaitsevaisuus ja kulttuurienväläinen vuoropuhelu	4
Vihapuhe ja viharikokset	4
Media	4
Saamelaiset	4
Ruotsinkieliset	5
Romanit	5
Julkisten palvelujen tarjonta vähemmistökielillä	5
Osallistuminen	5
SUOSITUKSET	6
Välttömiä toimenpiteitä edellyttävät suositukset	6
Muut suositukset	6
Suositusten seuranta	7

## KESKEISET HAVAINNOT

1. Suomella on pitkä vähemmistökielten ja -kulttuurien suojeluperinne, jonka tukena oleva kattava lakiin perustuva järjestelmä takaa vähemmistöyhteisöille yhdenvertaisen kohtelun ja laajat kielelliset oikeudet. Kuten muissakin Euroopan maissa, suvaitsemattomuus ja nationalismi on lisääntynyt viime vuosina, ja populistisen oikeiston nauttima tuki on ollut merkittävässä kasvussa. Tämän seurauksena on alkanut ilmetä sekä perinteisiin ja "uusiin" vähemmistöihin kuuluviin sekä suomenruotsalaisiin kohdistuvia paineita. Kun luottamus vähenee ja yhteisöjen välinen etäisyys kasvaa, on tärkeää, että Suomen yksityiskohtainen vähemmistösuojajärjestelmä kehittyvät siten, että se kuroo umpeen oikeudellisten turvatakuiden ja toimeenpanossa ilmenevien todellisten puutteiden välisen, vähitellen kasvavan kuilun.

### Soveltamisala

2. Suomella on edelleen puiteyleissopimuksen soveltamisalaa koskeva joustava ja avoin lähestymistapa. Vaikka karjalan kielen ja karjalaisen kulttuurin tukemisessa on edistytty, vaikuttaa siltä, että vastaaminen karjalaisten muodollista tunnustamista koskevaan vaatimukseen edellyttää säännöllisempää vuoropuhelua.

### Yhdenvertaisuus ja syrjimättömyys

3. Vuoden 2015 yhdenvertaisuuslain soveltamisala on olennaisilta osin riittävä suojaamaan kansallisiin vähemmistöihin kuuluvia henkilöitä. Institutionaaliset puutteet ovat kuitenkin liian pirstaleiset, niissä on työllisyys suojelua koskevia aukkoja eivätkä ne ratkaise tyydyttävällä tavalla varsinkaan intersektionaalista, esimerkiksi kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien naisten työelämä syrjintää. Yhdenvertaisuusvaltuutettu käsittelee edelleen suurinta osaa kansallisiin vähemmistöihin kuuluvia henkilöitä koskevia asioita, mutta valtuutetun resurssit eivät ole lisääntyneet vuodesta 2015 kasvaneen mandaatin ja työmäärän tahdissa.

### Kielten elvytys ja säilyttäminen

4. On kiitettävää, että viranomaiset käyttävät merkittävän määrän voimavaroja saamelaisen kulttuurin edistämiseen sekä saamen kielten elvyttämiseen. Neuvoa-antava komitea pitää tervetulleena ensimmäisen, joskin pienimuotoisen, karjalankielen ja karjalaiskulttuurin elvytysohjelman käynnistämistä vuonna 2017. Tällaiset pyrkimykset ovat kestäviä vain pitempään jatkuessaan, ja siksi neuvoa-antava komitea pitää tervetulleena hallituksen kesäkuussa 2019 ilmaisemaa aikomusta laatia saamenkielten, karjalankielen ja myös romanikielen kielipolitiikkaohjelma.

### Suvaitsevaisuus ja kulttuurienvälinen vuoropuhelu

5. Neuvoa-antava komitea pitää tervetulleena sitä, että Suomen viranomaiset ovat vahvasti sitoutuneet edistämään suvaitsevaisuutta ja kulttuurienvälistä vuoropuhelua laajan toimenpidevalikoiman avulla keskittyen tässä yhteydessä etenkin lapsiin ja nuoriin. Tätä tarvitaan kipeästi, sillä on näyttöä ei pelkästään pakolaisiin ja maahanmuuttajiin

kohdistuvien asenteiden kovenemisestä vaan myös pitkään vakiintuneisiin vähemmistöihin kuten ruotsinkielisiin ja saamelaisiin suhtautumisessa. Monien toimenpiteiden vaikutus näyttää kuitenkin olevan rajallinen, mikä johtuu siitä, että niitä toteutetaan suhteellisen lyhytaikaisen hankerahoituksen turvin. Siksi ne eivät ole aina riittävästi kestäviä.

