

# ECRI

European Commission against Racism and Intolerance  
Commission européenne contre le racisme et l'intolérance

CRI (97) 51  
Version finlandaise  
Finnish version

## **Euroopan rasismien Ja suvaitsemattomuuden vastainen komissio**

ECRI:n maakohtainen lähestymistapa:

**SUOMEA KOSKEVA RAPORTTI**



COUNCIL OF EUROPE    CONSEIL DE L'EUROPE

*Vierailkaa kotisivullamme Internetissä: [www.coe.int/ecri](http://www.coe.int/ecri)*

## JOHDANTO

Euroopan rasismien ja suvaitsemattomuuden vastainen komissio (ECRI) perustettiin vuonna 1994 kamppailemaan ihmisoikeuksia ja demokraattisia arvoja uhkaavaa lisääntyvää rasismia, muukalaisvihaa, juutalaisvastaisuutta ja suvaitsemattomuutta vastaan Euroopassa. Aloite komission perustamiselle saatiin Euroopan neuvoston ensimmäisestä valtion- ja hallitusten päämiesten välisestä kokouksesta. ECRI:n jäsenten valintaperusteina oli heidän tunnustettu asiantuntemuksensa rasismiin ja suvaitsemattomuuteen liittyvissä kysymyksissä.

ECRI:n tehtävät määriteltiin seuraavasti: sen tulee tarkastella ja arvioida jäsenmaiden lainsäädäntöä, politiikkaa sekä muita rasismien, muukalaisvihan, juutalaisvastaisuuden ja suvaitsemattomuuden vastaisia menettelytapoja sekä niiden tehokkuutta, tehdä ehdotuksia jatkotoimenpiteiksi paikallisella, kansallisella ja Euroopan tasolla, luoda yleisiä suosituksia jäsenvaltioilleen sekä tarkastella aiheeseen liittyviä kansainvälisen oikeuden instrumentteja ja niiden soveltamista sopivissa tapauksissa.

Yksi keino, jolla ECRI pyrkii täyttämään sille annetut tehtävät, on maakohtainen lähestymistapa. Tähän lähestymistapaan kuuluvat kussakin jäsenvaltiossa tehdyt tilanneanalyysit, joiden pohjalta hallituksille pyritään tarjoamaan hyödyllisiä ja konkreettisia toimintaehdotuksia.

Maakohtaisten raporttien valmistelukäytäntöä voidaan kuvata seuraavasti:

- a. ECRI:n työryhmät keräävät alustavaa tietoa ja valmistelevat alustavan raporttiluonnoksen. Työryhmät käyttävät hyväkseen moninaisia ensisijaisia tietolähteitä, joihin kuuluvat mm. hallitusten vastaukset ECRI:n kyselyyn, ECRI:n jäseniltä saadut maakohtaiset tiedot, Swiss Institute of Comparative Law'n<sup>1</sup> ECRI:lle keräämät kunkin maan kansallista lainsäädäntöä koskevat tiedot, kansainvälisiltä ja kansallisilta hallituksista riippumattomilta järjestöiltä saadut tiedot, erilaiset julkaisut sekä tiedotusvälineet.
- b. ECRI:n täysistunto käsittelee ja tarkastaa kutakin jäsenvaltiota käsittelevän alustavan raporttiluonnoksen ja hyväksyy varsinaisen raporttiluonnoksen.
- c. Raporttiluonnos lähetetään kyseisen maan hallitukselle, joka käsittelee raportin luottamuksellisesti yhteistyössä hallituksen nimittämän yhdyshenkilön kanssa. Raportti käydään yksityiskohtaisesti läpi, ja siihen saatetaan tehdä muutoksia yhdyshenkilön kommenttien pohjalta.
- d. ECRI:n täysistunto hyväksyy raportin lopullisen version, minkä jälkeen se toimitetaan Euroopan neuvoston ministerikomitean kautta kyseisen maan hallitukselle. Kahden kuukauden kuluttua raportin toimittamisesta hallitukselle se julkistetaan, mikäli kyseisen maan hallitus ei erikseen pyydä sen salaamista.

---

<sup>1</sup> *Swiss Institute of Comparative Law'n tuottama raportti (CR (97) 38), jossa käsitellään EN:n jäsenvaltioiden aiheeseen liittyvää lainsäädäntöä, on saatavilla ECRI:n sihteeristöstä.*

ECRI:n yhdentoista ensimmäisen maakohtaisen raportin<sup>2</sup> sarja toimitettiin kyseisten maiden hallituksille heinäkuussa 1997. Käytännön mukaan raportit on nyt julkistettu. Tämä raportti käsittää ECRI:n Suomea koskevan analyysin ja ehdotukset.

On hyvä muistaa, että ECRI valmistelee maakohtaisen raportin jokaisesta Euroopan neuvoston 40 jäsenvaltiosta. Näiden yhdentoista ensimmäisen kesäkuussa 1997 valmistuneen raportin jälkeen ECRI laatii maakohtaiset raportit muista Euroopan neuvoston jäsenvaltiosta. Raporttien laatimisjärjestys on merkityksellinen ainoastaan siinä mielessä, että kyseiset yksitoista raporttia valmistuivat ensimmäisinä.

Tämän raporttisarjan julkistaminen aloittaa aktiivisen ja jatkuvan prosessin, jossa osallisina ovat ECRI sekä kunkin jäsenvaltion viranomaiset ja jonka tavoitteena on löytää ratkaisuja Euroopassa esiintyviin rasismiin ja suvaitsemattomuuteen liittyviin ongelmiin. Voidakseen taata työnsä rakentavuuden ja hyödyllisyyden ECRI ottaa mielellään vastaan palautetta kansalaisjärjestöiltä ja muilta rasismin ja suvaitsemattomuuden parissa toimivilta tahoilta.

