

Mitä Euroopan neuvoston puiteyleissopimus on merkinnyt kveeneille?

Egil Sundelin

Ruijan Kveeniliiton perustamisesta lähtien vuodesta 1987 kveenit olivat odottaneet, että Norjan viranomaiset ottaisivat heidän kieli- ja kulttuuripolitiikkansa tosissaan. Kielen ja kulttuurin edistämistyö oli osoittautunut vaikeaksi. Vaikka tutkijat, pohjoisnorjalaiset poliitikot ja kveenien edustajat olivat varoittaneet, että kveenikulttuuri on uhanalainen, ei ollut nähtävissä julkisia toimia, joiden tarkoituksena olisi ollut kielen ja kulttuurin säilyttäminen. Kveenit määriteltiin politiikassa siirtolaisiksi eikä heillä siis ollut kansainvälisiin sopimuksiin perustuvia oikeuksia. Odotukset puiteyleissopimusta kohtaan olivat siis kveenien keskuudessa korkealla. Toivottiin, että viranomaiset selvittäisivät kveenien aseman suhteessa Norjan aikaisemmin ratifioimiin vähemmistösopimuksiin ja siten asettavan kveenit samanarvoiseen asemaan saamelaisten kanssa kielellisten ja kulttuuristen oikeuksien osalta.

Sopimuksen käsittely suurkäräjillä

Monet kveenien 1990-luvulla esiin nostamista asioista selvitettiin hallituksen esityksessä suurkäräjille *St.prp.80* (1997-1998), *Inst. S nr. 55* (1998-99), joka koski sopimuksen ratifiointia sekä hallituksen tiedonannossa suurkäräjille *St. Meld. nr 15* (2000-2001) *Om statleg politikk overfor jødar, kvener, rom, romanifolket og skogsfinner* [Valtion juutalaisia, kveenejä, romaneja ja metsäsuomalalaisia koskeva politiikka.] Tässä vaiheessa tuli esiin tärkeitä juridisia seikkoja, mm. se, että kveenit olivat asuneet nykyisillä alueillaan paljon ennen Tanska-Norjan ja Ruotsin välisen rajan vetämistä vuonna 1751. Kveenit olivat siis historiallinen ja territoriaalinen vähemmistö, eivät siirtolaisryhmä. Selvitys käsitteli myös viranomaisten harjoittamaa norjalaistamispolitiikkaa.

Hallituksen ilmoituksessa suurkäräjille numero 15 (2000-2001) hallitus totesi, että alkuperäiskansoilla ja kansallisilla vähemmistöillä on kielen ja kulttuurin aloilla paljon yhteistä. Samalla hallitus kuitenkin totesi, että saamelaisten oikeuksia

säätelevät monet asiat. Ne ovat kollektiivisia, vanhempia ja konkreettisempia kuin yleisluontoiset vähemmistöoikeudet. Kveenien toive kielellisten ja kulttuuristen oikeuksien yhdenmukaisuudesta ei siis toteutunut poliittisessa käsittelyssä. Eriarvoinen kohtelu vahvistettiin myös kun Norja ratifioi Euroopan Neuvoston vähemmistökielten käyttöä säätelevän sopimuksen *European Charter for Regional or Minority Languages* vuonna 1993. Saamelaiset saivat kielelleen tason III eli parhaan suojan, kveenin kieli päätyi tasolle II. Eriarvoinen sijoittelu kuvastaa monin tavoin sitä kohtuuttoman suurta eroa, joka näiden kahden ryhmän kielellisissä ja kulttuurisissa oikeuksissa Norjassa vallitsee. Kieli on vähemmistön identiteetin tärkeä kulmakivi riippumatta siitä kuuluuko ihminen kansalliseen vähemmistöön vai alkuperäiskansaan. Tällaiselle eriarvoiselle kohtelulle ei näin ollen ole mitään kieleen liittyviä perusteluja eikä se myöskään ole vähemmistökielten suojelun intention mukaista.

Tärkein kveenejä koskeva asia hallituksen tiedonannossa suurkäräjille nr. 15 oli kuitenkin kansainvälisen lainsäädännön läpikäyminen. Tiedonannossa käsiteltiin YK:n yleissopimusta kansalaisyhteisyyksistä ja poliittisista oikeuksista ja sopimusta taloudellisista, sosiaalisista ja kulttuurisista oikeuksista, molemmat vuodelta 1966, sekä Euroopan ihmisoikeussopimusta vuodelta 1950. Hallitus totesi, että sopimukset ”- - - antavat ohjeistuksia kaikille, mukaan lukien henkilöt, jotka kuuluvat kansallisiin vähemmistöihin. Samanarvoisuuden periaatetta korostetaan monissa artikloissa.” Kun edellämainitut kolme perustavaa ihmisoikeussopimusta sisällytettiin norjalaiseen oikeuskäytäntöön Ihmisoikeuslain myötä 21. toukokuuta 1999, voivat myös yksityishenkilöt vedota näihin sopimuksiin suoraan Norjan tuomioistuimissa. Kiistatapauksissa kansainväliset sopimukset ohittavat kansallisen lainsäädännön. Kveenit olivat saaneet tärkeän periaatteellisen voiton kansainvälisen lainsäädännön kautta.

