

Kommenttaari n. 3

**Kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden
puiteyleissopimuksen mukaiset kielelliset oikeudet**

Hyväksytty 24.5.2012

Sisällysluettelo

Part I Introduction Error! Bookmark not defined.

Part II Language Rights and Identities Error! Bookmark not defined.

1. Language and personal identities.....	11
1.1. Inclusive approach	11
1.2. Freedom of choice, multiple and situational affiliation	12
1.3. Data collection.....	14
2. Promoting the essential elements of minority identity, including language	15

Part III Language Rights and Equality Error! Bookmark not defined.

1. Equality before the law and equal protection of the law, effective equality in all areas of life.....	19
2. Tolerance, intercultural dialogue and non-discrimination	21
2.1. Reflecting cultural and linguistic diversity	22
2.2. Inter-relations between majority and minority language speakers	23

Part IV Language Rights and Media Error! Bookmark not defined.

1. Public Sector media	27
2. Private sector media.....	29
3. Print media	30
4. Technological advances in the media and impact on minorities	31
5. Film/music industry and minority languages	32

Part V Public and Private Use of Minority Languages Error! Bookmark not defined.

1. Use of minority languages in public, in the administration and in the judicial system.....	34
--	----

1.1.	Official language laws or ‘state language’ laws.....	34
1.2.	Use of minority languages in relations with administrative authorities in areas inhabited by national minorities traditionally or in substantial numbers	36
1.3.	Right to be informed in criminal proceedings	38
1.4.	Alphabet of minority languages	39
2.	Manifestations of minority languages: personal names, place names and topographical indications	40
2.1.	Personal names and patronyms.....	40
2.2.	Information of a private nature visible to the public....	41
2.3.	Public signs.....	42

Part VI Language Rights and Education....Error! Bookmark not defined.

1.	Access to education	44
2.	Adequate opportunities for teaching and learning of and in minority languages.....	46
2.1.	Open and inclusive approach to minority languages in education.....	46
2.2.	Means to enable the full enjoyment of educational rights	49
2.3.	Striking a balance between majority and minority languages in education	51
2.4.	The promotion of linguistic diversity and intercultural education.....	53

Part VII Language Rights and Participation Error! Bookmark not defined.

1.	Language rights and effective participation in cultural, social and economic life	56
2.	Language rights and effective participation in public affairs..	58

Part VIII ConclusionsError! Bookmark not defined.

Osa I Johdanto

1. Koska kielellisillä oikeuksilla on keskeinen merkitys kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden kaikkien oikeuksien tehokkaan suojelun kannalta, kansallisten vähemmistöjen suojelua koskevan puiteyleissopimuksen neuvoantava komitea omistaa tämän kolmannen temaattisen kommentaarinsa kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden kielellisille oikeuksille.

2. Puiteyleissopimus edellyttää, että sopimusvaltiot edistävät kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden täyttä ja tehokasta yhdenvertaisuutta kaikilla talous-, yhteiskunta-, poliittisen ja kulttuurielämän aloilla. Tämä tarkoittaa oikeutta tasavertaiseen lain suojaan, yhdenvertaisuuteen lain edessä ja oikeutta suojaan kaikelta etniseen alkuperään tai muuhun syyhyyn, mm. kieleen perustuvalla syrjinnällä. Täysi ja tehokas yhdenvertaisuus merkitsee myös sitä, että viranomaisten on tarpeen ryhtyä erityisiin toimiin menneen tai rakenteellisen eriarvoisuuden nujertamiseksi ja sen varmistamiseksi, että kaikilla, myös kansallisiin vähemmistöihin kuuluvilla on yhtäläiset mahdollisuudet. Lisäksi puiteyleissopimus edellyttää, että sopimusvaltiot sitoutuvat “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”.¹

3. Vaikka puiteyleissopimus suojeleekin kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien yksittäisten henkilöiden oikeuksia, tiettyjen oikeuksien käyttämisellä, mm. oikeudella tehokkaaseen osallistumiseen, on kollektiivinen ulottuvuutensa.² Itse asiassa

¹ Ks. puiteyleissopimuksen 5(1) artikla.

² Ks. myös 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.”

osaa oikeuksista voi tehokkaasti käyttää vain yhdessä toisten kanssa, kuten oikeutta käyttää vähemmistökieltä julkisesti. Lähes kaikki vähemmistöoikeudet ovat sidoksissa toisiinsa, mutta näin on varsinkin kielellisten oikeuksien laita. Kieli on keskeinen ilmaisu- ja kommunikaatiokeino, ja siksi kielelliset oikeudet tulee taata muiden oikeuksien yhteydessä. Nämä muut oikeudet koskevat esim. koulutusta, joukkoviestinten saatavuutta ja osallistumista kulttuuri-, yhteiskunta- ja talouselämään sekä julkisiin asioihin.

4. Kommentaari käsittelee aluksi kielellisten oikeuksien avainmerkitystä henkilön identiteetin tai identiteettien säilyttämiselle (Osa II – puiteyleissopimuksen 3 ja 5 artikla). Osassa III pohditaan kielellisiä oikeuksia yhtä tärkeiden periaatteiden, nimittäin syrjimättömyyden ja täyden ja tehokkaan yhdenvertaisuuden, näkökulmasta (puiteyleissopimuksen 4 ja 6 artikla). Kommentaarin osat IV–VII käsittelevät tärkeimpiä kielellisten oikeuksien ryhmiä joukkoviestinten, kielten julkisen ja yksityisen käytön, opetuksen ja koulutuksen ja tehokkaan osallistumisen kannalta (puiteyleissopimuksen 9–17 artiklat).

5. Neuvoa-antavan komitean tähän mennessä hyväksymien lausuntojen perusteellisen ja analyttisen vertailun jälkeen kommentaarissa esitellään kielellisiä oikeuksia koskevat tärkeimmät johtopäätökset, joihin neuvoa-antava komitea on tullut maakohtaisissa lausunnoissaan kolmella eri lausuntokierroksellaan.³ Kommentaari perustuu näin ollen puitesopimuksen toimeenpanon perusteelliseen valvontaan

Tämä yhteinen oikeuksista ja vapauksista nauttiminen on selittävän muistion H(1995)010, helmikuu 1995, 37 kappaleen mukaan eri asia kuin kollektiivisten oikeuksien käsite.

³ Kommentaari viittaa usein 1., 2. ja 3. kierroksen maakohtaisiin lausuntoihin, jos niihin sisältyy erityisiä havaintoja. Viittaukset on tarkoitettu vain havainnollistaviksi. Tässä on pyritty antamaan laaja kuva eri sopimusvaltioissa tehdyistä havainnoista. Kielelliset oikeudet eivät ole ongelma kaikkialla, ja viittaukset koskevat vain 34 sopimusvaltiota 39:stä.

sopimusvaltioissa vuodesta 1998 alkaen, ja se on jatkoa kahdelle aiemmalle neuvoa-antavan komitean temaattiselle kommentaarille: ensimmäinen koulutusta koskeva puitesopimuksen temaattinen kommentaari 2.3.2006⁴ ja toinen kommentaari 27.2.2008, joka koski kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden tehokasta osallistumista kulttuuri-, yhteiskunta- ja talouselämään sekä julkisiin asioihin.⁵ Kansallisilta vähemmistöjen ja kansalaisyhteiskunnan edustajilta⁶, yliopistotutkijoilta ja muilta keskustelukumppaneilta on kerätty arvokasta tietoa. He ovat olleet mukana lopullisen laadintaprosessin aikaisessa laajemmassa kuulemisessa.

6. Kommentaarin terminologia on sen joustavan lähestymistavan mukainen, jota neuvoa-antava komitea on työssään tähän asti noudattanut. ‘Vähemmistökieli’ tarkoittaa näin ollen tässä kommentaarissa mitä tahansa jäsenvaltioiden käyttämistä eri termeistä – ‘kansallisen vähemmistön kieli’, ‘kansallisen vähemmistön käyttämä kieli’, ‘kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden kieli’, ‘natiivikieli’ tai ‘äidinkieli’.⁷ Tämä ei edellytä sitä, että viranomaiset olisivat virallisesti tunnustaneet sen ‘vähemmistökieleksi’.

⁴ Ks. neuvoa-antavan komitean kansallisten vähemmistöjen suojelua koskevan puiteyleissopimuksen 1. temaattinen kommentaari ACFC/25DOC(2006)002, hyväksytty 2.3.2005, www.coe.int/minorities.

⁵ Neuvoa-antavan komitean 2. temaattinen kommentaari, joka käsittelee kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden tehokasta osallistumista kulttuuri-, yhteiskunta- ja talouselämään sekä julkisiin asioihin, ACFC/31DOC(2008)001, 5.5.2008, www.coe.int/minorities.

⁶ Termi ‘vähemmistöedustaja’ ei missään kohtaa tekstissä sisällä juridisia merkityksiä, vaan se tarkoittaa lähinnä vähemmistön asioita ajavia tai heidän puolestaan puhuvia henkilöitä, jotka ovat esillä vähemmistön näkemyksiä välittämässä.

⁷ Termi ‘äidinkieli’ ei välttämättä sisällä etnisiä merkityksiä, vaan se tarkoittaa kieltä, joka on vapaasi valittu kotona puhuttavaksi, olipa kyse vähemmistön tai virallisesta kielestä.

7. Lisääntynyt liikkuvuus ja maastamuutto ovat tämän päivän yhteiskunnan ilmiöitä, ja ne ovat myös monipuolistaneet kommunikaatiokeinoja. Tämän seurauksena kieltä koskevat sosiolingvistiset lähestymistavat, joiden pitkään katsottiin läheisesti liittyvän alueen tai ryhmään kuulumisen staattisiin käsitteisiin, ovat myös muuttamassa. Puiteyleissopimus perustuu yksilön oikeuksien näkökulmaan. Se ei toisin sanoen kohdista katsettaan itse kieleen tai kieliyhteisöön vaan sen puhujiin. Heidän kommunikaatiorepertuaarinsa, johon voi kuulua laajasti erilaisia kielellisiä resursseja (kielten, murteiden jne. standardimuodot ja norminvastaiset muodot), kehittyy usein elämän myötä vuorovaikutuksen ja liikkuvuuden seurauksena.

8. Valtioilla on yhä keskeinen rooli kielenkäyttöä säätelevien juridisten puitteiden määrittelyssä, mutta muidenkin toimijoiden merkitys on kasvussa; niitä ovat mm. paikalliset, alueelliset tai ylikansalliset tahot, joissa eri toimijat vaikuttavat kielen toimivuuteen ja arvostukseen. Puhujaryhmien väliset epätasa-arvoiset valtasuhteet voivat johtaa sosiaalisiin hierarkioihin, jotka saattavat heijastua myös kielikäytäntöihin ja kieliä koskevaan poliittiseen diskurssiin. Tämä vaikuttaa tapaan, jolla muut näkevät tiettyjen kielen puhujat ja tiettyssä määrin myös siihen, miten puhujat näkevät itsensä. Kielipolitiikka, jonka tavoitteena on arvottaa kieliresursseja sekä yksilön että yhteiskunnan tasolla, joutuu myös vastaamaan kielen ja yhteiskunnan hierarkkisuutta sekä yhteiskunnallisen osallistumisen eriarvoisia mahdollisuuksia koskevaan kysymykseen.