\* \* \*

**Lisätietoja ECRI:stä sekä Euroopan neuvoston muista rasismin ja suvaitsemattomuuden vastaisista toimista on saatavissa seuraavasta osoitteesta:**

**Secrétariat de l'ECRI / Secretariat of ECRI  
Direction des Droits de l'Homme / Human Rights Directorate  
Conseil de l'Europe / Council of Europe  
F - 67075 STRASBOURG Cedex  
Puh: +33 (0) 3 88 41 29 64  
Fax: +33 (0) 3 88 41 39 87  
Sähköposti: [combat.racism@coe.int](mailto:combat.racism@coe.int)**

---

<sup>2</sup> Raportit käsittelevät Belgiaa, Tsekin tasavaltaa, Suomea, Kreikkaa, Unkaria, Islantia, Irlantia, Liettuaa, Luxemburgia, Maltaa ja Puolaa.

## Johdanto

Suomi sijoittuu maantieteellisesti Itä- ja Länsi-Euroopan rajalle; tämän vuoksi Suomessa on tarkkaan seurattu niitä valtavia muutoksia, jotka ovat muovanneet Eurooppaa viime vuosien aikana. Suomi on perinteisesti kokenut pikemminkin maastamuuttoa kuin maahanmuuttoa, jota on alkanut esiintyä laajemmin vasta viime vuosina. Suomella on kuitenkin omat perinteiset vähemmistökansanryhmänsä, kuten saamelaiset ja romanit. Suomessa asuu myös 295 000 ruotsia äidinkielenään puhuvaa suomalaista, ja ruotsi onkin maan toinen virallinen kieli. Lisäksi ruotsinkielisellä Ahvenanmaalla on hyvin laajat itsehallinto-oikeudet.

Kun otetaan huomioon, että Suomeen suuntautuva maahanmuutto on melko uusi asia, on ymmärrettävää että maan hallintorakenteilla ei ole kokemusta tästä uudesta tilanteesta tai riittävää koulutusta sitä varten. Sen vuoksi Suomen tulisikin nopeasti kehittää selkeitä suuntaviivoja ja toimenpiteitä maahanmuuton varalle. Suomen hallintojärjestelmä on melko monimutkainen: maassa on keskushallinto, mutta myös kunnat ovat hallinnollisesti hyvin itsenäisiä. Vaikka keskushallinto onkin käynnistänyt monia rasmin ja suvaitsemattomuuden vastaisia hankkeita, niiden vaikutukset paikallistasolla saattavat usein jäädä melko vähäisiksi.

Suomen viranomaiset ovat hiljattain tehneet maan perustuslakiin ja rikoslakiin lisäyksiä, joilla saattaa olla rasminvastaisia toimenpiteitä vahvistava vaikutus. Lisäksi on mm. nimitetty ministerityöryhmä laatimaan rasmin ja syrjinnän vastainen toimintaohjelma. Myös lukuisat kansalaisjärjestöt, koulut, tiedotusvälineet sekä muut tahot ovat aktiivisesti edistäneet suvaitsevaisuutta Suomessa ja käynnistäneet erilaisia hankkeita niin kansallisella kuin paikallisellakin tasolla.

ECRI toivoo, että nämä aloitteet osoittautuvat menestyksekkäiksi. Vaikka Suomessa tällä hetkellä asuukin melko vähän ulkomaalaisia, voidaan todeta, että suvaitsemattomuus on maassa melko yleistä. Suomen valtaväestö ja mielipidejohtajien enemmistö suhtautuvat uusien väestöryhmien vastaanottamiseen melko passiivisesti.

Työttömyys on parhaillaan kasvussa sekä Suomen kansalaisten että erityisesti ulkomaalaisten keskuudessa. Tällainen tilanne saattaa helposti johtaa ongelmiin, minkä vuoksi sitä pitäisikin valvoa tarkasti ja pyrkiä löytämään erilaisia ratkaisukeinoja.

Seuraavassa muutamia keskeisiä osa-alueita, jotka ECRI:n mielestä kaipaavat erityishuomiota:

- Suomeen suuntautuva siirtolaisuus uutena ilmiönä
- luotettavan tiedonkeruu- ja -arviointijärjestelmän luominen

---

<sup>3</sup> **Huom! Seuraava analyysi ei kata 4.10.1996 jälkeisiä tapahtumia, eikä niitä ole otettu huomioon raportissa esitetyissä ehdotuksissa tai sen loppuyhteenvedossa.**

- tiedon lisääminen ja myönteisten asenteiden edistäminen
- ulkomaalaisten työttömyys
- rotuväkivaltaan kiihottavien toimien vastaisen lainsäädännön puuttuminen
- rasismiin ja suvaitsemattomuuteen liittyvien asioiden vastuun määrittäminen.

# I. LAINSÄÄDÄNNÖLLINEN NÄKÖKULMA<sup>4</sup>

## A. Kansainväliset sopimukset

1. Suomi ei ole vielä ratifioinut kansallisten vähemmistöjen suojelua koskevaa puitesopimusta. Ratifioimista kuitenkin valmistellaan koko ajan, ja onkin toivottavaa, että tarvittavat toimenpiteet suoritetaan mahdollisimman pian. Suomi on kuitenkin ratifioinut muut kansainväliset aiheeseen liittyvät sopimukset: vuonna 1994 Suomi ilmoitti rotusyrjinnän kaikkien muotojen poistamista koskevan yleissopimuksen 14. artiklan mukaisesti sallivansa yksittäisten valitusten saattamisen komitean harkittavaksi, mistä se ansaitsee kiitoksen.

2. Saamelaisen alkuperäisväestönsä vuoksi Suomen olisi syytä harkita itsenäisten valtioiden alueella asuvia alkuperäisväestöjä ja heimokansoja koskevan ILO:n sopimuksen n:o 169<sup>5</sup> ratifioimista.

3. Suomen sitoutumisesta erilaisiin kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin tulisi pyrkiä tiedottamaan nykyistä laajemmin. Nämä sopimukset tulisi kääntää Suomessa puhutuille kielille ja niitä tulisi jakaa erityisesti poliiseille ja rikosoikeusviranomaisille, mutta myös muille viranomaisille sekä kansalaisille. ECRI on tietoinen siitä, että Suomen ulkoministeriö käännättää parhaillaan eräitä kyseisistä sopimuksista Suomessa yleisimmin puhutulle saamen kielen murteelle, ja haluaa kannustaa ulkoministeriötä jatkamaan tämänkaltaisia hankkeita.