### Vihapuhe ja viharikokset

6. Viranomaiset ovat tunnustaneet vihapuheen ja viharikoksien vakavuuden ja puuttuvat siihen kattavasti politiikan tasolla, mutta tämä lähestymistapa kaippaa vielä vahvistamista. Resurssien ja koulutuksen puutteen takia poliisin reagoinnin tehokkuutta ja nopeutta väitetyissä viharikostapauksissa pidetään yhä riittämättömänä. Neuvoa-antava komitea pitää tervetulleena sitä, että kansalliseen viharikostilastointiin on lisätty motiivi "romaneja kohtaan tunnettu epäluulo". Tämän pohjalta on mahdollista laatia paremmin kohdennettuja toimia mustalaisvastaisuuden torjumiseksi. Koska muihin kuin suomea puhuviin kohdistuu yhä enemmän vihapuhetta, viranomaisia kehoitetaan pohtimaan sitä, voitaisiinko "kieli" lisätä ennakkoluulojensa lisäksi rikoslakiin että tilastoihin.

### Media

7. Suomen yleisradioyhtiö YLE on järjestänyt uudelleen ruotsinkieliset kanavansa, mikä vähensi television ruotsinkielistä lähetyssaikaa, mutta raporttien mukaan YLE lisäsi ruotsinkielisen tilattavan sisällön tarjontaa verkossa. Saamenkielinen lähetystoiminta on lisääntynyt, mitä pidetään tervetulleena. Sitä tulee myös ylläpitää, jotta kielen elvytys on kestävä. Karjalankieliset radiolähteykset on aloitettu hyvin pienimuotoisesti. Tätäkin pidetään tervetulleena ja katsotaan, että niitä pitäisi lisätä vähitellen. Venäjänkielistä tarjontaa julkisissa tiedotusvälineissä ei pidetä riittävänä suhteessa venäjänkielisen vähemmistön suureen lukumäärään.

### Saamelaiset

8. Saamelaiskäräjien vaaliluettelon rekisteröityminen on yhä erittäin kiistanalainen kysymys. On löydettävä ratkaisu, jossa vähemmistöön kuuluvien henkilöiden yksilölliseen itseidentifikaatioon liittyvä oikeus on tasapainossa sen kanssa, että alkuperäiskansoilla on kollektiivinen oikeus päättää omien itsehallintorakenteidensa jäsenyydestä. Vaaliluettelon merkitsemisen objektiivisten kriteerien erottaminen saamelaisuuden määritelmästä saattaisi olla keino löytää tasapaino näiden oikeuksien välillä. Saamelaisen kulttuurille, kielelle, koulutukselle ja saamelaiskäräjien toiminnalle osoitettua mittavaa rahoitusta pidetään tervetulleena. Viimeisten vuosien aikana saamenkielten elvytykseen tehty investointi alkaa tuottaa tulosta, ja sitä tulee vahvistaa etenkin toistaiseksi hankeluonteisen saamen kielipesätoiminnan ja etäopetuksen osalta. Päätöstä aloittaa totuus- ja sovintoprosessi sekä tässä asiassa 2018 pidettyjä kuulemisia pidetään erittäin tervetulleina. Neuvoa-antava komitea on kuitenkin syvästi huolissaan siitä, että saamelaisen osallistumisessa maa- ja

vesialueiden käyttöä koskevaan päätöksentekoon on edelleen puutteita ja että asianomaista lainsäädäntöä ”neuvotteluvaihtoehdoista” ei ole uudistettu.

### Ruotsinkieliset

9. Monet Suomen ruotsinkieliset kokevat päivittäin, ettei heidän perustuslaillisia kielellisiä oikeuksiaan kunnioiteta. Neuvoa-antava komitea on syvästi huolissaan tästä tilanteesta sekä siitä, että perinteinen yksimielisyys Suomen kaksikielisyydestä on vähitellen murenemassa. Komitea toteaa, että vaikka Suomi onkin lain nojalla kaksikielinen maa, se on todellisuudessa muuttumassa monikieliseksi, jossa sekä enemmistökieli suomi ja englanti sekä maahanmuuttajakielit ovat muuttumassa yhä tärkeämmiksi. Monet ruotsinkieliset kokevat, että suomenkielinen enemmistö on joko tietämätön tai haluton kunnioittamaan perustuslaissa taattua ruotsinkielen asemaa toisena virallisen kielenä. Neuvoa-antava komitea valittaen toteaa havainneensa ruotsinkielisten piirissä tiettyä skeptisyyttä sen suhteen, ovatko viranomaisten kielipolitiikkalupaukset todellisuudessa realistisia.