9. Puitesopimuksen päämäärän mukainen kansallisten vähemmistöjen ja niihin kuuluvien henkilöiden oikeuksien ja vapauksien suojeleminen on kiinteä osa ihmisoikeuksien kansainvälistä suojaamista.⁸ Näin ollen puitesopimuksen 10.1 artiklaan kirjattu jokaisen kansalliseen vähemmistöön kuuluvan henkilön oikeus käyttää vapaasti ja ulkopuolisten puuttumatta

⁸ Ks. puiteyleissopimuksen 1 artikla.

omaa vähemmistökieltään yksityisesti ja julkisesti, suullisesti ja kirjallisesti on myös osa kansainvälisiä ihmisoikeusnormeja.

10. Puiteyleissopimuksen lisäksi muutkin kansainväliset asiakirjat ovat merkityksellisiä kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden kielellisten oikeuksien suojelussa, ja neuvoa-antava komitea onkin ottanut ne huomioon tätä kommentaaria kirjoittaessaan. Näiden joukossa on juridisesti sitovia normeja ja toisaalta suosituksia ja ohjeistuksia. Juridisesti sitovia ovat Euroopan yleissopimukseen ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi (Euroopan ihmisoikeussopimus) sisältyvät standardit ja normit ja niihin liittyvä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntö sekä uudistettu Euroopan sosiaalinen peruskirja. Lisäksi neuvoa-antava komitea on pohtinut tarkasti myös ETYJ:n vähemmistövaltuutetun antamat kansallisten vähemmistöjen kielellisiä oikeuksia koskevat Oslon suositukset sekä hänen muiden suositustensa kieliä sivuavat seikat, kuten kansallisten vähemmistöjen koulutuksellisia oikeuksia koskevat Haagin suositukset. Monet YK-asiakirjat ovat myös myötävaikuttaneet kielellisiä oikeuksia koskevien normien laadintaan; näitä ovat julkilausuma kansallisiin tai etnisiin, uskonnollisiin ja kielellisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden oikeuksista sekä vähemmistöasiain työryhmän kommentaari, julkilausuma alkuperäiskansojen oikeuksista ja YK:n vähemmistöfoorumien aiheeseen liittyvät, etenkin koulutusta ja osallistumista koskevat suositukset. Yleisemmällä tasolla kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskeva kansainvälinen yleissopimus, kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus, taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus ja lapsen oikeuksia koskeva yleissopimus on myös otettu huomioon. Neuvoa-antava komitea on ottanut huomioon myös Euroopan rasmin ja suvaitsemattomuuden vastaisen komission (ECRI) ratkaisukäytännön sekä – asiantuntevin ja soveltuvuin osin – EU:n kielioikeuksia koskevan säännösten.

11. Euroopan alueellisia tai vähemmistökieliä koskevalla peruskirjalla on kielikysymyksissä erityinen merkitys. Peruskirja painottaa valtioiden velvollisuutta suojella ja edistää alueellisia tai vähemmistökieliä kulttuuriperinnön osana sen sijaan, että valtioiden tehtävänä olisi myöntää kielellisiä oikeuksia näiden kielten puhujille. Peruskirja on myös ainutlaatuinen ja merkittävän tärkeä kansainvälinen instrumentti, ja siksi sillä on myös puiteyleissopimusta täydentävä rooli. Merkittäviä puiteyleissopimuksen ja peruskirjan yhtäläisyyksiä on löydettävissä etenkin peruskirjan III osan yksityiskohtaisista määräyksistä. Osa III koskee kuitenkin vain niitä vähemmistökieliä, jotka sopimusvaltio on yksilöinyt peruskirjan ratifioinnin yhteydessä. Sopimusvaltioilla on myös harkintavaltaa määrittäessään, mihinkä osan III velvoitteista – jotka ovat usein laajempia kuin puiteyleissopimuksessa tarkoitettut kielelliset oikeudet – ne sitoutuvat kunkin kielen kohdalla. Vaikka näiden kahden asiakirjan luonne ja laajuus poikkeavatkin osittain toisistaan, puiteyleissopimuksen yksilön oikeuksia painottava ja toisaalta peruskirjan laajempi kulttuurin suojelun ja edistämisen näkökulma vahvistavat yhdessä sitä juridista kokonaisuutta, joka liittyy kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden kielellisten oikeuksien suojeluun.

12. Tämän kommentaarin tarkoituksena on olla kattava väline puiteyleissopimukseen kuuluvien sopimusvaltioiden sekä kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden, kansalaisyhteiskunnan ja yliopistomaailman käyttöön. Kommentaari kuvaa yhtäältä kielen erilaisia tehtäviä vähemmistön keskeisenä identiteettitekijänä ja toisaalta tärkeänä välineenä täyden ja tehokkaan yhdenvertaisuuden ja monikulttuuristen ja kielellisesti moninaisten yhteiskuntien integraation edistäjänä, mutta samalla se pyrkii pohtimaan kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden kohtaamia omiin kielellisiin oikeuksiinsa liittyviä nykyaasteita. Tästä näkökulmasta se tulee nähdä elävänä asiakirjana, jonka tulkinta kehittyä puiteyleissopimuksen valvontaprosessin edetessä.

Osa II Kielioikeudet ja identiteetit

13. Kieli on yksilön ja yhteisön identiteetin oleellinen osatekijä. Monille kansallisiin vähemmistöihin kuuluville henkilöille kieli on yksi keskeinen vähemmistöidentiteetin ja identifioitumisen tekijä. Identiteetin tavoin kielikään ei ole staattinen ilmiö vaan se kehittyy läpi ihmisen elämän. Oman (vähemmistö)kielen tai -kielten käyttöä koskevat täydet ja tehokkaat takuut merkitsevät sitä, että viranomaiset sallivat ihmisten vapaasti identifioitua kielellisesti eivätkä pakota heitä jäykkiin kielikategorioihin. Jokaisen kansallisiin vähemmistöihin kuuluvan henkilön oikeutta valita vapaasti haluaako vai eikö halua tulla kohdeksi vähemmistöön kuuluvana tulee kunnioittaa puiteyleissopimuksen 3.1 artiklan mukaisesti. }
Tämä kappale käsittelee sitä kielellisten oikeuksien ulottuvuutta, joka liittyy henkilökohtaiseen/yksilölliseen identiteettiin ja identiteetteihin ja niitä koskeviin oikeuksiin.

1. Kieli ja henkilökohtaiset identiteetit

1.1. Osallistava ja syrjimätön lähestymistapa

14. Puiteyleissopimuksen sopimusvaltioilla on harkintavaltaa siinä, miten ne määrittelevät sen henkilökohtaisen tason soveltamisalan. Kansalliseksi tai kielelliseksi vähemmistöksi määrittäminen ei saa kuitenkaan johtaa näiden ryhmien mielivaltaiseen tai perusteettomaan erilaistamiseen.⁹

15. Lukuisissa sopimusvaltioissa on ryhmiä, jotka ovat vaatineet kansallisiksi vähemmistöiksi tunnustamista, jotta ne voisivat hyötyä puiteyleissopimuksen mukaisesta suojelusta. Neuvoo-antava komitea kannustaa asianomaisia viranomaisia omaksumaan avoimen, osallistavan ja syrjimättömän lähestymistavan ja harkitsemaan puiteyleissopimuksen mukaisen suojelun ulottamista ryhmiin, joilla sitä ei vielä ole.¹⁰

⁹ Ks. esim. 2. Puolaa koskeva lausunto; 1. Albaniaa koskeva lausunto.

¹⁰ 1. Bosniaa ja Hertsegovinaa koskeva lausunto. 2. Kroatiaa koskeva lausunto;

Henkilötasolla soveltamisalan tulisi soveltuvien osin kattaa myös kansalaisuutta vailla olevat henkilöt, varsinkin silloin, kun kansalaisuuteen perustuva poissulkeminen koskee kansallisiin vähemmistöihin kuuluvia valtiottomia henkilöitä, jotka asuvat pysyvästi tietyllä alueella.¹¹ Tämä vastaa laajempia Euroopan laajuisia pyrkimyksiä, jotka tähtäävät monivivahteisempaan tapaan soveltaa kansalaisuuskriteeriä kansallisten vähemmistöjen suojelussa.¹²

1.2. Valinnanvapaus, kuuluminen useampaan yhteisöön tilanteen mukaan

16. Puiteyleissopimuksen 3.1 artiklan mukaan “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.” Puiteyleissopimuksen tulkinnan ja toimeenpanon kannalta on siten äärimmäisen tärkeää kunnioittaa periaatetta, jonka mukaan henkilö saa vapaasti identifioida itsensä.¹³ Kieltä pidetään yleisesti identiteetin oleellisena tekijä, mutta kielitaitoa tai sen puutetta tai pelkästään kielen käyttämistä ei pidä automaattisesti yhdistää tiettyyn ryhmään kuulumiseen.¹⁴ Käänteisesti kielellisten ja kulttuurioikeuksien käyttäminen ei saa

¹¹ Ks. esim. 2. Venäjän Federaatiota koskeva lausunto; 3. Kroatiaa koskeva lausunto.

¹² Ks. Venetsian komissio, Selonteko kansalaisuutta vailla olevien ja vähemmistöjen oikeuksista, CDL-AD(2007)001, 18.1.2007, hyväksytty Venetsian komission 69. täysi-istunnossa 15.–16.12.2006.

¹³ Ks. myös neuvoa-antavan komitean 1. temaattinen kommentaari: koulutus.