## B. Perustuslailliset säännökset

4. Suomen perustuslaillista viitekehystä on hiljattain uudistettu lisäämällä siihen säännös, joka takaa, että ihmisoikeussopimuksissa mainitut oikeudet koskevat kaikkia Suomen lain piirissä asuvia henkilöitä riippumatta siitä, ovatko he Suomen kansalaisia. Vaikka rotua ei suoraan mainitakaan syrjinnän perusteena, sen voidaan katsoa kuuluvan yleisemmän lausuman "muu henkilöön liittyvä syy" piiriin. Lisäksi hallituksen lakiesityksessä eduskunnalle (309/93 vp) todetaan, että perustuslain 5. pykälässä mainittu käsite "alkuperä" kattaa käsitteet "rotu", "kansallinen alkuperä", "etninen alkuperä" ja "ihonväri". Perustuslakiin lisätty uusi säännös puolestaan vahvistaa eräiden vähemmistöryhmien, erityisesti saamelaisten ja romanien, asemaa. Toinen uusi säännös, 16a pykälän 1. momentti, toteaa, että viranomaisten on taattava perusoikeuksien ja kansainvälisten ihmisoikeuksien täytäntöönpano. Nämä lisäykset ovat merkittävä edistysaskel rasismiin ja suvaitsemattomuuden vastaisille toimille Suomessa.

---

<sup>4</sup> *Perusteellinen katsaus Suomen rasismiin ja suvaitsemattomuuden vastaiseen lainsäädäntöön löytyy julkaisusta CRI (95) 2 uusittu (ks. bibliografia). Julkaisun on ECRI:lle laatinut Swiss Institute of Comparative Law.*

<sup>5</sup> *Suomen viranomaisten mukaan Suomi ei toistaiseksi ole kyennyt ratifiomaan kyseistä sopimusta sen vuoksi, että maan lainsäädännön ei ole katsottu vastaavan sopimuksessa mainittuja vaatimuksia, erityisesti saamelaisväestön maa- ja metsäoikeuksien osalta. Keväällä 1996 työministeriö ja oikeusministeriö jättivät saamelaiskäräjien kanssa käymiensä keskustelujen jälkeen asiaa käsittelevän raporttinsa eduskunnan perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi. Perustuslakivaliokunta ei toistaiseksi ole käsitellyt raporttia.*

## **C. Rikosoikeudelliset säännökset**

5. Rikoslakiin hiljattain tehdyt uudistukset, jotka laajentavat työn, kaupan tai muun liiketoiminnan, asiakaspalvelun, virasta vapauttamisen, julkisen viihteen tai julkisten kokoontumisten yhteydessä tapahtuvaa syrjintää koskevia säännöksiä, otetaan vastaan myönteisesti.

6. Rotuväkivalta tai rotuun perustuva häirintä on Suomessa suhteellisen yleistä eivätkä poliisi, syyttäviviranomaiset ja suuri yleisö useinkaan pidä tällaisia tapauksia erityisen vakavina. Tällaista taustaa vasten rasistisia tai muukalaisvihamielisiä motiiveja voitaisiin pitää tuomiota annettaessa raskauttavina, ja suurelle yleisölle tulisi tehdä selväksi, että tämäntyyppisiä rikkomuksia pidetään erityisen vakavina. Poliisia ja syyttäviviranomaisia tulisi rohkaista kiinnittämään erityistä huomiota yllämainitun kaltaisiin rikoksiin ja varmistamaan, että olemassa olevaa lainsäädäntöä sovelletaan täysimittaisesti. Suomen viranomaisten tulisi myös harkita sellaisia toimenpiteitä, joilla voitaisiin taata rotusyrjinnän kaikkien muotojen poistamista koskevan yleissopimuksen 4. artiklan (rasistisesta propagandasta ja järjestöistä) ja 6. artiklan (tehokkaasta ehkäisystä ja parannustoimenpiteistä) täytäntöönpano.

7. Tilastot osoittavat, että syrjintään syyllistyneet joutuvat syytteeseen vain äärimmäisen harvoissa tapauksissa, vaikka vuodesta 1989 alkaen nostettujen syytteiden määrä onkin ollut hienoisessa nousussa. Muutamissa tapauksissa on hyvällä menestyksellä nostettu syyte ravintolaan pääsyn estämisestä, mikä sinänsä on rohkaiseva merkki. Kuten muissakin maissa, yksilön on kuitenkin tällaisissa tapauksissa hyvin vaikea nostaa syyte monien niin oikeusviranomaisten kuin suuren yleisönkin asenteisiin liittyvien syiden ja käytännön esteiden vuoksi. Syytteen nostamisen ohella toinen keino tämäntyyppisen syrjinnän lopettamiseen voisi olla se, että syrjintään mahdollisesti syyllistyneille henkilöille - esimerkiksi ravintolanpitäjille - tehtäisiin selväksi heidän lain määräämät velvollisuutensa sekä selvittämällä lakien taustalla olevat syyt että edistämällä ihmisoikeuksien suojeluun liittyvien peruseriaatteiden ymmärtämistä ja hyväksymistä. Tähän tehtävään voitaisiin nimittää erillinen virkamies tai muu vastaava taho.

## **D. Siviilioikeudelliset ja hallinnolliset säännökset**

8. Vaikka tällä hetkellä rotuun tai etniseen alkuperään perustuva syrjintä työelämässä on kielletty, tällaisesta syrjinnästä rangaistaan harvoin, sillä väitettyä syrjintää on vaikeaa todistaa tapahtuneeksi. Toteennäyttövelvollisuuden osalta työsopimuslaki lähtee työnantajan velvollisuuksia koskevien yleissäännösten pykälästä 17(1), jonka mukaan toteennäyttövelvollisuus on kantajalla. Mikäli kantaja pystyy esittämään riittävät perusteet tukemaan väitettään siitä, että työnantajan toimenpiteiden perustana olivat syrjintään liittyvät syyt, työnantajan on kyettävä esittämään päinvastaisia todisteita ja perustelemaan toimenpiteidensä hyväksyttävyyttä. ECRI on sitä mieltä, että työnantajat ovat mahdollisiin uhreihin nähden paremmassa asemassa kun haetaan todisteita sille, oliko heidän päätöksensä valita yhden työnhakijan sijasta toinen oikeutettu. Tästä syystä ECRI suosittaakin, että tämän kaltaisissa siviilijutuissa riittäisi, että kantaja pystyisi esittämään jonkinlaisia todisteita syrjinnästä.