### Romanit

10. Romaniyhdistöjen suostumuksen perusteella motiivi ”romaneja kohtaan tunnettu epäluulo” on sisällytetty vuodesta 2017 alkaen kansallisiin viharikostilastoihin; neuvoa-antava komitea pitää tätä toimenpidettä tervetulleena pohjana paremmin kohdennetuille toimille romanivastaisuuden torjumiseksi. Neuvoa-antava komitea toteaa valittaen, että romanikielen (kaaleen kieli) äidinkielen opetus on vähenemässä ja että kielipesille osoitettu valtionrahoitus on loppunut.

### Julkisten palvelujen tarjonta vähemmistökielillä

11. Suomella on varsin laajaa julkisten palvelujen tarjontaa ruotsiksi ja saamen kielillä, mutta käytännössä tämä ei kuitenkaan aina toteudu. Erityisen selviä aukkoja on terveydenhuollossa ja sosiaalipalveluissa, joissa vanhenevat väestön ja kohoavien kustannusten aiheuttamat haasteet johtavat siihen, että järjestelmällä on yhä suurempia vaikeuksia täyttää muodolliset lainmukaiset veloitteensa ja vähemmistöryhmien samanaikaiset suuret odotukset. Tästä esimerkkinä on kaatunut sote-uudistus, jonka tarkoituksena oli vastata joihinkin näistä haasteista mutta joka mahdollisesti ei ottanut riittävästi huomioon vähemmistöjen erityispiirteitä, etenkin pyrittäessä tukeutumaan laajempiin hallintoalueisiin, palveluntarjoajien yksityistämiseen ja digitalisointiin.

### Osallistuminen

12. Etnisten suhteiden neuvottelukunnalla (ETNO) on sekä perinteiset kansalliset vähemmistöt että maahanmuuttajayhteisöt kattavat laajat valtuudet, mutta se täyttää vain osittain tehtävänsä toimia tehokkaana kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden kuulemismekanismina. Sen rooli poliittisessa päätöksentekoprosessissa ei näytä olevan riittävän tarkasti säännelty ja kaikkien vähemmistöjen edustajien tuntema, mikä koskee myös sen valinta- ja nimitysmenettelyä. Vähemmistöyhteisöjen edustajat ovat itse neuvottelukunnan jäsenten vähemmistönä. Jotta etnisten suhteiden neuvottelukunnan vaikuttavuutta ja merkitystä kansallisille vähemmistöille voitaisiin lisätä, sen asema tulisi määritellä muodollisesti laissa, sen kokoonpanoa harkita uudelleen ja sen budjettiperusteisia resursseja lisätä.

## SUOSITUKSET

13. Neuvoa-antava komitea katsoo, että tässä esitetyt loppuhuomautukset ja suositukset voivat toimia pohjana ministerikomitean päätöslauselmalle, joka koskee puiteyleissopimuksen toimeenpanoa Suomessa.

14. Viranomaisia kehoitetaan ottamaan huomioon neuvoa-antavan komitean viidennen lausunnon I ja II osiin sisältyvät yksityiskohtaiset havainnot ja suositukset. Viranomaisten tulisi erityisesti ryhtyä seuraaviin toimiin puiteyleissopimuksen toimeenpanon jatkon parantamiseksi:

### Välittömiä toimenpiteitä edellyttävät suositukset

15. Neuvoa-antava komitea kehottaa painokkaasti viranomaisia lisäämään ja vahvistamaan viharikoksia käsittelevien lainkäyttötahojen voimavaroja ja tarjoamaan tarpeellista koulutusta, jotta viharikollisuutta voidaan tehokkaasti ehkäistä ja kanteluiden käsittelyaikoja lyhentää. Suvaitsevaisuuden ja kulttuurienvälisen vuoropuhelun edistämiseen tähtävien toimien rahoituksen osalta neuvoa-antava komitea kehottaa painokkaasti viranomaisia siirtymään hankeperusteisesta lähestymistavasta rakenteellisempaan ja kestävämpään rahoitukseen.