¹⁴ Vaikkakin kansallisiin vähemmistöihin kuuluvat henkilöt usein saattavat tuntea kuuluvansa tiettyyn vähemmistöön kielellisten kriteerien perusteella, tämä kommentaari ei käsittele kielellisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden oikeuksia vaan kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden kielellisiä oikeuksia.

olla riippuvainen henkilön oman vähemmistökielen taidosta tai hänen muiden kielten osaamisestaan.¹⁵

17. Vähemmistöryhmään kuuluminen on henkilökohtainen valinta, jonka on kuitenkin perustuttava johonkin henkilön identiteettiin liittyvään objektiiviseen kriteeriin.¹⁶ Päätöksestä kuulua tiettyyn ryhmään ei saa seurata mitään haittaa. Valinnanvapauteen on kiinnitettävä asianmukaista huomiota etenkin silloin, kun vähemmistön jäseneksi julistautuminen ei ole anonyymi teko, kun sitä seuraava tilanne säilyy muuttumattomana pitkään ja kun kieltäytyminen tällaisesta julistautumisesta – esimerkiksi tiettyyn etukäteen määriteltyyn kielikategoriaan kuulumisesta – johtaa tiettyjen poliittisten tai kansalaisoikeuksien menettämiseen.¹⁷ Henkilöiden liittäminen tiettyyn ryhmään ulkoisten tai kielellisten piirteiden nojalla tai ilman heidän suostumustaan tehtyjen oletusten perusteella ei ole puiteyleissopimuksen mukaista.¹⁸

18. Henkilö saattaa myös haluta identifioitua useaan ryhmään. Useaan ryhmään kuuluminen on itse asiassa varsin tavallinen ilmiö esimerkiksi seka-avioliitto- tai valtioseuraantotapauksissa. Henkilö voi myös identifioitua eri tavoin eri tapauksissa sen mukaan, miten tärkeää identifioituminen hänelle tuossa erityistapauksissa on. Neuvoa-antava komitea katsoo, että puiteyleissopimuksen 3 artiklan mukainen oikeus identifioitua haluamallaan tavalla takaa myös mahdollisuuden kuulua moneen ryhmään. Tämä merkitsee sitä, että henkilö voi vedota useita vähemmistökieliä koskeviin kielellisiin oikeuksiin kunhan kyseisissä puiteyleissopimuksen artikloissa olevat asiaan kuuluvat, esim. vaadittua ja/tai perinteistä asuinpaikkaa, koskevat ehdot täyttyvät.¹⁹

¹⁵ 2. Ruotsia koskeva lausunto; 2. Ukrainaa koskeva lausunto.

¹⁶ Kansallisten vähemmistöjen suojelua koskeva puiteyleissopimus ja selittävä muistio, H(1995)010, helmikuu 1995, 35 kappale.

¹⁷ 1. Italiaa koskeva lausunto; 3. Kyprosta koskeva lausunto.

¹⁸ 1. Saksaa koskeva lausunto; 1. Slovakian tasavaltaa koskeva lausunto.

¹⁹ 2. Armeniaa koskeva lausunto;

1.3. Tietojen kerääminen

19. Neuvoa-antava komitea korostaa sitä, että on tärkeää kerätä luotettavaa ja yksilöityä tietoa eri ryhmiin kuuluvien henkilöiden kielellisiä tarpeita ja oikeuksia kunnioittavan ja edistävän tehokkaan politiikan laatimiseksi, toteuttamiseksi ja arvioimiseksi. Tämän tiedon keräämisen, tallentamisen ja käytön on oltava kaikkien voimassa olevien henkilötietojen suojelemista koskevien normien mukaista.²⁰ Sopimusvaltioita kannustetaan keräämään tietoja monesta eri lähteestä väestölaskentatietojen lisäksi. Näitä lähteitä voivat olla muodolliset ja epämuodolliset kotitalous- tai koulukyselyt sekä riippumaton tutkimus. Tulkitessaan kerättyjä tietoja viranomaisten on oltava tietoisia siitä, että aiemmat kokemukset ja syrjinnän pelko saattavat saada henkilöt salaamaan kieliryhmänsä tai kielellisen identiteettinsä.²¹ Kvantitatiivista tietoa ei siksi tule pitää ainoana kielipolitiikan laatimisen taustalla olevan luotettavan tiedon lähteenä, vaan sitä on täydennettävä kvalitatiivisilla sosiologisilla, etnografisilla ja muilla tieteellisillä tutkimuksilla varsinkin silloin, kun kehityssuuntana näyttää olevan tietyn kielen puhujien lukumäärän väheneminen tai kun tilastotiedot poikkeavat vähemmistöjen edustajien arvioista.

20. Kielestä etniseen ryhmään kuulumisen merkinä tuli väestölaskentatieto 1800-luvulla. Oletuksena oli, että jokaisella on yksi hallitseva kieli, ja siksi useamman kuin yhden kielen ilmoittaneita henkilöitä kohdeltiin väestölaskennassa usein yksikielisinä. Jos kielipolitiikan kuitenkin halutaan vastaavan nykyaasteisiin, on hyväksyttävä yksilöiden monikielisyys ja nyky-yhteiskuntien sosiaalinen ja kielellinen monimuotoisuus. Vähemmistökielten puhujat saattavat monesti käyttää virallista

²⁰ Ks. esim. Euroopan neuvoston yleissopimus yksilöiden suojelesta henkilötietojen automaattisessa tietojenkäsittelyssä (ETS 108) ja ministerikomitean suositus 97(18) tilastollisiin tarkoituksiin kerättyjen ja käsiteltyjen henkilötietojen suojelesta.

²¹ 2. Kroatiaa koskeva lausunto;

kieltä tai virallisia kieliä, ja usein heillä on hyvä tämän kielen kirjallinen taito. Sen ei pitäisi kuitenkaan estää heitä pitämästä itseään myös vähemmistökielen syntyperäispuhujina. Jottei vähemmistökielen puhujia niputeta yhteen ainoaan kielikategoriaan esim. tilastoissa, kyselyissä on annettava vastaajille mahdollisuus ilmoittaa enemmän kuin yksi kieli. Valinnaiskysymykset ja avoimet vastausvaihtoehdot, jotka eivät edellytä yhden kategorian valitsemista, varmistavat, että tulokset todella heijastavat yksilöllistä valintaa.²²

21. Neuvoa-antava komitea kannustaa viranomaisia tietoa kerätessään noudattamaan tarkasti oman vapaasti valitun identiteetin periaatetta ja Euroopan tilastotieteilijöiden konferenssin suosituksia.²³ Neuvoa-antava komitea kannustaa viranomaisia ryhtymään erityisiin toimiin, jotta väestönlaskennan suorittajien mukana olisi myös vähemmistöihin kuuluvia sekä asianomaisia vähemmistökieliä puhuvia henkilöitä. Tämän lisäksi kyselykaavakkeet ja muut tiedonkeruuvälineet tulisi kääntää vähemmistökielille, ja vähemmistöjen edustajia tulisi kuulla valmisteluvaiheessa tiedonkeruussa käytetyistä menetelmistä ja mm. kysymyksistä, jotka koskevat henkilöiden etnisiin tai kielellisiin ryhmiin kuulumista. Nämä periaatteet koskevat kaikkia tiedonkeruun muotoja, kuten esim. julkisten palvelujen tarjontaan liittyvät ja yhteiskunnalliset kyselyt sekä muut asiaankuuluvat tutkimukset, jotka liittyvät kansallisiin vähemmistöihin, myös heidän yksityiselämäänsä.

2. Vähemmistöidentiteetin oleellisten tekijöiden kuten kielen edistäminen

²² Ks. esim. 3. Suomea koskeva lausunto, jossa (ainoa) väestörekisterissä oleva kielivalinta määritteli myös saatavilla olevan päivähoidon kielen.

²³ YK:n Euroopan talouskomissio, Euroopan tilastotieteilijöiden konferenssin suositukset vuoden 2010 väestö- ja asuinololaskennalle. Laadittu yhteistyössä Euroopan yhteisöjen tilastoviraston (EUROSTAT) kanssa. YK:n Euroopan talouskomission, Geneve (2006): kieltä koskevat §430–436.

22. Neuvoa-antava komitea katsoo, että viranomaisten tulisi läheisessä yhteistyössä kansallisten vähemmistöjen edustajien kanssa laatia tasapainoisia ja yhdenmukaisia strategioita, joilla voidaan edistää olosuhteita, joissa kansallisiin vähemmistöihin kuuluvat henkilöt voivat ylläpitää ja kehittää omaa kulttuuriaan ja säilyttää oman identiteettinsä, kuten kielensä, olennaiset osatekijät. Neuvoa-antava komitea on korostanut kielen ja kulttuurin säilyttämisen välistä erityistä yhteyttä lukuisissa maakohtaisissa lausunnoissaan etenkin tarkastellessaan lukumääräisesti pieniä vähemmistöjä ja alkuperäiskansoja, joiden perinteet ja kulttuuri säilyvät mm. juuri niiden kielten jatkuvan käyttämisen avulla.²⁴ Kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden oikeus käyttää omia kieliään tulisi siksi määritellä ja suojata selvästi lainsäädännössä, ja oikeuden toteutumista tulisi säännöllisesti seurata.²⁵

23. Viranomaisten tulisi kansallisten vähemmistöjen edustajien kuulemisen perusteella tukea jatkossakin hankkeita, joiden tarkoituksena on vähemmistökulttuurien ja -kielten säilyttäminen ja kehittäminen ja antaa niille tukea kunkin ryhmän tarpeiden mukaisesti sekä oikeudenmukaisia ja läpinäkyviä jakomenettelyitä noudattaen.²⁶ Kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden esiin nostamia kysymyksiä, jotka koskevat heidän oikeuttaan säilyttää ja kehittää omaa erityisidentiteettiään ja kulttuuriaan, on kuunneltava ja ne on otettava myös huomioon varojen jakamista koskevassa päätöksenteossa.²⁷ Kansallisten vähemmistöjen kulttuuritoimintaan liittyviä ohjelmia ja hankkeita tulee mahdollisuuksien mukaan hallinnoida vähemmistöedustajien myötävaikutuksella, ja on ilmoitettava perusteet, mikäli vähemmistöjärjestöjen tai kuulemiserakenteiden suosituksia ei noudateta.

²⁴ Ks. esim. 3. Venäjän Federaatiota koskeva lausunto;

²⁵ 3. Britanniaa koskeva lausunto; 2. Sveitsiä koskeva lausunto.

²⁶ 3. Armeniaa koskeva lausunto; 3. Kyprosta koskeva lausunto.

²⁷ Ks. myös neuvoa-antavan komitean 2. temaattinen kommentaari: tehokas osallistuminen.

24. Neuvoa-antava komitea toteaa, että sulauttamisen ehkäisy ei tarkoita pelkästään sitä, että pidättäydytään kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden sulauttamiseen tähtäävistä menettelyistä.²⁸ Kuten puiteyleissopimuksen 5.1 artiklassa todetaan, on kyse myös myönteisestä toiminnasta, joka tähtää siihen, että “edistetään olosuhteita, jotka ovat tarpeellisia, jotta kansallisiin vähemmistöihin kuuluvat henkilöt voivat ylläpitää ja kehittää kulttuuriaan sekä säilyttää identiteettinsä oleelliset perustekijät”, mukaan lukien kielensä. Etenkin kun on kyse lukumääräisesti pienemmistä vähemmistöistä, tämä velvoite edellyttää vähemmistökielten käytön aktiivista edistämistä ja kannustamista sekä näiden kielten käyttöä edistävän yleisilmapiiirin luomista, jotta voidaan estää niiden katoaminen julkisesta elämästä. Sulautuminen saattaa olla vapaaehtoinen yksilöllinen prosessi, mutta sitä kuitenkin usein edeltää valtavirta- ja vähemmistöväestön kulttuurisen, yhteiskunnallisen tai poliittisen eriarvoisuuden kausi, joka johtaa siihen, että kansallisiin vähemmistöihin kuuluvat henkilöt myöntyvät sulautumiseen.

25. Vastoin kuin sulautumista, integraatiota pidetään perusteltuna päämääränä, ja siihen voivat sekä valtavirta- että vähemmistökulttuurit tuoda oman panoksensa. Tässä yhteydessä se ymmärretään sosiaalisen koheesion prosessina, joka kunnioittavalla tavalla ottaa huomioon erilaisuuden edistäen samalla kaikkien yhteiskunnan jäsenten myönteistä osallisuuden tunnetta. Integroituneen yhteiskunnan kannalta on siis olennaista, että luodaan sopivat olosuhteet, joissa vähemmistöryhmiin kuuluvat henkilöt voivat säilyttää oman kulttuurinsa ja pitää kiinni identiteetistään.²⁹ Integraatio on kaksisuuntainen prosessi, ja siksi se edellyttää molemminpuolista tunnustamista ja kunnioitusta. Se johtaa usein muutoksiin sekä valtavirran että vähemmistöjen kulttuureissa. Tämä edellyttää

²⁸ 1. Norjaa koskeva lausunto.

²⁹ 1. Bulgariaa koskeva lausunto; 1. Tanskaa koskeva lausunto; 3. Suomea koskeva lausunto.

valtaväestöltä avointa asennetta ja muutosvalmiutta, jotta se pystyy ottamaan vastaan vähemmistökulttuurien mukanaan tuoman rikkauden.

Osa III Kielelliset oikeudet ja yhdenvertaisuus

26. Puiteyleissopimuksen 3.2 artiklan mukaan vähemmistöihin kuuluvat henkilöt voivat yksin samoin kuin yhdessä toisten kanssa käyttää tähän puiteyleissopimukseen sisältyvistä periaatteista johtuvia oikeuksiaan. Vaikka puiteyleissopimuksessa tarkoitettuja vähemmistöoikeuksia ei pidetä kollektiivisinä oikeuksina, joillain niistä, nimittäin juuri kielellisillä oikeuksilla, on kollektiivinen ulottuvuus. Koska ilmaisu ”yhdessä toisten kanssa” saattaa käsittää myös muiden vähemmistöjen jäseniä tai valtaväestöön kuuluvia, näiden oikeuksien käyttämisellä on kulttuurien välinen ulottuvuus, joka edellyttää yleistä yhdenvertaisuuden ilmapiiriä ja suvaitsevaisuutta yhteiskunnassa (artiklat 4 ja 6). Tätä erityistä kielioikeuksia koskevaa yhteiskunnallista ulottuvuutta, joka nojaa osallistavan syrjimättömyyden periaatteen toteutumiseen ja tehokkaan yhdenvertaisuuden edistämiseen, analysoidaan tässä kappaleessa.

1. Kaikilla elämän aloilla toteutuva yhdenvertaisuus lain edessä ja tasavertainen lain suoja

27. Monet tämän kommentaarin muissa osissa esiin nostetut periaatteet koskevat niiden periaatteiden tehokasta toteuttamista, joissa on kyse puiteyleissopimuksen 4 artiklan mukaisesta yhdenvertaisuudesta lain edessä, tasavertaisesta lain suojasta ja tehokkaasta yhdenvertaisuudesta kaikilla elämän alueilla. Neuvoantava komitea kannustaa kaikkia sopimusvaltioita omaksumaan kansallisten vähemmistöjen suojelussa selkeät lainsäädännölliset puitteet, jotka eivät pelkästään lisää tietoisuutta viranomaisten sitoumuksista kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden suojelemiseksi ja heidän oikeuksiensa edistämiseksi, vaan joista seuraa myös erityissäännöksiä tehokkaan yhdenvertaisuuden edistämiseksi. 4.2 artikla selventää, että yhdenvertaisuusperiaate ei edellytä samanlaista kohtelua ja lähestymistapaa kaikkien kielten ja tilanteiden kohdalla. Päin vastoin, yhdenvertaisuuden edistämistoimien tulee olla kohdistettuja, jotta eri vähemmistökielten puhujien erityistarpeet voidaan ottaa huomioon. Lukumääräisesti pienempien vähemmistöjen kielten

puhujia varten tarvitaan ehkä erityissäännöksiä kielenkäytön elvyttämiseksi julkisissa yhteyksissä, kun taas toiset laajemmin puhutut vähemmistökielet saattavat vaatia muita edistämiskeinoja.

28. Sopimusvaltiot voivat soveltaa monenlaisia menetelmiä yhdenvertaisuuden edistämiseksi ja tasa-arvolainsäädännön toimeenpanon valvomiseksi. Sellaisia voivat olla erityisten syrjinnänvastaisten elinten luominen, (tasa-arvo)valtuutettujen tai muiden erityisinstituutioiden perustaminen. Kansallisiin vähemmistöihin kuuluvilla henkilöillä on oltava mahdollisuus saada tietoa, mahdollisuuksien mukaan omalla kielellään, omista oikeuksistaan, syrjinnän vastaisten instituutioiden toiminnasta ja heidän käytettävissään olevista mihin tahansa syrjinnän muotoon puuttuvista korjauskeinoista, mukaan lukien epäsuorat syrjinnän muodot ja moninkertainen syrjintä.

29. Neuvoa-antava komitea katsoo, että tasavertainen lain suoja voidaan saavuttaa, jos syrjivää kohtelua pidetään lain nojalla rangaistavana ja kaikissa sopimusvaltioissa seuraamuksia aiheuttavana tekona. Rikoslainsäädäntöön tulisi sisältyä säännöksiä, joissa nimenomaisesti määrätään, että tuomioistuinten on nähtävä kieleen, kulttuuriin, etnisyyteen tai uskontoon perustuvat syrjivät motiivit raskauttavina olosuhteina kaikkien rikosnimikkeiden kohdalla.³⁰ Etniseen, kulttuuriseen, kielelliseen tai uskonnolliseen identiteettiin perustuva vihapuhe ja kaikenmuotoiseen vihamielisyyteen kiihottaminen on myös kirjattava rikoslakiin sen varmistamiseksi, että näillä rikoksilla on riittävä rangaistusseuraamus.

30. Neuvoa-antava komitea on usein havainnut heikoimmassa asemassa olevien ryhmien kuten romaniyhteisöjen jäseniin kohdistuvia erityisiä ennakkoluulo- ja syrjintämuotoja. Valtioiden pitäisi torjua syrjintää suunnittelemalla ja toimeenpanemalla erityistoimenpiteitä, joilla heikoimmassa asemassa oleviin ryhmiin kuuluvien henkilöiden täyttä ja tehokasta yhdenvertaisuutta

³⁰ Ks. mm. 1. Albaniaa koskeva lausunto.

voidaan edistää, ja toimenpiteitä tulisi seurata läheisessä yhteistyössä asianomaisten ryhmien edustajien kanssa. Koska täyden ja tehokkaan oikeuksien käyttämisen esteet ovat paljon laajemmalla kuin vain kieliasioissa, neuvoa-antava komitea kehottaa viranomaisia puuttumaan laajasti stereotyyppien levittämiseen, syrjivään kohteluun ja heikoimmassa asemassa oleviin ryhmiin kuuluvien henkilöiden kuten romanien todelliseen eriarvoisuuteen kaikilla elämän alueilla pyrkien muuttamaan näihin ryhmiin kohdistuvia sosiaalisia asenteita. Näitä pyrkimyksiä voivat olla esimerkiksi romanikielen käytön edistäminen soveltuviissa tilanteissa.

31. Eräiden sopimusvaltioiden kielitaitovaatimukset, joita sovelletaan julkisiin työtehtäviin pääsemiseen tai jopa kansalaisuuden saamiseen, saattavat suhteettomasti estää kansallisiin vähemmistöihin kuuluvia henkilöitä hyödyntämästä yhtäläisiä mahdollisuuksiaan, ja niillä voi näin ollen olla epäsuora syrjivä vaikutus. On pyrittävä varmistamaan, että tällaiset vaatimukset laaditaan ja toteutetaan syrjimättömällä ja läpinäkyvällä tavalla ja että niihin sisältyy myös säännöllinen tarkistus- ja arviointimekanismi, myös siltä osin miten ne vaikuttavat kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden yhdenvertaisiin mahdollisuuksiin. Tässä yhteydessä neuvoa-antava komitea katsoo, että kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden mahdollisuus saada helposti virallisen kielen/virallisten kielten opetusta voi olla hyödyllinen epätasa-arvon vähentämisen ja tehokkaamman yhdenvertaisuuden edistämisen väline.³¹

2. Suvaitsevaisuus, kulttuurien välinen vuoropuhelu ja syrjimättömyys

32. Puiteyleissopimuksen 6 artiklaa sovelletaan kaikkiin sopimusvaltion alueella asuviin henkilöihin. Määräys koskee koko yhteiskuntaa ja edellyttää politiikkaa, joka heijastelee ja edistää monimuotoisuutta, poistaa esteitä ja kannustaa eri ryhmiin

³¹ 1. Latviaa koskeva lausunto.

kuuluvien henkilöiden välisiä yhteyksiä ja yhteistyötä varsinkin koulutuksen, kulttuurin ja viestinnän aloilla. Suvaitsevaisuuden ja keskinäisen ymmärtämyksen edistämistä sekä kaikenlaisen syrjinnän torjumista koskeva velvoite on kaikkien kielellisten oikeuksien perusta. Puiteyleissopimuksen yksilön kaksikielisyttä ja monikielisyttä koskevan yleisen hengen mukaisesti³² edellisestä seuraa, että neuvoo-antava komitean työ perustuu monikielisuuden etujen tunnustamiselle ja arvostamiselle yhteiskunnan suvaitsevaisuuden edistämässä ja erilaisuuden kunnioittamisessa.

33. Kielipolitiikan tulisi taata se, että kaikki yhteiskunnassa olevat kielet ovat kuuluvasti ja näkyvästi esillä julkisilla foorumeilla siten, että jokainen henkilö on tietoinen yhteiskunnan monikielisestä luonteesta ja tunnustaa itsensä yhteiskuntaan kuuluvana osana. Jotta vähemmän käytettyjä kieliä kohtaan tunnettu kunnioitus lisääntyisi, kielipolitiikan tulisi kannustaa eri kielten käyttöön julkisissa yhteyksissä kuten paikallishallinnon keskuksissa sekä joukkoviestimissä. On lisäksi tärkeää, että vähemmistökielten puhujat oppivat valtakielä mutta yhtä lailla toisin pain. Puiteyleissopimuksen 6 artiklan periaatteiden mukaisesti osallistavan ja syrjimättömän kielipolitiikan tulisi vastata kaikkien tarpeisiin, mukaan lukien perinteisten asuinalueittensa ulkopuolella elävät kansallisiin vähemmistöihin kuuluvat henkilöt, maahanmuuttajat ja kansalaisuutta vailla olevat.³³

2.1. Kulttuurista ja kielellistä monimuotoisuutta koskeva pohdiskelu

34. Neuvoo-antava komitea on toistuvasti kritisoinut tilanteita, joissa vähemmistökulttuureita ja -kieliä ei edistetä valtavirtayhteiskuntaan kuuluvana osana, vaan ne esitetään "marginaalisina". Tämä voi johtaa vähemmistökulttuurien ja -kielten eristämiseen ja vähemmistöön kuuluvien henkilöiden

³² Ks. 1. temaattinen kommentaari: koulutus, osa 2.1.2.

³³ Ks. esim. 3. Itävaltaa koskeva lausunto.

sulautumiseen valtakulttuuriin, jota saatetaan pitää “edistyneempänä”. Tästä syystä neuvoa-antava komitea suosittaa, että vähemmistökulttuurit sisällytetään oleellisina osina yleiseen kulttuurin kehittämiseen ottaen asianmukaisesti huomioon niiden erityispiirteet ja myönteinen vaikutus yhteiskuntaan. Neuvoa-antava komitea on erityisesti vaatinut viranomaisia ryhtymään toimenpiteisiin kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden kielten ja kulttuurien yleisen tuntemuksen lisäämiseksi koulujen opetusohjelmien avulla. Tätä toimintaa tulisi harjoittaa koko sopimusvaltion alueella eikä pelkästään vähemmistöjen perinteisillä asuinalueilla. Neuvoa-antava komitea kehottaa painokkaasti viranomaisia jatkamaan viestimien ja koulujen avulla hoidettuja tietoisuuden lisäämiseen tähtääviä pyrkimyksiä yhteiskunnan kulttuurisen ja kielellisen monimuotoisuuden edistämiseksi ja korostamiseksi.³⁴ Tämä voi sisältää opettajien ja julkisten viranhaltijoiden, kuten poliisin, lisäkoulutusta kulttuurien välisen ja monikulttuurisen ja ihmisoikeuksia koskevan koulutuksen muodossa.³⁵

2.2. Valtakielen ja vähemmistökielen puhujien väliset suhteet

35. Neuvoa-antava komitea on huolestunut lisääntyneistä kielikysymyksiin liittyvistä jännitteistä ja jakolinjoista, joita voi esiintyä jopa yhteiskunnissa, joille eri ryhmiin kuuluvien henkilöiden rauhanomaiset suhteet ovat yleensä luonteeltaan erilaisia. Neuvoa-antava komitea pitää erityisen huolestuttavina tilanteita, joissa kielellisiä jakoja käytetään poliittisiin tarkoituksiin esittäen niiden olevan yhteiskunnallisten kuulujen perussyy ja joissa kieliryhmään kuulumiseen perustuvaa suvaitsemattomuutta

³⁴ 3. Unkaria koskeva lausunto.

³⁵ 1. Liechtensteinia koskeva lausunto.

kiihötetään poliittisessa keskustelussa. Tällainen kehitys voi vahingoittaa yhteisöjen välisiä hyviä suhteita vuosikymmeniksi.³⁶

^{36.} Syrjivää politiikkaa ja erityisesti koulutukseen liittyviä toimenpiteitä puolustellaan usein virallisen kielen tai kielten riittämättömällä osaamisella. Tässä asiayhteydessä neuvoa-antava komitea on tuominnut romanien rotuperusteisen syrjinnän ja eristämisen ja vaatinut toimenpiteitä, jotka edistävät romanivähemmistöön kuuluvien henkilöiden yhdenvertaisia romanikielen ja valtakielten oppimismahdollisuuksia. Neuvoa-antava komitea niin ikään kehottaa viranomaisia omaksumaan joustavamman lähestymistavan niihin romanivähemmistöihin kuuluviin henkilöihin, joilla ei ole asianomaisen valtion kansalaisuutta. Viranomaisten tulisi harkita tilanteen mukaan sitä, että nämä henkilöt voisivat olla niiden toimenpiteiden kohteina, joita kohdistetaan kansalaisoikeudet omaaviin romaneihin etenkin opetuksen ja koulutuksen aloilla.³⁷

37. Erityistä huomiota pitäisi kiinnittää tiettyihin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden kieleen perustuviin palveluiden saamiseen liittyviin esteisiin, jotka joissain tapauksissa voivat olla luonteeltaan epäsuoraa syrjintää. Tilanne voi koskea lukumääräisesti pieniä, viralliseksi kieleksi tunnustettua kieltä puhuvia ryhmiä tai puiteyleissopimuksen soveltamisalan piiriin kuuluvia kansallisia vähemmistöjä, jotka asuvat perinteisten asuinalueittensa ulkopuolella tai juridista suojaa vailla olevien kielten puhujia.

38. Neuvoa-antava komitea pitää tervetulleina viranomaisten toimia, joilla pyritään integroimaan maahanmuuttaja- ja pakolaislapsia kouluihin, etenkin äidinkielen oppimisen ja kulttuurien välisen opetuksen edistämistä, ja on kannustanut

³⁶ 3. Moldovaa koskeva lausunto; 3. Britanniaa koskeva lausunto; 3. "entisen Jugoslavian tasavaltaa Makedoniaa" koskeva lausunto.

³⁷ 3. Saksaa koskeva lausunto; 3. Italiaa koskeva lausunto. Neuvoa-antava komitea piti tällaista käytäntöä tervetulleena 3. Norjaa ja Itävaltaa koskevissa lausunnoissaan.

viranomaisia lisäämään näitä toimenpiteitä.³⁸ Neuvoa-antava komitea toteaa, että maahanmuuttajalapsilla voi mm. kieliongelmiensa vuoksi olla vaikeuksia saada koulutusta ja opetusta; tämä johtaa usein heidän yliedustukseensa peruskoulutasolla ja vastaavasti aliedustukseen ylempien keskiasteen ja korkea-asteen koulutuksessa. Jotta voidaan parantaa näiden lasten koulunkäyntimahdollisuuksia ja tehokasta integraatiota, tarvitaan lisätukea kuten kielen intensiiviopetusta, ylimääräistä opetusta ja informaatiota sekä perheisiin kohdistuvia tietoisuuden lisäämistä. Neuvoa-antava komitea pitää myös tervetulleena maahanmuuttajaperheille annettavaa tukea, erityisesti maahanmuuttajataustaisten naisten tukemista virallisen kielen kurssien sekä neuvonta- ja informaatiopalveluiden avulla.

39. Neuvoa-antava komitea toteaa myös, että eräät sopimusvaltiot ovat ottaneet käyttöön vierasta kieltä puhuvien maahanmuuttajien kanssa tehtävät integraatiosopimukset. Samalla kun neuvoa-antava komitea tunnustaa kielen merkityksen integraatiovälineenä, se korostaa sitä, että integraatio koskee sekä valtaväestön että vähemmistön yhteisöjä eikä sen pitäisi painottua epäsuhtaisessa määrin maahanmuuttajiin kohdistuviin toimenpiteisiin.³⁹ Neuvoa-antava komitea on tässä asiayhteydessä arvostellut erityisesti integraatiosopimuksiin liittyviä sanktioita, joita voivat olla esimerkiksi sosiaalietuuksien leikkaaminen tai oleskeluluvan uusimatta jättäminen ja käännytysuhka, sillä komitea katsoo, että pakottaminen on sopimaton keino integraation edistämiseksi.⁴⁰ Kaikkien toimenpiteiden tulisi lisäksi sallia, että yksilö säilyttää ja kehittää omaa kielellistä kokonaisrepertuaariaan, natiivikielen taito mukaan luettuna. Henkilön identiteetin ja kulttuurin säilyttämistä ja kehittämistä – johon kuuluu moneen eri identiteettiryhmään kuuluminen ja moninaiset kielirepertuaarit – tulee kunnioittaa ja tukea, ei pelkästään siksi, että tästä on merkittävää kognitiivista

³⁸ 3. Suomea koskeva lausunto.

³⁹ 3. Liechtensteiniä koskeva lausunto.

⁴⁰ 3. Itävaltaa koskeva lausunto.

etua asianomaiselle yksilölle mutta myös siksi, että se on onnistuneen yhteiskuntaan integroitumisen tärkeä edellytys.

Osa IV Kielelliset oikeudet ja viestimet

40. Joukkoviestimillä on tärkeä rooli kansallisten vähemmistöjen kielellisiä oikeuksia koskeissa asioissa. Oikeus vastaanottaa tietoa ja ajatuksia vähemmistökielellä ja vaikuttaa niiden sisältöön puiteyleissopimuksen 9 artiklan mukaisesti on riippuvainen tehokkaista mahdollisuuksista päästä käyttämään viestintävälineitä. Mahdollisuus saada tietoa ja vaikuttaa siihen sillä kielellä, jota ymmärtää täysin ja jolla pystyy kommunikoimaan, on yhdenvertaisen ja tehokkaan julkiseen, talous-, yhteiskunta- ja kulttuurielämään osallistumisen edellytys. Jotta kieli voisi kehittyä kaikilla asia-alueilla ja palvella puhujiaan kaikenkattavana viestintäkeinona, sen täytyy olla läsnä myös julkisilla foorumeilla, kuten julkisissa viestimisissä. Vähemmistökielten näkyminen ja käyttö julkisissa viestimisissä lisää omasta puolestaan sosiaalista koheesiota, koska se heijastelee yleistä osallistavaa ja syrjimätöntä vähemmistöpolitiikkaa, joka perustuu arvostukseen ja itsearvostuksen kannustamiseen.

1. Julkisen palvelun mediat

41. Jotta julkisen palvelu radio- ja tv-toiminta heijastaisi yhteiskunnassa vallitsevaa kulttuurillista ja kielellistä monimuotoisuutta, sen tulee taata riittävä vähemmistöihin – myös lukumääräisesti pienempiin kansallisiin vähemmistöihin – kuuluvien henkilöiden ja näiden kielten mukanaolo. Tästä seuraa, että tuetaan viestimiä sekä valtakielisiä ja vähemmistökielisiä, kaksikielisiä ja monikielisiä formaatteja ja ohjelmia, jotka on suunnattu kansallisille vähemmistöille, jotka ovat heidän tekemiään ja jotka koskevat heitä. Vähemmistöjä kiinnostavat ja huolestuttavat asiat tulee myös valtavirtaistaa osaksi tavallisia ohjelmia sen sijaan, että niitä käsitellään erikseen satunnaisissa ohjelmissa, ja valtamedian tulisi olla mukana laajemmassa vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden asioita koskevassa poliittisessa keskustelussa.⁴¹ Tässä tarkoituksessa olisi pyrittävä

⁴¹ 3. Kroatiaa koskeva lausunto.

ottamaan vähemmistötaustaisia journalisteja valtaviirtamedian ohjelmiin ja pitämään heitä median palveluksessa ja varmistamaan siitä, että vähemmistöt ovat edustettuina myös medioiden hallintoneuvostoissa. Lisäksi kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden tulisi osallistua vähemmistökielisten lähetysten kehittämiseen sen varmistamiseksi, että nämä ohjelmat heijastavat riittäväällä tavalla vähemmistöyhteisöjen kiinnostuksen kohteita ja huolenaiheita. Tulisi myös huolehtia siitä, että vähemmistökieliset ohjelmat ovat laadukkaita laajaa yleisöä houkuttelevalla tavalla ja varmistua siitä, että niiden lähetysaika on yleisöystävällinen.⁴²

42. Koska vähemmistökielinen lähetystoiminta vaatii usein lisäpanostusta käännoiksiin ja asianmukaisen terminologian kehittämiseen, tämä on otettava huomioon näille ohjelmille varatuissa budjeteissa.⁴³ Vähemmistöjärjestöjen ja medioiden mahdollisuutta saada julkista rahoitusta tulee helpottaa varmistamalla, että yleisistä kriteereistä voidaan poiketa. Näitä voivat olla mm. jakelun tai lähetysten vähimmäisalue tai erityiset ehdot tarjouskilpailuihin osallistumisessa.⁴⁴ Erityistä huomiota tulisi kiinnittää niiden lukumääräisesti pienempien tai erityisen huonossa asemassa olevien vähemmistöjen kuten romanien tarpeisiin, joilla yleensä on rajalliset mahdollisuudet käyttää omakielisiä viestimiä ja jotka kärsivät pätevien, vähemmistökieliseen työhön koulutettujen journalistien puutteesta. Päätävistä julkista tukea tarvitaan silloin, kun viestimillä on keskeinen rooli käynnissä olevissa kielen elvytyshankkeissa. Viranomaisten tulisi tarjota lisärahoitusta näitä vähemmistöjä edustaville järjestöille tai medioille, jotta heidän identiteettinsä, kielensä, historiansa ja kulttuurinsa tulisi valtaviirran tietoisuuteen.

43. Neuvoa-antava komitea toteaa, että useat sopimusvaltiot ovat ottaneet käyttöön mittavia kiintiöitä virallisella kielellä tai

⁴² 2. Romaniaa koskeva lausunto.

⁴³ 3. Unkaria koskeva lausunto.

⁴⁴ 3. Venäjän Federaatiota ja 3. Itävaltaa koskeva lausunto.

kielillä tapahtuvaan lähetystoimintaan. Samalla kun neuvoo-antava komitea tunnustaa virallisen kielen tai virallisten kielten edistämistavoitteen oikeutuksen, komitea on jatkuvasti korostanut omissa raporteissaan sitä, että tulisi antaa erityissäännöksiä kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden kielellisten oikeuksien takaamiseksi. Sellaisia voivat olla mm. kiintiöiden joustava käyttöönotto ja/tai poikkeukset alueilla, joilla elää merkittävä määrä vähemmistöyhteisöjä.⁴⁵ Kielikiintiöiden käyttöönotosta ei saa koskaan seurata sisällön säätelyä, ja joukkoviestintien vapautta tulee kunnioittaa kaikilta osin. Kiintiöiden täyttämistä seuraavat käänös- ja tekstityskulut tulisi ottaa huomioon osoitettaessa julkista rahoitusta vähemmistökieliselä viestimille.

44. On lisäksi tärkeää todeta, että puiteyleissopimuksen 6 artikla nimenomaisesti edellyttää toimia viestinnän alalla yhteiskunnan suvaitsevaisuuden ja kulttuurien välisen vuoropuhelun sekä sosiaalisen koheesion edistämiseksi. Neuvoo-antava komitea on toistuvasti korostanut viestinnän tärkeää roolia suvaitsevaisuuden edistämässä ja monimuotoisuuden kunnioittamisessa, ja se on arvostellut viestimiä etnisten ryhmien välistä vihamielisyyttä ruokkivasta ennakkoluuloisesta raportoinnista.⁴⁶ Tässä yhteydessä on tärkeää varmistaa, että perustetaan journalismin eettisyyttä mm. kohdennetulla koulutuksella ja tietoisuuden lisäämistöimin edistäviä valvontaelimiä ja että näihin elimiin kuuluu myös vähemmistöjen edustajia ja että ne säännöllisesti kuulevat vähemmistöyhteisöjä.

2. Yksityissektorin viestimet

45. Neuvoo-antava komitea arvostaa yksityisten ja yhteisöllisten viestintien tärkeää roolia kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden kielellisten oikeuksien toteutumisessa ja on pitänyt tervetulleena yksityissektorin

⁴⁵ 2. Ukrainaa koskeva lausunto.

⁴⁶ Ks. esim. 3. Ukrainaa koskeva lausunto; 3. Venäjän Federaatiota koskeva lausunto.

viestinten integraation ja yleisemmin yhteiskunnan kulttuurisen monimuotoisuuden edistämiseen antamaa panosta.⁴⁷ Yksityistä joukkoviestinsektoria leimaa kilpailu, ja tästä syystä viranomaisten tulisi harkita yksityisille ja yhteisöjen viestintäpalvelujen tuottajille annettavia, esimerkiksi rahoitukseen ja taajuuksien jakamiseen liittyviä kannusteita, joilla voidaan lisätä varsinkin lukumäärältään pienempien vähemmistöjen pääsyä käyttämään viestimiä ja sekä vähemmistöjen ja heidän kieltensä mukanaoloa niissä. Erityistä huomiota pitäisi kiinnittää tässä suhteessa maaseutu- ja syrjäisiin alueisiin, joilla asuu perinteisesti tai huomattava määrä kansallisiin vähemmistöihin kuuluvia henkilöitä.

46. Mitä tulee virallista kieltä koskevien kielikiintiöiden soveltamiseen yksityisellä mediasektorilla, neuvoa-antava komitea katsoo, että erityistä huomiota tulee kiinnittää sen varmistamiseen, että yksityisiä hankkeita ei epäasianmukaisesti rajoiteta ja että kielikiintiöt eivät vaikeuta vähemmistökielisten viestinten perustamista tai toiminnan jatkumista.⁴⁸ Neuvoa-antava komitea on katsonut, että virallisen kielen 75 %:n kiintiö yksityisellä mediasektorilla ei ole puiteyleissopimuksen 9.3 artiklan mukainen.⁴⁹ Vähemmistökielisille medioille aiheutuvia kielteisiä seurauksia voivat olla mm. rajallinen lähetyisaika, virallisen kielen käännösten tai tekstitysten tuottamisesta aiheutuvat lisäkustannukset ja jopa joissain tapauksissa alaa koskevien säännösten rikkomisesta johtuvat sakot.

3. Painettu media

47. Siinä missä 9.3 artikla sisältää pääosin kielteisen velvoitteen *olla estämättä* painettujen viestintävälineiden perustamista ja käyttöä, neuvoa-antava komitea on korostanut lukuisissa maakohtaisissa lausunnoissaan niiden erityistä

⁴⁷ Ks. esim. 3. Itävaltaa koskeva lausunto.

⁴⁸ 3. Moldovaa koskeva lausunto.

⁴⁹ 2. Ukrainaa koskeva lausunto.

merkitystä kansallisiin vähemmistöihin kuuluville henkilöille.⁵⁰ Vähemmistökieliset painetut lehdet ovat tärkeä ja perinteinen tiedonsaanti- ja uutislähde varsinkin asianomaisten vähemmistöyhteisöjen vanhusjäsenille, ja niillä on myös merkittävää symboli- ja ‘tunnusmerkillistä’ arvoa koko yhteisön kannalta, sillä ne osoittavat kielen olevan olemassa julkisilla foorumeilla. Neuvoa-antava komitea on myös toistuvasti todennut, että vähemmistöyhteisöt pitävät omaa vähemmistökielistä painettua mediaansa tärkeänä välineenä oman erityisen kielensä ja kulttuurinsa säilyttämiseksi ja kehittämiseksi valtaviirayhteiskunnan sisällä. Neuvoa-antava komitea on siitä syystä korostanut tarvetta ylläpitää näille painetuille lehdille annettavaa tukea, koska ne eivät useinkaan ole kaupallisesti elinvoimaisia pienen kokonsa takia, mutta niiden erityistä merkitystä vähemmistöyhteisölle ei voi korvata nykyaikaisilla sähköisillä viestimillä. Komitea on kannustanut sopimusvaltioita varmistamaan, että niiden yleisiä lehdistötukea koskevia sääntöjä, jotka usein sisältävät esimerkiksi vähimmäispainokseen tai maanlaajuiseen jakeluun liittyviä ehtoja, ei sovellettaisi vähemmistökielisiin painettuihin viestimiin, jotka todennäköisesti eivät koskaan täyttäisi kyseisiä vaatimuksia.⁵¹ Kun vähemmistökielille painetuille viestimille tarjotaan avustuksia ja tukea, sitä pitäisi jakaa selvien ja läpinäkyvien menettelyn mukaisesti kunnioittaen ilmaisunvapautta kaikilta osin.

4. Media-alan teknologiset edistysaskeleet ja niiden vaikutus vähemmistöihin

48. Vastaavasti kuin vähemmistökielisten ohjelmien tarjonta yksityisissä viestimissä lisääntyy, myös Internetissä ilmestyvien vähemmistökielisten julkaisujen määrä kasvaa tasaisesti. Sähköisillä medioilla on usein tärkeä rooli vähemmistökielisen tiedon levittämässä. Ne eivät korvaa perinteisiä painettuja joukkoviestimiä, mutta ne on silti otettava huomioon kun

⁵⁰ Ks. esim. 3. Suomea koskeva lausunto.

⁵¹ Ks. esim. 3. Itävaltaa koskeva lausunto; 3. Suomea koskeva lausunto.

vähemmistökielisen viestinnän tuottamiseen myönnetään tukea. On myös tärkeää nähdä, että verkkosivujen ylläpitoon tarvitaan ammatillista ja taloudellista tukea, ja vähemmistökielisissä viestimissä työskentelevät journalistit kaipaavat lisäkoulutusta.⁵²

49. Media-alan, mukaan lukien sosiaalisen median, tekninen ja teknologinen kehitys tarjoaa mahdollisuuksia, mutta siitä voi myös tulla este vähemmistökielisen viestinnän piiriin pääsemiselle. Tämä riippuu siitä, miten nämä muutokset tulevat käyttöön ja kuinka niiden vastaanottoa kyseisten ryhmien sisällä tuetaan. Vähemmistöyhteisöjen erityistarpeet ja edut on otettava huomioon esimerkiksi taajuuksia muutettaessa.⁵³ Koska maanpäällisiä taajuuksia ei ole rajattomasti saatavilla, lähetykskanavien lukumäärää voidaan moninkertaistaa digitalisoinnin avulla. On kuitenkin oleellista, että mediadigitalisoinnin edistysaskeleet eivät saa rajoittaa kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden kielellä tarjottavan viestinnän vastaanottomahdollisuuksia. Uuden teknologian käyttöönotto voi myös helpottaa usein naapurimaissa tuotettujen vähemmistökielisten ohjelmien vastaanottoa, mihin puiteyleissopimuksen 17 artiklakin kannustaa. Tätä ei kuitenkaan saisi pitää paikallisesti tuotettuja ohjelmia korvaavana toimintana, sillä tavallisesti paikalliset ohjelmat vastaavat paremmin vähemmistöyhteisöjen tarpeisiin ja kiinnostuksenaiheisiin.⁵⁴

5. Elokuva/musiikkiteollisuus ja vähemmistökielel

50. Kotimaista tuotantoa olevilla vähemmistökielisillä elokuvilla tai musiikilla voi myös olla tärkeä tehtävä vähemmistökielen nauttiman arvonannon ja julkisen läsnäolon edistäjinä, ja puiteyleissopimuksen 9 artikla suojaa niitä yhdenvertaisesti. Neuvoa-antava komitea on mm. katsonut, että viranomaisten ei tule esimerkiksi asettaa liiallisia viralliseen kieleen päin tehtävää dubbausta tai tekstitystä koskevia

⁵² 3. Kyprosta koskeva lausunto.

⁵³ 3. Slovakian tasavaltaa koskeva lausunto.

⁵⁴ 3. Saksaa koskeva lausunto; 3. Moldovaa koskeva lausunto.

vaatimuksia, sillä ne voivat epäsuhtaisessa määrin hankaloittaa vähemmistökielisten elokuvien tuotantoa tai esittämistä.⁵⁵

⁵⁵ 2. Ukrainaa koskeva lausunto.

Osa V Vähemmistökielten julkinen ja yksityinen käyttö

1. Vähemmistökielten käyttö julkisuudessa, hallinnossa ja oikeuslaitoksessa

51. Kielelliset oikeudet ovat tehokkaasti käytössä vain, mikäli niitä voi käyttää julkisilla foorumeilla. Puiteyleissopimuksen 10 artikla sisältää pääperiaatteet, jotka koskevat oikeutta käyttää vähemmistökieliä suullisesti ja kirjallisesti, yksityisesti ja julkisesti sekä tietyissä olosuhteissa hallinnollisten viranomaisten kanssa asioitaessa. Tämän oikeuden merkityksen kannalta on oleellista, että kaikki kielipolitiikkaan ja kielioikeuksien käyttämiseen liittyvät päätökset tehdään läheisessä kuulemismenettelyssä vähemmistöjen edustajien kanssa sen varmistamiseksi, että kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden huolenaiheet otetaan tehokkaasti huomioon.

1.1. Virallista kieltä tai 'valtion kieltä' koskevat lait

52. Oikeutta oman kielen käyttämiseen yksityisesti ja julkisesti, suullisesti ja kirjallisesti, vapaasti ja ilman ulkopuolista puuttumista, pidetään yhtenä tärkeimpänä kielellisen identiteetin vaalimisen ja säilyttämisen tapana. Vähemmistökielen käyttöoikeuteen ei saa koskaan puuttua, ja 10.1 artikla rajoittaa myös valtion mahdollisuuksia puuttua vähemmistökielen julkiseen käyttöön, kuten julkisilla paikoilla tai muiden läsnä ollessa. Kielilainsäädäntö voi rajoittaa vähemmistökielten yksinomaista käyttöä vain tapauksissa, jossa yksityisten yritysten, järjestöjen tai instituutioiden toiminta vaikuttaa oikeutettuun yleiseen etuun, kuten yleiseen turvallisuuteen, terveyteen, kuluttajansuojaan tai työsuhteoikeuksien suojeluun taikka työpaikan turvallisuuteen. Minkä tahansa tällaisen rajoittavan toimenpiteen tarpeellisuus ja oikeasuhtaisuus on selvitettävä ja asianomaisten yksilöiden oikeudet ja edut otettava huomioon tapauskohtaisesti. Näin ollen oikeutetun yleisen edun käsitteelle on annettava kapea tulkinta. Kuluttajien oikeuksien kohdalla terveys- ja turvallisuusseikat (kuten lääkitykseen liittyvät) ovat

tärkeämpiä kuin se, että suurin osa kuluttajista suosisi virallista kieltä.

53. Sopimusvaltiot voivat säätää lakeja, joiden tarkoituksena on virallisen kielen tai virallisten kielten vahvistaminen ja suojeleminen.⁵⁶ Tähän oikeutettuun päämäärään tulee kuitenkin pyrkiä tavalla, joka on puiteyleissopimuksen 10 ja 11 artikloissa mainittujen sekä muiden asianomaisten määräysten sekä myös yleissopimuksen yleisen suvaitsevaisuutta ja yhteiskunnassa vallitsevaa keskinäistä ymmärtämystä edistävän hengen mukainen. Koska 10.1 artiklassa nimenomaisesti mainitaan kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden oikeus käyttää kieltään vapaasti ja ilman ulkopuolista puuttumista, erityisesti valtion kielilakit eivät saa rikkoa henkilön yksityisyyttä. Virallisten kielten edistämiseen tähtäävät toimenpiteet tulee toteuttaa tavalla, joka kunnioittaa kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden identiteettiä ja kielellisiä tarpeita. Viranomaisten on tämän takia pyrittävä löytämään asianmukainen tasapaino virallisten kielten suojeleminen ja kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden kielellisten oikeuksien välillä. Tässä suhteessa edistämiseen tähtäävät ja kannustinpohjaiset toimenpiteet ovat kaikkiin pakotekeinoihin verrattuna paljon tehokkaampi tapa vahvistaa virallisten kielten tuntemusta ja käyttöä koko väestön piirissä.

54. Eräät sopimusvaltiot ovat suunnitelleet ja ottaneet käyttöön sakkojen määräämisen tai ammatillisten lupien perumisen kaltaisia rangaistusmenetelmiä virallisen kielen käyttöön pakottamiseksi.⁵⁷ Neuvoa-antava komitea katsoo, että valtion kielilakien määräysten rikkomisesta tulevien kaikenlaisien sanktioiden täytyy tiukasti noudattaa suhteellisuuden rajoja ja niiden perustana täytyy olla selvästi

⁵⁶ Lukuisissa maissa virallista kieltä (vrt. puiteyleissopimuksen 14.3 artikla ja selittävä muistio) kutsutaan 'valtion kieleksi', mikä tarkoittaa sitä, että kielellä on merkittävä valtiota identifioiva tehtävä.

⁵⁷ 3. Slovakian tasavaltaa koskeva lausunto; 1. ja 2. Viroa koskeva lausunto.

osoitettavissa oleva, oikeutettu ja ylitsekäyvä yleinen etu. Tässä suhteessa neuvoa-antava komitea on katsonut, että pelkkä lain sallima juridisiin henkilöihin tai itsenäisiin ammatinharjoittajiin kohdistuva sakotusmahdollisuus, joka koskee vähemmistökielen käyttöä yksityiselämän alalla, ei ole puiteyleissopimuksen määräysten mukainen. Yhtä lailla puiteyleissopimuksen vastaista on ottaa käyttöön kielivalvontajärjestelmiä yksityissektorilla, koska ne saattavat epäsuhtaisessa määrin tunkeutua yksilön yksityiselämän alueelle.⁵⁸

1.2. Vähemmistökielten käyttö vähemmistön ja hallinnollisten viranomaisten välisissä suhteissa alueilla, joilla asuu perinteisesti tai huomattava määrä kansallisiin vähemmistöihin kuuluvia henkilöitä

55. 10.2 artiklassa määrätään ehdoista, joilla vähemmistökieliä voidaan käyttää myös vähemmistön ja hallintoviranomaisten välisissä suhteissa. Tästä käytöstä ei aiheudu haittaa viralliselle tai virallisille kielille. Sopimusvaltioilla on sinänsä laajasti harkintavaltaa niiden alueiden määrittelemisessä, joilla vähemmistöjä asuu “huomattava määrä”, mutta silti niillä on velvollisuus ilmoittaa selvät kriteerit sille, mikä on “riittävä määrä” tai “riittävän suuri määrä”.⁵⁹ Mahdollisuutta käyttää vähemmistökieliä asioinnissa hallinnon kanssa alueilla, joilla puiteyleissopimuksen 10.2 artiklan mukaiset kriteerit täyttyvät, ei saa jättää pelkästään asianomaisten paikallisviranomaisten harkinnan varaan. Siitä syystä on tärkeää määritellä selvät ja läpinäkyvät menettelytavat sille, miten ja milloin vähemmistökielten käyttö mahdollistetaan myös kirjallisessa muodossa sen varmistamiseksi, että tätä oikeutta voidaan käyttää yhdenvertaisesti.

56. Koska 10.2 artiklan mukaisten oikeuksien taustalla on kahden pääkriteerin täytyminen (huomattava määrä *tai* perinteinen asuinalue), ne koskevat myös alueita, joilla asuu vain

⁵⁸ 1. Latviaa koskeva lausunto.

⁵⁹ 1. Armeniaa koskeva lausunto.

suhteellisen pieni prosentuaalinen osuus kansallisiin vähemmistöihin kuuluvia henkilöitä sillä edellytyksellä, että kansallisiin vähemmistöihin kuuluvat henkilöt *perinteisesti* asuvat näillä alueilla, että asianomaiset henkilöt ovat vaatineet oikeuksiaan ja että vaatimus vastaa todellista tarvetta. Sopimusvaltioiden tulee huolella selvittää kysyntä ja arvioida olemassa olevat tarpeet maantieteellisillä alueilla, joilla on huomattava tai perinteinen vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden asutus ottaen myös paikallisen erityistilanteen huomioon.⁶⁰ Tässä asiayhteydessä ‘tarve’ ei tarkoita pelkästään kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden virallisen kielen taidon puutetta ja siitä seuraavaa riippuvuutta omalla vähemmistökielellään annettaviin palveluihin. Jos vähemmistökielen käyttökelpoisuus kommunikaatiovälineenä tietyllä alueella on uhattuna, se on riittävä ‘tarve’ puiteyleissopimuksen 10.2 artiklan nojalla.⁶¹ Vähemmistökielisten palvelujen ylläpitämiseksi tarvitaan suojelujärjestelyjä, vaikka kieltä ei laajasti käytettäisikään, koska muutoin se voi kadota julkisen elämän piiristä. Sopimusvaltioiden ei pidä myöskään tehdä riittävää kysyntää koskevia päätöksiä sellaisissa päätäntäelimissä tehtyjen keskustelujen perusteella, joissa kansallisiin vähemmistöihin kuuluvat henkilöt eivät ole tehokkaasti edustettuina.⁶²

57. Lukumäärään perustuvat kynnsarvot eivät saa muodostaa tiettyjen vähemmistökielten virallisen käytön epäasianmukaista estettä alueilla, joilla asuu perinteisesti tai huomattava määrä kansallisiin vähemmistöihin kuuluvia henkilöitä. Etenkin vaatimus, jonka mukaan vähemmistöryhmän tulee edustaa vähintään puolta tietyn alueen vähemmistöä, jotta vähemmistökielen käyttö olisi sallittua paikallishallinnon viranomaisten kanssa, ei ole puiteyleissopimuksen mukainen.⁶³

⁶⁰ 1. Bulgariaa koskeva lausunto.

⁶¹ 1. Alankomaita koskeva lausunto.

⁶² 1. Italiaa koskeva lausunto.