9. Työsopimuslain 54. pykälän ja rikoslain 47. luvun 3. pykälän mukaan työsopimuslain pykälän 17(3) rikkominen on rangaistava teko. Kyseinen lain kohta määrää, että työnantajan on kohdeltava kaikkia työntekijöitä tasa-arvoisesti, ja ettei ketään saa perusteettomasti asettaa eriarvoiseen asemaan muihin nähden syntyperän, uskonnon, iän, poliittisen tai ammattiyhdistystoiminnan tai näihin verrattavan seikan vuoksi. Mikäli on syytä olettaa, että tätä syrjinnän kieltävää säädöstä on rikottu, yleisen syyttäjän velvollisuus on nostaa rikossyyte riippumatta siitä, onko syrjinnän kohteeksi joutunut henkilö sitä pyytänyt.

10. Suomen viranomaisia kannustetaan lisäämään työelämässä tapahtuvan syrjinnän vastaista lainsäädäntöä koskevaa tietoisuutta sekä työnantajien että suuren yleisön keskuudessa ja etsimään keinoja, joilla syrjinnän uhreja voitaisiin rohkaista tuomaan tapaukset viranomaisten tietoisuuteen.

## **E. Erityistahot**

11. Tammikuussa 1996 nimitetty seitsemästä ministeristä koostuva ministerityöryhmä, jonka tehtävänä oli laatia Suomeen rasismiin ja suvaitsemattomuuden vastainen toimintaohjelma, sekä vuonna 1994 nimitetty toimittajista, tutkijoista, uskonnollisista johtajista ja muista julkisuuden henkilöistä koostuva rasismiin, muukalaisvihan, juutalaisvastaisuuden ja suvaitsemattomuuden vastainen komitea ovat kiitettäviä julkisia osoituksia poliittisesta tahdosta kamppailla kyseisiä ilmiöitä vastaan. Ministerityöryhmän laatiman ohjelman tarkoituksena on tarjota yleisiä suuntaviivoja rasisminvastaiselle toiminnalle niin äkillisten kuin pitkän tähtäimenkin ongelmien ratkaisemisessa. Rasismiin, muukalaisvihan, juutalaisvastaisuuden ja suvaitsemattomuuden vastainen komitea puolestaan on poliittisista toimielimistä riippumaton taho, ja sen toiminta ja vaikutusvalta kohdistuu pääasiassa julkilausumiin ja moraaliseen vaikutusvalttaan. Edellä mainittujen elinten lisäksi Suomen hallitus on nimittänyt uudelleen pakolais- ja siirtolaisasiain neuvottelukunnan (ks. kappaleet 28 ja 33).

12. Suomen viranomaiset voisivat harkita sitä mahdollisuutta, että rasismiin ja suvaitsemattomuuden vastaiseen toimintaan nimitettäisiin erillinen asiamies tai toimikunta tai että eduskunnan oikeusasiamiehen toimivaltaa tai ulkomaalaisasiamiehen toimintaresursseja, itsenäisyyttä ja toimialaa laajennettaisiin. Kyseinen taho olisi vastuussa kaikista vähemmistöryhmistä, sekä alkuperäiskansaryhmistä että muista vähemmistöistä, pakolaisista ja siirtolaisista. Olipa valittu vaihtoehto mikä tahansa, kyseisen tahon itsenäisyys, erityisesti suhteessa maan hallitukseen, on taattava. Toimielimen tehtäviin voisivat kuulua esim. seuraavat tehtävät: välitystehtävät, valitusten käsittely, erityiset toimenpiteet eri alueilla (esim. juutalaisvastaisuuden vastaiset toimet), julkisuus ja tiedotus, voimassaolevien lakien ja muiden keinojen seuranta, suositusten antaminen sekä yhteyksien solmiminen keskeisiin toimielimiin ja tahoihin (esim. ammattiyhdistykset, poliisivoimat, työnantajajärjestöt) jne.

## II. MENETTELYTAVAT

### F. Ulkomaalaisten vastaanottaminen ja asema

13. Suomessa on jo ryhdytty toimiin uuden maahanmuuttoilmiön johdosta. Esimerkkinä mainittakoon valtioneuvoston vuonna 1995 nimittämä työryhmä, jonka tehtävänä oli luonnostella Suomelle pakolais- ja siirtolaisohjelma ja joka hiljattain esitti loppuraporttinsa. ECRI:n mielestä Suomen hallituksen tulisi mitä pikimmin laatia ja julkistaa pakolaisia ja turvapaikanhakijoita koskevat menettelytapansa. Näin voitaisiin taata toiminnan yhtenäisyys ja selkeys kaikilla tasoilla, erityisesti siellä, missä ensimmäiset kontaktit ja päätökset tapahtuvat, eli rajavalvonnasta vastaavien viranomaisten keskuudessa. Laajemmalla tasolla hallituksen kyseistä ilmiötä koskeva politiikka tulisi tehdä tunnetuksi ja selvittää kansalaisille myönteiseen sävyyn. Myös yleisiä pakolaisiin ja turvapaikanhakijoihin liittyviä väärinkäsityksiä ja ennakkoluuloja tulisi pyrkiä vastustamaan. Maahanmuuttopolitiikan ja maahan jo asettuneita siirtolaisia koskevan politiikan välille voidaan tehdä selvä ero. Turvapaikanhakijoita koskevan päätöksenteon tulisi olla avoimempaa ja siitä käytävää julkista keskustelua tulisi rohkaista. Näin sekä suuri yleisö että erityisesti tiedotusvälineet voisivat paremmin ymmärtää päätösten taustalla olevat poliittiset ja lainsäädännölliset tekijät.