16. Neuvoa-antava komitea kehottaa painokkaasti viranomaisia yhteistyössä saamelaisten kanssa kehittämään yhdessä tunnustetun vaaliluettelon merkitsemisjärjestelmän, joka tehokkaasti tasapainottaa yhtäältä yhteisön edun omien itsehallintorakenteidensa säilyttämisessä ja toisaalta vapaan itsetunnustamisen periaatteet. Prosessin tulisi olla ketään syrjimätön ja sen pitäisi pyrkiä sopimukseen siitä, mitkä ovat vaaliluettelon merkitsemisen kriteerit. Lisäksi siinä on sovittava näiden kriteerien tulkintaa koskevasta valitusmekanismista sekä pidemmästä aikataulusta hakemuksia koskevassa päätöksenteossa.

17. Neuvoa-antava komitea kehottaa painokkaasti viranomaisia vahvistamaan saamelaiskäräjien osallistumisoikeuksia sekä lainsäädännön että käytännön tasolla esimerkiksi varmistamalla saamelaiskäräjille tarvittavat resurssit ja tarjoamalla asianomaisille kansallisen ja paikallistason viranhaltijoille koulusta 'neuvotteluelvoiteen' oikeasta tulkinnasta. Saamelaiskäräjiä koskevan lain (Laki saamelaiskäräjistä) muutoksen tulisi olla ensisijaista, mutta viranomaisten tulisi kiireellisesti varmistaa tehokas osallistuminen myös ennen lainmuutosta.

18. Neuvoa-antava komitea kehottaa painokkaasti viranomaisia turvaamaan suomen- ja ruotsinkieleen perustuvan kaksikielisyyden tehostamalla tietoisuutta lisääviä toimia, jotka perustuvat korkeimman poliittisen tason nimenomaiseen sitoumukseen. Puuttumatta perustuslaista juontuviin velvoitteisiin Suomen viranomaisten tulisi avata avoin vuoropuhelu ruotsinkielisten kanssa heidän ensisijaisista tarpeistaan, jotta voidaan varmistaa ruotsinkielellä tarjottavia palveluja koskevien lupauksen realistisuus, tehokkuus, riittävien voimavarojen saanti ja säännöllinen valvonta.

### Muut suositukset<sup>1</sup>

19. Neuvoa-antava komitea kehottaa viranomaisia pitämään yllä puiteyleissopimuksen soveltamisalaa koskevaa joustavaa ja avointa lähestymistapaansa ja virallistamaan vuoropuhelunsa karjalankielisten edustajien kanssa, jotta heidän suojelunsa vahvistuu kansallisessa lainsäädännössä.

20. Neuvoa-antava komitea kehottaa viranomaisia virtaviivaistamaan yhdenvertaisuuselinten pirstaleisen järjestelmän läheisessä kuulemisyydessä kansallisten vähemmistöjen edustajien kanssa. Komitea suosittelee erityisesti laajentamaan yhdenvertaisuusvaltuutetun ja yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan valtuuksia työelämäasioihin, myöntämään ao. lautakunnalle oikeuden päättää korvausten myöntämisestä sekä varaamaan yhdenvertaisuusvaltuutetulle valtuuksien täyttämisen edellyttämät riittävät voimavarat.

21. Neuvoa-antava komitea kehottaa viranomaisia varmistamaan kiinteässä yhteistyössä saamelaisten kanssa, että perinteisen saamelaisalueen käytöstä tehtävät päätökset eivät vaikuta kielteisesti saamelaisten mahdollisuuksiin ylläpitää ja kehittää kulttuuriaan tällä alueella. Saamelaisten kulttuurin ja institutionaalisen itsehallinnon varmistamiseksi viranomaisten tulisi jatkossakin etsiä yhteisymmärrystä asianomaisen lainsäädännön uudistamisessa sekä ILO:n alkuperäiskansoja koskevan yleissopimuksen nro 169 ja pohjoismaisen saamelaissopimuksen ratifioinnissa.

22. Neuvoa-antava komitea kehottaa viranomaisia varmistamaan, että ruotsinkielisillä on käytännössä mahdollisuus saada terveydenhuolto- ja sosiaalipalveluja äidinkiellään. Etenkin pitäisi pyrkiä torjumaan ruotsinkielisten lasten, vanhusten ja vammaisten intersektionaalista syrjintää näiden palvelujen käytössä. Viranomaisten tulisi tarkasti valvoa ruotsinkielisten kielellisten oikeuksien toteutumista yhdistetyissä käräjäoikeuksissa ja tarvittaessa ryhtyä toimiin asiassa.