Norjan seuranta kveenien osalta

Kansallisten vähemmistöjen oman järjestäytymisen tukemiseksi perustettiin budjettivuonna 1998-99 valtiollinen tukijärjestelmä. Tuen taustalla on puiteyleissopimuksen artikla 15, jossa sanotaan, että kansallisille vähemmistöille on taattava mahdollisuus osallistua heitä koskevaan päätöksentekoon. Tässä työssä ovat vähemmistöjen omat järjestöt tärkeitä. Ministeriö on pyrkinyt takaamaan, että kveeneillä on oma etujärjestö. Valtion toimintatuki on myös vakiinnuttanut järjestön toimintaa.¹

Kuitenkin on kohtuullista kysyä, milloin kveenit todella pääsevät osallistumaan heitä koskevaan päätöksentekoon. Ohjesäännössä valtion teettämistä selvityksistä (*Utredningsinstruksen fastsatt ved Kongelig resolusjon*) 18.2.2000, ajantasaistettu 24.6.2004, asetetaan päämääräksi että valtiolliset tahot yrittävät selvityksissään parhaansa mukaan ennakoida mahdollisia seurauksia maahanmuuttajataustaisia,

1. Valtion toimintatuen saamisen vuoksi *Ruijan Kveeniliiton* toimintaa on arvioinut International Research Institute of Stavanger, joka toteaa, että liitto on hyvinhoidettu järjestö, jolla on laaja-alaista pätevyyttä ja monipuolinen yhteysverkosto.

saamelaisia ja kansallisia vähemmistöjä kohtaan. Erityisvastuu tästä on työministeriöllä (Arbeids- og inkluderingsdepartementet). Lisäksi asiaankuuluvilla hallintoelimillä on itsenäinen vastuu ohjesäännön noudattamisesta. Kun käyn läpi valtion tekemiä selvityksiä, en löydä yhtään, jossa kveenit olisivat olleet itsenäisinä toimijoina mukana.

Vähemmistöjen omat laitokset ovat tärkeitä myönteisen identiteetin syntymisessä. Kovan ja pitkäaikaisen norjalaistamispolitiikan seurauksena monet kveenit kieltävät alkuperänsä. He haluavat mieluummin olla norjalaisia tai hätätapauksessa suomalaissyntyisiä. Silloin heillä on ainakin valtiolliset puitteet identiteetilleen. Laitosten perustaminen on yleensä liittynyt kieleen ja kulttuuriin. Kun kveeni tunnustettiin kansalliseksi vähemmistökieleksi vuonna 2005 edellytettiin, että kielen opetus hoidettaisiin ”suomi toisena kielenä”-oppiaineen puitteissa. Peruskouluille ja lukioille laadittiin kattavat opetussuunnitelmat. Puiteyleissopimuksen artikkelissa 12 puhutaan sopivien oppikirjojen tärkeydestä kielenopetuksessa. Oppilaat, jotka valitsevat ”suomi toisena kielenä”-oppiaineen, kokevat kuitenkin, että ainetta ei oteta koulussa tosissaan. Opetuksen huonot järjestelyt sekä pätevien opettajien ja oppikirjojen puuttuminen todistavat, että keskushallinnon virkamiehet, läänin kouluvirasto ja kunnat eivät välitä suomi toisena kielenä-opetuksesta. Oppiainetta ovat pääasiassa pitäneet yllä innostuneet opettajat.