14. Kaikkiin siirtolaisuuden, pakolaisuuden ja turvapaikkapäätösten eri näkökulmiin (esim. vaadittaviin perusteisiin ja määräaikoihin) liittyvät määräykset tulisi koota yhdeksi selkeäksi julkaisuksi. Näiden määräysten tulisi olla helposti ymmärrettäviä ja niin viranomaisten, maahan pyrkivien henkilöiden, suuren yleisön kuin tiedotusvälineidenkin saatavilla.

15. On esitetty mielipiteitä, joiden mukaan siirtolaisten ja muiden maahanmuuttajien hajauttaminen mahdollisimman laajalti eri kuntiin on itse asiassa johtanut eristyneisyyteen ja mahdollisesti jopa estänyt joitakin ryhmiä säilyttämästä omaa kulttuuriaan ja identiteettiään. Vaikka "ghettoutumista" onkin luonnollisesti syytä välttää, olisi kuitenkin muistettava, että monissa tapauksissa siirtolaisten ja muiden maahanmuuttajien sopeutumista uuteen kotimaahan voidaan edistää antamalla heille mahdollisuus luoda omia yhteisö rakenteitaan ja verkostojaan. Suomen olisi syytä tarkastella muita siirtolaisten ja muiden oleskeluluvan saaneiden henkilöiden sijoittamiseen liittyviä vaihtoehtoja ja kenties myös tutkia tähänastisen politiikkansa menestyksekkyyttä.

16. Kaikilla hallinnonaloilla (sosiaali- ja terveystoimet, maahanmuutto, jne.) saattaa olla virkamiehiä, joilla ei välttämättä ole kokemusta Suomen muuttuvasta tilanteesta ja kasvavasta "ei-suomalaisesta" väestöstä. Tämän vuoksi Suomen tulisikin tehostaa maahanmuuttajien kanssa kaikilla tasoilla työskentelevien henkilöiden koulutusta. Tässä yhteydessä on syytä todeta, että pakolais- ja siirtolaisasiain neuvottelukunnan koulutusjaosto on tutkinut koulutuksen tarvetta ja laatii parhaillaan suosituksia oppilaitoksille.

17. Uusien tulokkaiden sopeutumista edesauttavia toimia tulisi kannustaa ja laajentaa. Esimerkiksi tulokkaille suunnattua tiedotusmateriaalia - ohjekirjat jne. - tulisi julkaista nykyistä useammalla kielellä. Yhä heterogeenisemmälle tulijajoukolle tulisi tarpeettomien vaikeuksien ehkäisemiseksi tarjota tietoa esimerkiksi Suomen yhteiskunnasta, sosiaalisista rakenteista ja palveluista. Lisäksi pakolaisten uudelleensijoittamista kuntiin tulisi jollakin tavalla seurata tai säädellä (jälleen

ongelmaksi nousee koordinoinnin vaikeus).

18. Suomen maahanmuuttotilanteessa tapahtuvien nopeiden muutosten vuoksi uudet tulokasryhmät saattavat edellyttää erityistä pohdintaa. Suomessa on jo olemassa lukuisia romaneja ja saamelaisia koskevia toimintatapoja ja linjauksia, mutta myös muut ryhmät, esimerkiksi entisen Neuvostoliiton alueelta saapuvien siirtolaisten kasvava joukko, voisivat hyötyä tarkemmista suunnitelmista ja toimenpiteistä. Tällä hetkellä Suomessa ei näytä olevan tämänkaltaisia siirtolaisryhmiä koskevia ohjelmia.

## **G. Koulutus ja opetus**

### **- Poliisien koulutus**

19. Poliisi- ja rikosoikeusviranomaisia tulisi motivoida ja kouluttaa osallistumaan rasismiin ja suvaitsemattomuuden vastaiseen keskusteluun sekä vastustamaan toimillaan rasismia ja rotusyrjintää niiden kaikissa muodoissa. Yksi esimerkki voisi olla erityinen poliisin erikoisyksikkö, jonka tehtävänä olisi mm. selvittää skinheadien ulkomaalaisiin kohdistuvia hyökkäyksiä. Tässä yhteydessä onkin syytä mainita Euroopan neuvoston siirtolaisasiain komitean CDMG:n selvitys, jossa käsitellään poliisien koulutusta suhteessa maahanmuuttajiin ja etnisiin suhteisiin. Kun otetaan huomioon poliisivoimien tärkeä rooli syrjinnänvastaisessa toiminnassa, olisi suotavaa, että sen käytänteitä tarkasteltaisiin aktiivisesti avoimen ja piilevän syrjinnän paljastamiseksi. Tähän tehtävään voitaisiin nimittää itsenäinen taho, kuten esimerkiksi eduskunnan oikeusasiamies. Kyseisen tahon tulisi varmistaa, että syrjintään syyllistyneitä poliisivoimien jäseniä käsiteltäisiin riittävän ankarasti kyseisten rikkomusten vakavuuden korostamiseksi.

### **- Kouluopetus**

20. Siirtolaisuuden aiheuttamista nopeista yhteiskunnallisista muutoksista johtuen koulujen opetusohjelmaan voitaisiin sisällyttää katsaus niihin rasismiin ja suvaitsemattomuuden vastaisiin kansainvälisiin sopimuksiin ja yleisiin ihmisoikeussopimuksiin, joita Suomi on sitoutunut noudattamaan. Opetuksessa tulisi tällöin kiinnittää erityistä huomiota siihen, kuinka kyseisiä seikkoja voidaan soveltaa Suomen nykytilanteeseen.

## **H. Työllisyys**

21. Ulkomaalaisten työttömyysaste on yli kaksinkertainen Suomen kansalaisten työttömyysasteeseen verrattuna: noin 50 % kaikista ulkomaalaisista ja jopa 90 % tiettyihin siirtolaisryhmiin kuuluvista henkilöistä on vailla työtä. Tutkimusten mukaan myös romaniyhteisön jäsenillä on vaikeuksia sijoittua työmarkkinoille. Tämä lisää köyhyyttä ja syrjäytyneisyyttä, jotka ovat rasismiin ja suvaitsemattomuuden merkittäviä taustatekijöitä. Tällaisen kehityksen pysäyttämiseksi viranomaisten tulisikin ottaa käyttöön esimerkiksi seuraavan kaltaisia erityistoimia:

22. Vähemmistöryhmiin kuuluvien henkilöiden pääsyä työmarkkinoille voitaisiin helpottaa erityisellä koulutuksella, esimerkiksi kursseilla, jotka valmentavat ammatti- ja teknisiin opintoihin tai tähtäisivät jo hankitun pätevyyden ja kokemuksen sopeuttamiseen suomalaisten työmarkkinoiden vaatimuksiin. Ulkomaalaisten ammatilliset taidot voitaisiin hyväksyä silloinkin, kun ne eivät täysin vastaa suomalaisia vaatimuksia. Tällaisissa tapauksissa työnhakijoille voitaisiin järjestää täydentävää koulutusta.

23. Ulkomailla hankittu koulutus ja suoritettut tutkinnot voitaisiin entistä helpommin hyväksyä esimerkiksi korkeakoulujen pääsyvaatimuksissa tai työpaikkaa haettaessa. Näin voitaisiin ehkäistä ulkomaalaisten joutuminen työttömyyskierteeseen. Ulkomailla suoritettujen tutkintojen arvioimista varten voitaisiin perustaa erityinen työryhmä.

24. Monissa maissa on havaittu, että ulkomaalaisten kannustaminen yrittäjyyteen on ollut hyvä keino tarjota heille pääsy työmarkkinoille. Tuleville yrittäjille on järjestetty yrittäjyyskoulutusta, neuvottu, kuinka he pääsevät tasa-arvoisesti osallisiksi rahoituksesta, annettu tietoa voimassa olevista säännöksistä jne. Tällaisen toiminnan aloittamista voitaisiin harkita myös Suomessa.

25. Työnantajille tulisi järjestää koulutusta heidän lakisääteisistä velvollisuuksistaan taata kaikille henkilöille samanlaiset työnsaanti- tai etenemismahdollisuudet. Ennen kaikkea työnantajia tulisi rohkaista ottamaan huomioon kulttuurisen monimuotoisuuden taloudelliset ja sosiaaliset edut sekä työntekijöidensä että asiakkaidensa kannalta ja ottamaan julkisesti kantaa tämän monimuotoisuuden puolesta. Erityisesti tuonti- ja vientiyhtiöt saattaisivat olla halukkaita palkkaamaan siirtolaisia, sillä se voisi merkittävästi lisätä niiden liiketoimintaa ulkomailla.

26. Työhönottokäytänteitä, jotka tehokkaasti syrjivät ulkomaalaisia näiden heikon suomen kielen taidon vuoksi, pitäisi uudistaa kriittisesti. Heikkoa suomen kielen taitoa voitaisiin useissa tapauksissa kompensoida vieraiden kielten osaamisella.

27. Olisi toivottavaa, että ammattiyhdistykset osoittaisivat aktiivisempaa kiinnostusta ulkomaalaisia jäseniään kohtaan ja osoittaisivat heille heidän ansaitsemaansa erityistä huomiota.

28. ECRI on tietoinen siitä, että työministeriö on asettanut työryhmän laatimaan suuntaviivoja siirtolaisten koulutukselle ja työllisyydelle ja että pakolais- ja siirtolaisasiain neuvottelukunta valmistelee parhaillaan siirtolaisten työllistämistä käsittelevää toimintaohjelmaa yhteistyössä siirtolaisten edustajien ja työmarkkinaosapuolten kanssa.

## I. Tilastot

29. Suomessa on vasta viime vuosina alettu kerätä systemaattisia ja analyttisiä tilastotietoja siirtolaisista ja vähemmistöryhmistä, vaikka maassa on kautta historian järjestetty väestölaskentoja. Suomen viranomaisten tulisi entistä aktiivisemmin kerätä luotettavaa ja yhdenmukaista tilastollista tietoa kaikilta alueilta, kuitenkin eurooppalaisten tieto- ja intimizeettisuoja koskevien lakien, asetusten ja suositusten mukaisesti. Näin voitaisiin luoda pohja asianmukaisen ja tehokkaan politiikan kehittämiseksi. Tilastojen selkeyden ja yhdenmukaisuuden vuoksi tilastointivelvollisuus tulisi keskittää yhteen toimielimeen. Erityistä huomiota kaipaa mm. niiden poliisiviranomaisten ylläpitämien tietojen tallentamisen kehittäminen, jotka koskevat nähtävästi lisääntymässä olevia rasistisia väkivalta- ja häirintätapauksia.

## J. Tiedotusvälineet

30. Joukkotiedotusvälineiden merkitystä kansalaisten informoinnissa on mahdotonta korostaa liikaa. Olisikin toivottavaa, että viranomaiset tiedottaisivat systemaattisesti tiedotusvälineille rasistisista tapauksista; näin tiedotusvälineitä voitaisiin rohkaista uutisoimaan tällaisia tapauksia tasapuolisesti. Tiedotusvälineitä voitaisiin myös informoida hallituksen politiikan taustalla olevista syistä, erityisesti siirtolaisiin liittyvissä kysymyksissä. Suomen journalistiliiton eettinen toimikunta sekä Julkisen sanan neuvosto, joka käsittelee valituksia ja voi julkistaa päätöksensä sanktioiden muodossa, ovat hyviä esimerkkejä itsesäätelevistä käytännöistä, joita voitaisiin edelleen kehittää niiden toiminnan tehokkuuden takaamiseksi.

31. Vastuu painovapauslain (1/1919) noudattamisen valvomisesta kuuluu toistaiseksi oikeusministeriölle, vaikkakin lain uudistamista valmistellaan parhaillaan. Lehdistönvapauden rikkomuksiin liittyviä asioita tulee ministeriön tietoon kuitenkin hyvin harvoin. ECRI on huolestuneena pannut merkille, että tietyt suomalaiset sanomalehdet halventavat siirtolaisia jatkuvasti ja johdonmukaisesti ja että vuonna 1996 oikeusministeriön käsiteltäväksi tuli vain kaksi etnisen ryhmän syrjintään liittyvää tapausta. Ministeriö ei kummassakaan tapauksessa katsonut tarpeelliseksi ryhtyä jatkotoimenpiteisiin tai antaa määräystä syytteen nostamiseksi painovapauslain nojalla.

32. Kulttuuripolitiikan alueella Suomi voisi harkita mahdollistavansa vähemmistöryhmien pääsyn valtakunnallisiin radio- ja televisioverkkoihin. Näin voitaisiin lisätä suuren yleisön tietämystä Suomessa asuvien vähemmistöryhmien kulttuureista ja elämäntavoista sekä korostaa kulttuurisen monimuotoisuuden etuja. Lisäksi voitaisiin harkita eri vähemmistöryhmiin kuuluvien henkilöiden palkkaamista televisiokuuluttajiksi tms.

## **K. Muut osa-alueet**

### **- *Kehittämisestä, toimeenpanosta ja valvonnasta vastaavat tahot***

33. Kun otetaan huomioon Suomen melko hajautettu hallintorakenne ja maan väestörakenteessa parhaillaan käynnissä olevat muutokset, Suomen hallituksen tulisi taata kattava eri menettelytapojen koordinointi kasvattamalla jo olemassa olevan pakolais- ja siirtolaisasiain neuvottelukunnan valtuuksia ja vastuualueita tai asettamalla tehtävään jokin toinen taho. Kyseinen taho voisi olla vastuussa siirtolais- ja pakolaispolitiikasta, mutta myös asemansa parantamista erityistoimenpitein toivoviin alkuperäiskansoihin kuuluviin vähemmistöihin liittyvistä asioista. Toimielimen valtuudet voisivat kattaa myös lakien täytäntöönpanon ja niiden valvomisen, ja se voisi tarjota keskustelufoorumin hallituksen ja vähemmistöryhmien edustajille. Lisäksi sen tehtäviin voisi kuulua poliittisista linjauksista tiedottaminen ja niiden selittäminen niin suurelle yleisölle kuin vähemmistöryhmillekin.

34. ECRI suosittaa painokkaasti, että rasismien ja suvaitsemattomuuden vastaisiin menettelytapoihin ja niiden täytäntöönpanoon liittyvistä kysymyksistä vastuussa oleviin toimielimiin kuuluisi myös vähemmistöryhmien edustajia.

### **- *Rotuväkivalta ja häirintä***

35. Tällä hetkellä poliitikkojen ja muiden mielipidejohtajien käymä rasismia ja rotusyrjintää koskeva keskustelu samoin kuin näihin asioihin liittyvä julkinenkin keskustelu on ollut hyvin vähäistä. Poliitikot eivät yleensä ole tuominneet rassistisia tekoja, ja tiedotusvälineillä on ollut taipumusta uutisoida tällaisia tapauksia sensaatiohakuisesti tavoilla, joilla on pikemminkin ollut negatiivinen vaikutus julkiseen mielipiteeseen. On olemassa mahdollisuus, että tämänkaltaisista asioista vaikeneminen hiljaisuus on vaarassa ylittää. Eräiden tahojen mielestä se voi jopa olla osoitus rassististen tekojen ja asenteiden hiljaisesta hyväksymisestä. Helsingissä ja muualla maassa on viime aikoina tullut julki useita rotusyrjintätapauksia. Tätä taustaa vasten poliittisten päättäjien avoimempi kiinnostus ja sitoutuminen voisi luoda puitteet rasismia koskevalle keskustelulle. Samalla se voisi tarjota tämänkaltaisia ongelmia käsitteleville hallintoelimille keinot luoda johdonmukainen ja yhtenäinen strategia ongelmien ratkaisemiseksi. On olennaisen tärkeää, että niin valtion kuin paikallistasonkin korkeimmat poliittiset päättäjät ja poliisivoimien ja oikeuslaitoksen edustajat sekä muut mielipidejohtajat ilmaisevat selkeästi ja julkisesti tahtonsa taistella rasismia vastaan. Päättäjien tulisi tehdä selväksi, että tässä suhteessa heidän keskeisin tavoitteensa on luoda Suomessa asuville eri ihmisryhmille edellytykset elää yhdessä rauhassa ja sopusoinnussa.

### **- *Romaniyhteisö***

36. Kuten useimmissa muissa maissa, Suomen romaniyhteisö on monilla elämänalueilla epäedullisessa asemassa, vaikkakin viime vuosina tilanne on suomalaisten viranomaisten ja romaniyhteisön yhteisten ponnistelujen ansiosta hieman parantunut. Romaniasiain neuvottelukunta, jonka jäsenistä puolet kuuluu Suomen romaniväestöön, tekee aloitteita ja ehdotuksia viranomaisille. ECRI pitää erittäin tärkeänä, että vähemmistöryhmistä valitaan päteviä edustajia, joille annetaan vastuuta oman ryhmänsä etujen ajamisesta. Opetushallituksen rahoittaman romaniväestön koulutusyksikön tehtävänä on edistää romanikielen ja -kulttuurin asemaa jakamalla tietoa sekä romaniyhteisön jäsenille että valtaväestölle. Tällaisia romanien kulttuurista,

historiasta ja elintavoista kertovan tiedon levittämiseen tähtäviä toimia tulisi edelleen kehittää koko maassa sekä kouluissa että suuren yleisön keskuudessa. Romaniväestön asemaa voitaisiin parantaa esimerkiksi seuraavanlaisten toimenpiteiden avulla: erityisesti kansalaisoikeuksia ja -velvollisuuksia koskevan erityiskoulutuksen järjestäminen yksittäisille romaneille, jotka voisivat toimia eräänlaisena "siltana" romaniyhteisön ja valtaväestön ja sen yhteiskuntarakenteiden välillä; romaniyhteisön ja valtaväestön välisten suhteiden parantamiseen tähtäävien hankkeiden käynnistäminen paikallisella tasolla.

- **Saamelaisväestö**

37. Saamelaisten kulttuuria, historiaa, kieltä ja elintapoja koskevaa tietoa tulisi entistä tehokkaammin levittää kouluissa ja valtaväestön keskuudessa erityisesti sellaisilla alueilla, joilla ei asu saamelaisia. Suurelle yleisölle tulisi jakaa oikeaa tietoa etenkin saamelaisten lisääntyneen kulttuurisen itsehallinnon seuraamuksista. Suomen hallituksen pyrkimykset uudistaa lainsäädäntöä siten, että saamelaisille voitaisiin taata entistä laajempi kulttuurinen itsehallinto, ovat tervetulleita. Tämänkaltaisia pyrkimyksiä tulisi jatkaa saamelaisten itsensä hyväksymillä tavoilla.

\* \* \*

**Kansallisten viranomaisten toimittama yleinen aineisto**

***Johdonmukaisuussyistä ECRI on kaikissa maakohtaisissa (CBC) raporteissaan kerännyt tähän laatikkoon vain sellaista tietoa, joka on kerätty hallitusten vastauksista ECRI:n kyselyyn. Kysely lähetettiin Suomen hallitukselle 13.6.1994.***

***ECRI ei ota vastuuta allaolevien tietojen paikkansapitävyydestä.***

*Ulkomaalaisia Suomessa: 55 587 (1993), joista entisen Neuvostoliiton alueelta tulleita 7 468, ruotsalaisia 6 528, virolaisia 5 893, venäläisiä 5 828, somaleja 2 883, entisestä Jugoslaviasta tulleita 2 072, amerikkalaisia 1 754, brittejä 1 676, saksalaisia 1 576, vietnamilaisia 1 403, kiinalaisia 1 087, turkkilaisia 995, iranilaisia 919, puolalaisia 705, marokkolaisia 560, norjalaisia 516 ja muista maista tulleita 13 724.*

*Vuonna 1994 Suomessa oli 11 000 pakolaista ja 1041 turvapaikanhakijaa.*

\* Suomen väkiluku: 5 116 800 (vuoden 1995 lopussa). Luku on peräisin Euroopan neuvoston julkaisusta "Recent demographic developments in Europe" (ks. bibliografia).



## BIBLIOGRAFIA

*Tässä bibliografiassa mainitaan Suomen tilannetta kartoitettaessa käytetyt keskeisimmät lähteet: siinä ei mainita kaikkia käytettyjä tietolähteitä (tiedotusvälineet, maan sisäiset kontaktit, kansalliset hallituksesta riippumattomat järjestöt, jne.)*

1. Suomen viranomaisten vastaus ECRI:n kyselyyn.
2. Helsingin juutalaisen seurakunnan vastaus ECRI:n kyselyyn.
3. Suomen ulkomaalaisyhdistyksen vastaus ECRI:n kyselyyn.
4. Ihmisoikeusliiton vastaus ECRI:n kyselyyn.
5. CRI (94) 2 ja liite: Situation in the member States of the Council of Europe concerning the issues under examination by the European Commission against Racism and Intolerance: ECRI:n jäsenten laatimat alustavat esitykset, Euroopan neuvoston asiakirja.
6. Recent Demographic Developments in Europe. Council of Europe Press, 1996.
7. CDMG (94) 16 lopullinen julkaisu: Recent developments in policies relating to migration and migrants, Euroopan neuvoston asiakirja.
8. "Political extremism and the threat to democracy in Europe", Institute of Jewish Affairs.
9. Trends in International Migration, vuosikertomus 1993, OECD 1994.
10. CRI (95) 2 (uusittu): Legal measures to combat racism and intolerance in the member States of the Council of Europe. Swiss Institute of Comparative Law of Lausanne, Euroopan neuvoston julkaisu.
11. Antisemitism World Report 1995, Institute of Jewish Affairs -julkaisu.
12. Vuosikertomus 1995, Kansainvälinen Helsinki-liitto ihmisoikeuksien puolesta -julkaisu.
13. DECS/Rech (94) 69: Situation of the Saami population in Scandinavia, Euroopan neuvoston asiakirja.
14. CERD/C/240/Add.2: Suomen raportti YK:n rotusyrjinnän vastaiselle toimikunnalle, YK:n julkinen asiakirja.
15. A/45/18: YK:n rotusyrjinnän vastaisen toimikunnan Suomea koskeva raportti YK:n yleiskokouksen 45. Istunnolle.
16. HR/CERD/96/14: Suomen YK:n rotusyrjinnän vastaiselle toimikunnalle jättämän raportin CERD/C/240/Add.2 tarkastelua koskeva YK:n lehdistötiedote, YK:n julkinen asiakirja.
17. "Country reports on Human Rights Practices for 1994", Yhdysvaltain ulkoministeriö, 1995.
18. CG/GT/TSI (1) 9: "Finnish Policies towards Roma", Euroopan neuvoston asiakirja.



19. "Comments and Additional Information to the Report of the Finnish Government", Ihmisoikeusliiton YK:n rotusyrjinnän kaikkien muotojen poistamiseen tähtäävään kokoukseen jättämä varjoraportti, kevät 1996.
20. "Preventing racism in the workplace: Finland": raportti etnisten vähemmistöjen ja siirtolaisten asemasta Suomen työmarkkinoilla. E. Ekholm ja M. Pitkänen, alustava esitys N/ WP/95/52/EN.
21. "The situation of the migrant communities in Finland", professori Karmela Liebkindin Helsingissä pitämä esitys, "Migrant community, An Opportunity for Europe - Europe, a new Horizon".
22. Protecting (im)migrants and ethnic minorities from discrimination in employment: Finnish and Swedish experiences, International Migration Papers No 14, ILO:n julkaisu.

[ecri\cbc\public\cri9751.fin]