23. Neuvoa-antava komitea kehottaa viranomaisia toimimaan kiinteässä yhteistyössä saamelaisten kanssa selvittääkseen saamenkieliseen terveydenhuoltoon ja sosiaalipalveluihin liittyvät lainmukaiset oikeudet saamelaisalueilla sekä määrittelemään saavutettavissa olevat ja mitattavat tavoitteet. Tähän tulisi varata riittävät budjetoidut varat, jotta tavoitteet voidaan realistisesti saavuttaa. Lisäksi komitea kehottaa viranomaisia arvioimaan tarvetta tuottaa tiettyjä saamenkielisiä palveluita saamelaisalueen ulkopuolella ja, jos tarvetta ilmenee, harkitsemaan niiden tuottamisen tukemista.

24. Neuvoa-antava komitea kehottaa viranomaisia vahvistamaan saamenkielisen opetuksen tukea kiinnittäen erityistä huomiota kielipesiin, etäopetukseen ja opettajakoulutukseen. Lisäksi se kehottaa viranomaisia tehostamaan työtä romani- ja karjalankielen elvyttämiseksi edistämällä aktiivisesti niiden äidinkieliopetusta kouluissa.

<sup>1</sup> Alla olevat suositukset ovat puitesopimuksen vastaavien artiklojen mukaisessa järjestyksessä.

25. Neuvoa-antava komitea kehottaa viranomaisia tehostamaan etnisten suhteiden neuvottelukuntaa (ETNO) kiinteässä yhteistyössä kaikkien vähemmistöjen edustajien kanssa. Erityisesti viranomaisten tulisi lisätä vähemmistöedustajien osuutta, varmistaa jäsenten valintamenettelyn läpinäkyvyys, lisätä budjettiperusteisia ja työntekijäresursseja ja harkita ETNO:n muodollisen aseman vahvistamista laissa.

### Suosituksen seuranta

26. Neuvoa-antava komitea rohkaisee viranomaisia järjestämään entiseen tapaan seurantatilaisuuden tämän viidennen kierroksen lausunnon julkistamisen jälkeen. Komitea katsoo, että seurantavuoropuhelu lausunnossa esitettyjen havaintojen ja suositusten tarkastelemiseksi olisi hyödyllinen. Lisäksi neuvoa-antava komitea on valmis auttamaan viranomaisia löytämään tehokkaimmat tavat tähän lausuntoon sisältyvien suositusten toteuttamiseksi.

---



Kansallisten vähemmistöjen suojelua koskevan puiteyleissopimuksen neuvoo-antava komitea on itsenäinen toimielin, joka avustaa Euroopan neuvoston ministerikomiteaa arvioimaan puiteyleissopimuksen allekirjoittajamaiden toimien riittävyttä sopimuksessa määriteltyjen periaatteiden voimaan saattamisessa.

Euroopan neuvoston ministerikomitea hyväksyi kansallisten vähemmistöjen suojelua koskevan puiteyleissopimuksen 10.11.1994. Vuonna 1998 voimaan tullut yleissopimus määrittää periaatteet, joita valtioiden odotetaan noudattavan. Siinä asetetaan myös tavoitteet, jotka valtioiden on saavutettava kansallisten vähemmistöjen suojelun takaamiseksi. Puiteyleissopimuksen teksti on englanniksi ja ranskaksi, ja lisäksi se on käännetty suomeksi, ruotsiksi, viroksi, romanikielelle, venäjäksi, saameksi sekä muille kielille.

Englanniksi ja ranskaksi julkaistu lausunto sisältää neuvoo-antavan komitean arvion, joka perustuu viidenteen maakohtaiseen selonteeseen, muihin kirjallisiin lähteisiin sekä tietoihin, joita neuvoo-antava komitea sai Inariin ja Helsinkiin 18.-22.3.2019 tekemänsä vierailun aikana julkishallintoa ja kansalaisyhteiskuntaa edustaneilta keskustelukumppaneiltaan.

Selonteon tulosten ja suositusten yhteenveto on käännetty suomeksi ja ruotsiksi ja on luettavissa osoitteessa: [www.coe.int/minorities](http://www.coe.int/minorities)

The Council of Europe is the continent's leading human rights organisation. It comprises 47 member states, all of which are also members of the European Union. All Council of Europe member states have signed up to the European Convention on Human Rights, a treaty designed to protect human rights, democracy and the rule of law. The European Court of Human Rights oversees the implementation of the Convention in the member states.

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE