

ULKOASIAINVALIOKUNNAN MIETINTÖ 13/1997 vp

Hallituksen esitys kansallisten vähemmistöjen suojelua koskevan puiteyleissopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 11 päivänä syyskuuta 1997 lähettänyt ulkoasiainvaliokunnan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen 107/1997 vp.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina:

- osastopäällikkö Holger Rotkirch, lainsäädäntöneuvos Arto Kosonen ulkoasiainministeriöstä
- lainsäädäntöneuvos Eero J. Aarnio oikeusministeriöstä
- puheenjohtaja Henrik Lax, pääsihteeri Christian Brandt Svenska Finlands Folktingista
- hallituksen puheenjohtaja Mihail Novitsky, juristi Anna Leskinen Suomen venäjänkielisen väestön foorumi ry:stä

- puheenjohtaja Pekka Aikio, lakimiess sihteeri Heikki J. Hyvärinen Saamelaiskäräjistä
- pääsihteeri Paavo Lounela, suunnittelija Miranda Vuolasranta Romaniasiaain neuvottelukunnasta
- asiamies Dan Kantor Suomen juutalaisten seurakuntien keskusneuvosto ry:stä
- hallituksen puheenjohtaja Okan Daher Suomen Islam-seurakunnasta (tataariyhteisön edustaja) sekä
- tutkija Kristian Myntti Lapin yliopiston Arktisen keskuksen Pohjoisen ympäristö- ja vähemmistöoikeuden instituutista.

Lisäksi Lappalaiskulttuuri- ja perinneyhdistys ry on toimittanut kirjallisen lausunnon.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi kansallisten vähemmistöjen suojelua koskevan puiteyleissopimuksen. Puiteyleissopimuksessa määritellään pääasiassa ohjelmaluonteisin normein ne periaatteet, jotka velvoittavat sopimusvaltiota omalla alueellaan suojelemaan kansallisia vähemmistöjä ja saattamaan niihin kuuluvien henkilöiden oikeusolot sopimuksen mukaiseen tilaan kansallisella lainsäädännöllä, hallintokäytäntöä muuttamalla tai tekemällä kahden- tai monenvälisiä sopimuksia. Puiteyleissopimus saattaa oikeudellisesti sitovaan muotoon erityisesti monet niistä periaatteista, jotka on hy-

väksytty Euroopan turvallisuus- ja yhteistyökonferenssin inhimillistä ulottuvuutta koskevan konferenssin Kööpenhaminan kokouksen asiakirjassa vuonna 1990.

Puiteyleissopimus tulee voimaan seuraavan kuukauden ensimmäisenä päivänä sen jälkeen, kun on kulunut kolme kuukautta päivästä, jona kaksitoista Euroopan neuvoston jäsenvaltiota on ilmoittanut sitoutuvansa noudattamaan sitä.

Esitykseen sisältyy lakiehdotus puiteyleissopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten hyväksymisestä.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Yleistä

Euroopan neuvostossa vuonna 1995 laadittu kansallisten vähemmistöjen suojelua koskeva puiteyleissopimus on ensimmäinen kansallisten vähemmistöjen suojelua yleisesti koskeva ja oikeudellisesti sitova monenvälinen asiakirja. Valiokunta yhtyy hallituksen esityksessä olevaan näkemykseen siitä, että kansallisten vähemmistöjen suojelu on yksi Euroopan neuvoston keskeisiä tehtäviä vakauden ja demokraattisen turvallisuuden rakentamisessa Euroopassa. Nyt puiteyleissopimukseen kirjatus kansainvälisen sääntelyn tekeminen on ollut esillä useaan otteeseen. Sääntelyn sisällöstä ja tasosta vallinneiden erimielisyyksien vuoksi ensimmäinen oikeudellisesti sitova asiakirja on saatu aikaan vasta nyt. Valiokunta katsoo sopimuksen olevan tarpeellinen ja toteaa samalla, että kysymyksessä on periaatteellisesti merkittävä askel kansallisten vähemmistöjen oikeudellisessa suojelussa.

Hallituksen esityksessä todetaan, että puiteyleissopimukseen on kirjattu ohjelmaluonteisia periaatteita, jotka velvoittavat sopimusvaltiot saattamaan kansallisten vähemmistöjen oikeusolot sopimuksen mukaiseen tilaan kansallisella lainsäädännöllä, hallintokäytäntöään muuttamalla tai tekemällä kahden- tai monenvälisiä sopimuksia. Puiteyleissopimuksen määräykset vastaavat tasoltaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen määräyksiä tai ovat eräiltä osin jopa sopimuksen tason alapuolella. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan sopimusneuvotteluissa ei ollut mahdollista päästä korkeampaan suojelun tasoon.

Sopimuksen määräysten oikeudellinen velvoittavuus ja täsmällisyys vaihtelevat: eräissä määräyksissä sopimuspuolet sitoutuvat johonkin tai takaavat jotakin, toisissa määräyksissä sopimuspuolten velvoitteena on ryhtyä tarpeen mukaan toimenpiteisiin tai rohkaista vuoropuhelua. Tämä seikka yhdistettynä kansallisten tai kansainvälisten täytäntöönpanotoimenpiteiden tarpeeseen merkitsee, että sopimuksen tosiasiallinen sisältö eri sopimusvaltioissa voi muodostua erilaiseksi.

Puiteyleissopimus koskee kansallisten vähemmistöjen suojelua. Sopimuksen nimestä on käyty keskustelua valiokunnassa. Sopimuksen johdannossa viitataan siihen, että sopimuksen tarkoituksena on luoda tarkoituksenmukaiset olosuhteet sille, että kansalliseen vähemmistöön kuuluvat henkilöt voivat ilmaista, säilyttää ja kehittää etnistä, sivistyksellistä, kielellistä ja uskonnollista identiteettiään. Kysymys on ollut siitä, onko näiden olosuhteiden luomista aiheellista kutsua suojeluksi. Eräät valiokunnan kuulemat asiantuntijat katsoivat termin viittaavan jonkin tyyppiseen vähemmistöryhmien holhoamiseen, mistä nyt ei kuitenkaan ole kyse. Sopimuksessa näyttäisi pikemminkin olevan kyse pyrkimyksestä tasa-arvoisten mahdollisuuksien varmistamiseen sopimuksen tarkoittamille vähemmistöryhmille.

Vähemmistön määritelmä

Hallituksen esityksessä lähtökohdaksi on otettu, että puiteyleissopimuksella tarkoitetaan niin sanottuja perinteisiä vähemmistöjä. Itse puiteyleissopimuksessa ei kuitenkaan määritellä, mitä sopimuksessa tarkoitetaan kansallisilla vähemmistöillä. Valiokuntakäsittelyn aikana asiantuntijat sen sijaan viittasivat muun muassa Euroopan neuvoston parlamentaarisen yleiskokouksen suositukseen 1201 (1993), joka koskee kansallisten vähemmistöjen oikeuksia koskevan pöytäkirjan liittämistä Euroopan ihmisoikeusyleissopimukseen. Suosituksen 1 artiklassa kansallisella vähemmistöllä tarkoitetaan valtiossa olevaa henkilöryhmää:

- joka asuu valtion alueella ja jonka jäsenet ovat tämän valtion kansalaisia;
- jolla on pitkäaikaiset, kiinteät ja kestävät suhteet tähän valtioon;
- joka osoittaa erottuvia etnisiä, kulttuurisia, uskonnollisia tai kielellisiä erityispiirteitä;
- joka on tarpeeksi edustava, vaikka onkin vähälukuisempi kuin valtion muu vastaava väestö tai valtion tietyn alueen väestö;
- jolla on halu yhdessä säilyttää yhteisöiden-

titeettinsä, mukaan lukien kulttuurinsa, perinteensä, uskontonsa tai kielensä.

Suomen lainsäädännössä käytetyt eräiden vähemmistöjen määritelmät on rakennettu jonkin verran toisistaan poikkeaville kriteereille. Määritelmien erilaisuus voi olla merkinä siitä, että vähemmistöjen määritelmien osalta ei ole mahdollista antaa laajasti yleispäteviä kriteereitä.

Hallituksen esityksen mukaan sopimuksessa tarkoitettuja "kansallisia vähemmistöjä" ovat sen voimaansaattamisvaiheessa ainakin saamelaiset, romanit, juutalaiset, tataarit, niin sanotut vanhavanäläiset sekä *de facto* suomenruotsalaiset. Sopimusta voimaansaatettaessa tarkoitukseksi ei kuitenkaan ole poissulkevasti rajata sopimuksen soveltamisalaan tulevien vähemmistöjen joukkoa. Kuitenkin esityksessä todetaan, etteivät esimerkiksi niin sanotut uudet, hiljattain maahan muuttaneet vähemmistöt kuulu sopimuksen soveltamisalaan. Vähemmistöjen jako perinteisiin vähemmistöihin ja uusiin vähemmistöihin ei yleisenä lähtökohtana ole ehkä paras mahdollinen, mutta nyt käsiteltävänä olevan sopimuksen tarkoituksen huomioon ottaen valiokunta katsoo sen hallituksen esityksessä mainitun perusteluin tarpeelliseksi.

Neuvottelukunnat

Valiokuntakäsittelyn aikana on kiinnitetty huomiota siihen, että eräiden sopimuksen soveltamisalaan kuuluvien vähemmistöjen osalta on perustettu neuvottelukuntia, joissa näihin vähemmistöihin liittyviä kysymyksiä käsitellään. Toisaalta eräitä muita perinteisiä vähemmistöjä koskevien kysymysten käsittelyltä puuttuu neuvottelufoorumi: työministeriön yhteydessä toimiva pakolais- ja siirtolaisasiain neuvottelukunta ei tähän tarkoitukseen luontevasti sovellu. Tämän vuoksi on puiteyleissopimuksen 15 artiklan käsittelyn yhteydessä tuotu esille myös ajatus vä-

hemmistöasioita käsittelevän yleisen neuvottelukunnan perustamisesta. Sopimuksen 15 artiklassa puhutaan kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien tehokkaasta osallistumisesta heitä koskevien julkisten asioiden käsittelyyn. Valiokunta korostaa vähemmistöjä koskevien asioiden valmistelun ja asioiden yhteen sovittamisen toimivuuden tärkeyttä, mutta ei tässä yhteydessä ota kantaa siihen, miten tämä olisi tarkoituksenmukaisinta järjestää.

Sopimuksen soveltamisen tehokkuuden kannalta keskeinen merkitys on sopimuksen valvontamekanismin toimivuudella. Sopimukseen sisältyvän valvontamekanismin oikeudelliset puitteet on muotoiltu verraten väljästi. Parlamentaarisen yleiskokouksen suosituksessa 1255 (1995) arvioidaan, että valvontakoneisto olisi voimaton sopimuksen valvonnassa. Ministerikomiteaa avustavan neuvoa-antavan komitean kokoonpanon ja menettelytapojen osalta neuvottelut ovat vielä kesken. Valiokunta katsoo, että valvontamekanismista olisi tehtävä mahdollisimman tehokas ja toimiva, jotta sopimuksessa määriteltyjen oikeuksien toteutuminen voitaisiin riittävällä tavalla varmistaa.

Päätösehdotus

Valiokunta ehdottaa kunnioittaen,

että eduskunta hyväksyisi ne Strasbourgissa 1 päivänä helmikuuta 1995 tehdyn kansallisten vähemmistöjen suojelua koskevan puiteyleissopimuksen määräykset, jotka vaativat Eduskunnan suostumuksen.

Samalla valiokunta ehdottaa,

että hallituksen esitykseen sisältyvä lakiehdotus hyväksyttäisiin muuttamattomana.

Helsingissä 16 päivänä syyskuuta 1997

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa:

pj Markus Aaltonen /sd
vpj Eva Biaudet /r
jäs Satu Hassi /vihr
Kauko Juhantalo /kesk
Ilkka Kanerva /kok
Antero Kekkonen /sd

Juha Korkeaoja /kesk
Martti Tiuri /kok
Erkki Tuomioja /sd
Jarmo Wahlström /vas
Ben Zyskowicz /kok
vjäs Aapo Saari /kesk.