Kveenin kielen säilyttäminen ja kehittäminen on sidottu ennen kaikkea Euroopan Neuvoston vähemmistökielten käyttöä säätelevään sopimukseen (*European Charter for Regional or Minority Languages*), mutta myös puiteyleissopimuksen artikkelit 10 ja 14 edellyttävät vähemmistökielen käytön ja opettamisen tukemista. Kveenin kielen elvyttäminen on vaikea tehtävä, koska kielellä on vähän käyttäjiä eikä sillä ole kirjakielen perinnettä. Kainun Institutti/Kvensk institutt Pyssyjoessa on kveenin kielen ja kulttuurin kansallinen keskus. Laitoksen tehtävä on kehittää, dokumentoida ja välittää tietoa kveenien kielestä ja kulttuurista sekä edistää kielen käyttämistä yhteiskunnassa. Tärkeä osa työtä on Kveenin Kielineuvoston perustaminen. Neuvoston keskeinen tehtävä on kirjakielen normittaminen. Toinen elin on Kveenin Kielikäräjät, joka käsittelee kielipoliittisia kysymyksiä ja ottaa kantaa niihin. Stoltenbergin toinen hallitus on viimeisen kahden vuoden kuluessa edistänyt työtä muun muassa nostamalla Kainun Institutin taloudellista tukea miljoonalla kruunulla vuonna 2009.

Kulttuuriministeriön (Kultur-og kirkedepartementet) kielitiedonannossa korostetaan, että kveenin kielen johdonmukainen kehittäminen täytyy sisällyttää Norjan yleiseen kielipolitiikkaan. Hallitus näyttää haluavan tulevaisuudessa hyödyntää kveenin kielen kehittämistyössä kokemuksia, joita on saatu saamelaiden kielikeskuksista. Kielikeskukset ovat tärkeitä kieliyhteisön kokoajia ja jäljelläolevien paikallisten kielimuotojen ylläpitäjiä. Koulutus- ja tutkimuslaitokset, kuten Finmarkin korkeakoulu ja Tromssan yliopisto ovat myös tärkeitä sisällöntuotajia. Tärkeä osa tätä toimintaa on kveenin kielen ja kulttuurin opintokokonaisuus, jonka Tromssan yliopisto aloitti vuonna 2006.

Kveenin Paikannimipalvelus tekee osaltaan kveenin kieltä näkyväksi

yhteiskunnassa. Kunnat, jotka haluavat kveeninkieliset paikannimet näkyviin, saavat palvelusta ammattiapua työhönsä.

Vesisaaren museolla on kansallinen vastuu kveenikulttuurin ja -historian dokumentoimisesta. Kveenikulttuurikeskus Halti Raisissa on saanut rahoitusta Tromsin läänin kveenikulttuurin tallentamiseen. Storfjordin kunnan Mangfold/Monimuotoisuus-projekti voi tulevaisuudessa kasvaa tärkeäksi kulttuurilaitokseksi.

Kultturityö ja tutkimus

Kirjallisuus, musiikki ja elokuva ovat tärkeitä kielen ja kulttuurin näkyväsitekemisessä. Uutta kveenikulttuurin välittymisen alalla ovat kaksi vuotuista kveenifestivaalia. Kulttuurin alalta puuttuu kuitenkin kokoava laitos, joka antaisi samalla toiminnalle pysyvät taloudelliset puitteet. Mielestäni paras ratkaisu olisi perustaa kveenikulttuurirahasto. Valtio voisi perustaa rahaston osana kveeneille maksettavaa korvausta valtion harjoittamasta norjalaistamispolitiikasta.

Sopimuksen artikla 12 edellyttää, että valtio edistää tietämystä kansallisista vähemmistöistä. Tutkimusohjelma ”Kveenit ja metsäsuomalaiset ennen ja nyt” kesti vuodesta 2003 vuoteen 2008. Ohjelmaa hallinnoi Tromssan yliopiston humanistinen tiedekunta. Hallituksen tiedonannossa suurkäräjille nr. 20 Tutkimustiedonannossa (2004-2005) sanotaan, että kansallisten vähemmistöjen tutkimiseksi on laadittava erillinen tutkimussuunnitelma. Norjan tutkimusneuvosto sai vuonna 2008 Työministeriöltä tehtäväksi suunnitelman laatimisen. Tähän mennessä sitä ei ole tullut.

Kun suurkäräjät käsitteli puiteyleissopimusta, korostettiin että ratifioidessaan ihmisoikeussopimuksia valtio sitoutuu velvoitteisiin, jotka koskevat myös kuntia ja läänejä. Norjan kveenejä koskevassa vähemmistöpolitiikassa on perinteisesti ollut jännitteitä valtakunnallisten ja alueellisten tavoitteiden välillä. Kun alue- ja paikallistaso on myönteinen, vähenee vastustus myös valtakunnallisella tasolla. Paikallinen vastustus taas saa muuten myönteisen keskusvallan epäröimään. (Niemi 1994).

Kun tarkastelee alue- ja paikallispoliitikkojen toimia, huomaa että he eivät ota kveeneihin kohdistuvaa vähemmistöpolitiikkaa tosissaan. Paikallispoliitikkojen asenteitten ja keskushallinnon tavoitteiden välillä voi löytää hyvinkin suuria eroja. Kainun institutin avajaisissa kesäkuussa 2007 oli kansanedustajista läsnä vain Vera Lysklætt (Venstre-puolue). Läsnä ei ollut muiden puolueiden edustajia eikä myöskään läänin poliitikkoja. Voimassaolevassa Finmarkin läänin toimintasuunnitelmassa edellytetään, että valtio tukee rahallisesti kveenikulttuuria. Käytännön toimiksi nimetään läänin historian tuntemuksen edistäminen, mukaanlukien kveeniasutus, sekä kveenielokuvien tuottaminen.

Myöskään puolueitten alueellisissa ohjelmissa puiteyleissopimuksesta ei näytetä piitattavan. Muutamat kunnat sentään erottuvat myönteisesti, koska ovat ryhtyneet käyttämään paikannimissä ja laitostensa nimissä myös kveeninkielistä muotoa.

Media

Puiteyleissopimuksen artikla 9 korostaa, että pääsy tiedotusvälineisiin on vähemmistöille tärkeää. Näkyminen ja kuuluminen radiossa, televisiossa ja lehdistä on tärkeää asennemuutosten aikaansaamiseksi.

Vaikka sanomalehti *Ruijan Kaiun* tilanne onkin parantunut, ilmestyy lehti edelleen vain kerran kuukaudessa. *Ruijan Kaiku* ja *Arina — Nordisk tidsskrift for kvensk forskning/Pohjoismainen kveenitutkimuksen aikakausjulkaisu* ovat ainoat kveeninäkökulmaa edustavat julkaisut. Norjan Yleisradiossa on vain yksi 12 minuutin ohjelma viikossa aluelähetyksessä, televisiossa ei mitään. Tilanne on kaukana siitä, mitä voisi kutsua tyydyttäväksi sopimuksen tarkoittamalla tavalla. Ruijan Kveeniliitto on ottanut asian esiin vuosien varrella lukemattomia kertoja ilman tulosta. Ei edes toimintasuunnitelman muutos vuonna 2004, jossa Yleisradio veloitettiin tekemään ohjelmaa vähemmistökielillä, ole auttanut.

Muutamissa lehdistä on kuitenkin tapahtunut kehitystä. Sanomalehdet *Sagat*, *Altaposten* ja *Nordlys* julkaisevat kveenejä koskevia uutisia. Muissa lehdistä ja Norjan Yleisradiossa on vähän tai ei lainkaan uutisia kveeneistä. Se, että jättää uutisoimatta vähemmistöistä, on tietoisesti valittu strategia. Kun sellainen kansallinen merkkitapaus kuin Kainun Institutin avajaiset ei ylitä uutiskynnystä, taustalla tuskin on journalistisia syitä.

Ruijan Kveeniliiton vuosikokouksen yhteydessä 2008 Norjan Yleisradion Finmarkin aluetoimitus lähetti pakinan, jonka tarkoitus nähtävästi oli kveenien halventaminen.² Syrjintälaki määrittelee halventamisen ”toiminnaksi tai ilmaisuksi, jonka tarkoitus on toimia loukkaavasti, pelottavasti, vihamielisesti, alentavasti tai halveksivasti”. Yleisradion pakinoitsija otti lähtökohdakseen veren sekoittumisen ja kutsui kveenejä sekasikiöiksi ja kveenin kieltä sekakieleksi. Kuten tunnettua ”sekasikiö” määritellään eläinkunnassa ei-toivotuksi ristisiitokseksi. Valtion rasmin ja syrjinnän vastaisessa toimintasuunnitelmassa 2002-2006 sanotaan, että toimintasuunnitelma koskee myös kansallisia vähemmistöjä, ja heidät lasketaan myös vähemmistö- ja tasa-arvovaltuutetun toimintapiiriin. Voidaan esittää perusteltu kysymys eikö yleisradion edellämainittu ohjelma rikkonut lakia.

Tästä eteenpäin

Puiteyleissopimus on tärkeä asiakirja kveenien oikeuksien parantamiseksi. On kuitenkin vielä pitkä matka siihen, että paikallisyhteisöissä tapahtuu asenteenmuutos. Edelleen on mahdollista pilkata julkisuudessa kveenejä ja ihmisiä, jotka työskentelevät kveeniasioiden parissa. Tärkeä syy tähän on, että poliittisissa ja erityisesti paikallis- ja aluehallinnon piireissä, ei vielä kukaan tunnusteta kveenien asemaa kansallisena vähemmistönä. Suuri yleisö, poliitikot ja virkamiehet tietävät edelleen aivan liian vähän niistä velvoitteista, joihin Norja on sitoutunut kun valtio on ratifoinut kansainväliset vähemmistösopimukset. Siksi on erittäin tärkeää, että viranomaiset tiedottavat kveenien oikeuksista paremmin.

2. NRK Finmark aamulähetys maanantaina 14.4.2008

Vaikka joillakin alueilla, esimerkiksi kieli- ja kulttuurilaitosten perustamisessa, on edistytty aika lailla, on edessä vielä valtava työ, erityisesti median alalla. Kielen täytyy tulla näkyväksi yhteiskunnassa. On parannettava ratkaisevasti kveenien mahdollisuuksia saada tietoa ja uutisia omalla kielellään. Siksi on välttämätöntä, että *Ruijan Kaiku* alkaa ilmestyä viikkolehtenä ja Norjan Yleisradio laajentaa tuntuvasti ohjelmatarjontansa kveeneille.

Koulut ja lastentarhat ovat tärkeitä kielen elvyttämisessä ja kulttuuriperinnön eteenpäin viemisessä. Siksi on luotava toimiva ohjelma oppimateriaalin tekemiseksi. Kulttuurinvälittymistä ei voida jättää vain kielenopetuksen varaan. Myös paikallistasolla tarvitaan koulutuslaitoksia, jotta saataisiin aikaan myönteinen asenteenmuutos kveenejä kohtaan.

Kun Norja ratifioi puiteyleissopimuksen, saivat kveenien vaatimukset kielellisistä ja kulttuurisista oikeuksista juridisen oikeutuksen, jota ei voi vähätellä. Sopimus velvoittaa lisäksi allekirjoittajavaltiot raportoimaan tehdystä työstä säännöllisin väliajoin, sekä antaa vähemmistöille mahdollisuuden lähettää raportteja Euroopan Neuvostolle. Näin Euroopan Neuvosto voi suoraan valvoa miten allekirjoittajavaltiot toteuttavat sopimusta. Se on turvallinen tieto.

Suomentanut Anitta Viinikka-Kallinen

Lähteet

- Den rådgivende komité for Rammekonvensjonen om beskyttelse av nasjonale minoriteter.* Uttalelse om Norge. Strasbourg, 12. september 2002
- Den rådgivende komité for Rammekonvensjonen om beskyttelse av nasjonale minoriteter. Andre uttalelse om Norge.* Vedtatt 5. oktober 2006..
- Den europeiske pakta om vern av regions- eller minoritetsspråk av 1993. (The European Charter for Regional og Minority Language.)*
- Europarådets rammekonvensjon om beskyttelse av nasjonale minoriteter av 1. februar 1995*
(*Framework Convention for the Protection of National Minorities.*)
- Fylkesplanen for Finnmark 2006-2009.*
- Innst. S nr. 55 (1998-99) *Innstilling fra utenrikskomiteen om samtykke til ratifikasjon av Europarådets rammekonvensjon av 1.februar 1995 om beskyttelse av nasjonale minoriteter.*
- Innst. S. nr. 145 (2000-2001) *Om Nasjonale minoriteter i Noreg. Om statleg politikk overfor jødar, kvener, rom, romanifolket og skogfinnar.*
- Norges første rapport om gjennomføringen av Europarådets rammekonvensjon om beskyttelse av nasjonale minoriteter (2001)*
- Norges andre periodiske rapport om gjennomføringen av Europarådets rammekonvensjon ombeskyttelse av nasjonale minoriteter (2005)*
- Niemi, Einar 1994: *Kvenene og staten — et historisk riss. I Kvenene — en glemt minoritet?* Universitetet i Tromsø. Tromsø Museum. Seminarrapport 1994.
- Resolusjon ResCMN 6 om Norges gjennomføring av Rammekonvensjonen om beskyttelse av nasjonale minoriteter (Vedtatt 8.april 2003)*
- Resolusjon CM/ResCMN 11 om Norges gjennomføring av Rammekonvensjonen om beskyttelse av nasjonale minoriteter (Vedtatt 20.juni 2007)*
- St.prp.80 1997-98 *Om samtykke til ratifikasjon av Europarådets rammekonvensjon av 1. februar 1995.*
- St. meld. Nr. 15 (2000-2001) *Nasjonale minoriteter i Noreg. Om statleg politikk overfor jødar, kvener, rom, romani-folket og skogsfinnar.*
- Evaluering av tilskuddsordningen for nasjonale minoriteter.* Rapport, Arbeids- og inkluderingsdepartementet 3. mars 2008. International Research Institute of Stavanger AS.