⁶³ 2. Bosniaa ja Hertsegovinaa koskeva lausunto.

Jos tällaisia kynnsarvoja on, niitä ei saa soveltaa jäykästi vaan tulisi osoittaa joustavuutta ja varovaisuutta.⁶⁴ Neuvoa-antava komitea on pitänyt tervetulleena tiettyjen paikallishallinnon viranomaisten osoittamaa joustavuutta vähemmistökielen käyttöä koskevien jäykkien säännösten soveltamisessa siten, että käytännössä vähemmistökielinen kommunikaatio ja kirjeenvaihto hyväksytään, vaikka kirjalliset vastaukset annetaan virallisella kielellä.⁶⁵ Neuvoa-antava komitea kannustaa sopimusvaltioita ylisummaan pohtimaan huolella kynnyksen asettamista päättäessään alueista, joilla asuu perinteisesti tai huomattava määrä kansallisiin vähemmistöihin kuuluvia henkilöitä, ja komitea pitää tervetulleina viranomaisten toimenpiteitä, joilla näitä kynnsarvoja madalletaan soveltuvin osin.

58. Neuvoa-antava komitea kannustaa lain sallimien mahdollisuuksien toimeenpanoon kaikilta osin, jotta vähemmistökieltä voitaisiin käyttää paikallistason hallintoviranomaisten kanssa asioitaessa sekä koulutuksessa. Viranomaisten pitäisi tukea ja aktiivisesti kannustaa tätä luomalla vähemmistökielen käyttöä edistävän ympäristön ja tarjoamalla tähän tarpeelliset taloudelliset ja työvoimaresurssit.⁶⁶ Tässä yhteydessä viranomaisia kehoitetaan myös tarkasti pohtimaan niiden kansallisten vähemmistöjen ja kieliyhteisöjen tilannetta, joiden jäseniä on huomattava määrä perinteisten asuinalueiden ulkopuolella (usein pääkaupungeissa). Neuvoa-antava komitea on tähän liittyen toistuvasti todennut, että 10.2 artiklan ehdot täyttyvät, kunhan kysyntää on ja alueella asuu huomattava määrä kansallisiin vähemmistöihin kuuluvia henkilöitä.⁶⁷

1.3. Oikeus saada tietoa rikosoikeudellisissa menettelyissä

⁶⁴ Ks. 3. Slovakian tasavaltaa koskevan lausunnon maininta 20 %:n kynnyksestä.

⁶⁵ 3. Viroa koskeva lausunto.

⁶⁶ 3. Sloveniaa koskeva lausunto; 2. Sveitsiä koskeva lausunto.

⁶⁷ 3. Suomea koskeva lausunto. 1. Norjaa koskeva lausunto.

59. Puiteyleissopimuksen 10.3 artiklan mukaan jokaisella kansalliseen vähemmistöön kuuluvalla henkilöllä on rikosprosessin aikana oikeus saada hänen ymmärtämällään kielellä tieto vapaudenriiston syistä ja häneen kohdistetun syytteen sisällöstä ja perusteesta. Myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 ja 6 artikla takaa nämä oikeudet. Neuvoa-antava komitea on silti toistuvasti todennut, että vaikka riittävät lain säännökset ovat olemassa, tämä oikeus ei usein systemaattisesti toteudu riittämättömien taloudellisten resurssien ja/tai pätevien tulkkien puutteen vuoksi. Tämä koskee etenkin lukumääräisesti pienempien vähemmistöjen kieliä. Neuvoa-antava komitea on jatkuvasti kannustanut viranomaisia ryhtymään kaikkiin tarpeellisiin toimiin sen varmistamiseksi, että vähemmistöjen kielelliset oikeudet tulevat täysimääräisesti suojelluiksi oikeuslaitoksessa, myös tutkinta- ja oikeudenkäyntiä edeltävissä vaiheissa.⁶⁸ Neuvoa-antava komitea on myös pitänyt tervetulleena vähemmistökielen tulkkaus-oikeuden takaamista rikosoikeudellisten menettelyjen lisäksi myös riita-asioiden käsittelyssä ja hallinto-oikeudellisissa menettelyissä.⁶⁹

1.4. Vähemmistökielten kirjaimisto

60. 10 artikla ei puutu kirjaimiston valintaa koskevaan kysymykseen erillään vähemmistökielen käyttöoikeudesta. Neuvoa-antava komitea katsoo, että kirjaimisto on oleellisesti kieleen kuuluva osa ja täten painokkaasti kehottaa sopimusvaltioita olemaan erottamatta näitä kahta käsitettä tai luomasta erillisiä sääntöjä. Neuvoa-antava komitea myös katsoo, että tapauksissa, joissa kielen käyttö ei koske asiointia julkisten viranomaisten kanssa, kirjaimiston valinta tulisi pääsääntöisesti jättää asianomaisten yksilöiden oman harkinnan varaan eikä siihen pitäisi soveltaa mitään säännöstelyrajoituksia.⁷⁰

⁶⁸ 1. Tšekin tasavaltaa koskeva lausunto.

⁶⁹ 1. Georgiaa koskeva lausunto; 2. Romaniaa koskeva lausunto.

⁷⁰ 2. ja 3. Venäjän Federaatiota koskeva lausunto.

2. Vähemmistökielten ilmenemismuodot: henkilönimet, paikannimet ja topografiset merkinnät

2.1. Etunimet ja sukunimet (patronyymit)

61. Oikeus käyttää vähemmistökielistä nimeään ja oikeus sen viralliseen tunnustamiseen on kielellinen ydinoikeus, joka liittyy läheisesti henkilökohtaiseen identiteettiin ja arvoon, kuten neuvoa-antava komitea on alleviivannut lukuisissa maakohtaisissa lausunnoissaan.⁷¹ Sopimusvaltioiden on varmistettava, että yksilöt voivat käyttää esteettä ja painostamatta omankielisiä nimiään ja että ne tunnustetaan. Tämä merkitsee sitä, että asianomaisten virkailijoiden, kuten syntymätodistusten antamisesta vastaavien, on oltava tietoisia velvollisuuksistaan. Vaikka tämä määräys on muotoiltu tavalla, joka sallii sopimusvaltioiden soveltavan sitä omien erityisolosuhteittensa ja juridisen järjestelmänsä mukaisesti, niillä täytyisi kuitenkin olla kansainvälisiä normeja vastaavat selvät lainsäädännölliset puitteet, jotka on pantu täytäntöön yhdenvertaisella tavalla.

62. Tapauksissa, joissa henkilöitä on pakotettu muuttamaan nimeään tai luopumaan siitä, puiteyleissopimuksen 11 artikla edellyttää, että tulisi olla mahdollista lisätä alkuperäinen nimen muoto passiin, henkilöllisyystodistuksiin tai syntymätodistuksiin. Rekisteröinnin tulisi tapahtua asianomaisten henkilön tai hänen vanhempiensa pyynnöstä.⁷² Tätä koskevan asiakirjanäytön esittämisvaatimuksen ei pitäisi käytännössä aiheuttomasti rajoittaa oikeutta saada nimien alkuperäismuoto henkilöllisyystodistuksiin, eivätkä myöskään kustannukset saisi olla kohtuuttomia.⁷³ Viranomaiset voivat 11 artiklan mukaisesti edellyttää, että henkilöllisyysasiakirjoissa nimi on kirjoitettu foneettisesti virallista kirjaimistoa käyttäen, mikäli alkuperäisessä on vieraita merkkejä. Näin kirjoitetun nimen tulisi kuitenkin olla mahdollisimman tarkka eikä sen pitäisi poiketa vähemmistökielen

⁷¹ Ks. esim. 2. Liettuaa koskeva lausunto; 3. Suomea koskeva lausunto.

⁷² 1. Liettuaa koskeva lausunto. 1. Ukrainaa koskeva lausunto.

⁷³ 1. Latviaa koskeva lausunto.

oleellisista piirteistä kuten sen kirjaimistosta ja kieliopista. Neuvoa-antava komitea edellyttää myös, että oikeutta vähemmistökielisten nimien viralliseen tunnustamiseen aina kunnioitetaan kaikilta osin.⁷⁴ Uusi tekniikka helpottaa diaktriittisten merkkien ja kansallisten vähemmistöjen kirjaimistojen käyttöä. Sopimusvaltioita kannustetaan näin ollen hyödyntämään kaikkia käytettävissä olevia teknisiä keinoja sen takaamiseksi, että puiteyleissopimuksen 11 artiklan mukaiset oikeudet toteutuvat täysin ja tehokkaasti.⁷⁵

63. Kieliperinteitä koskevat kiistat saattavat aiheuttaa ongelmia esimerkiksi sen suhteen, mikä pääte tulee liittää naimisiin menneen naisen nimeen, ja tämä ongelma voi ulottua myös lasten nimiin. Neuvoa-antava komitea pitää tervetulleena lainsäädäntöä, jonka nojalla on mahdollista kirjata sukunimet rekistereihin ilman eräiden slaavilaisten kielten kieliopin edellyttämää päätettä ja vastaavasti lainsäädäntöä, joka sallii slaavilaisen päätteen ja nimien sukupuolen mukaisen taivutuksen maissa, joissa ei tätä käytäntöä tavallisesti ole.⁷⁶

2.2. Yksityisluontoisen tiedon julkinen näkyminen

64. Säännökset, jotka asiattomasti rajoittavat vähemmistökielen käyttöä (yksin tai virallisen kielen lisäksi) mainoksissa ja ilmoituksissa, kylteissä tai muussa yksityisluontoisessa, yleisesti näkyvässä tiedossa, eivät ole puiteyleissopimuksen 11.2 artiklan mukaisia. Tässä suhteessa neuvoa-antava komitea muistuttaa, että ilmaisu “yksityisluontoinen” 11 artiklassa viittaa vähemmistökielisiin ilmaisiin, jotka eivät ole virallisia, kuten nimikilvet, julisteet tai

⁷⁴ 1. Azerbaidžania koskeva lausunto; Ks. tähän liittyen myös YK:n ihmisoikeusneuvoston päätös asiassa *Raibman vs. Latvia*, jossa neuvosto katsoi nimen muuttamisen latvian kielioppisääntöjen mukaiseksi rikkovan kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevaa kansainvälistä yleissopimusta.

⁷⁵ 3. Suomea koskeva lausunto; 2. Puolaa koskeva lausunto.

⁷⁶ 1. Tšekin tasavaltaa koskeva lausunto; 3. Saksaa koskeva lausunto.

mainokset. Neuvoa-antava komitea pitää tervetulleina toimia, joilla vähemmistökielten ja vähemmistöjen historian profiilia nostetaan kartoissa.⁷⁷

2.3. Julkiset kyltit

65. Puiteyleissopimuksen 11.3 artiklassa todetaan, että alueilla, joilla asuu perinteisesti huomattava määrä kansalliseen vähemmistöön kuuluvia henkilöitä, on pyrittävä asettamaan nähtäville topografisia merkkejä myös vähemmistökielisinä. Ehdot ovat siten tiukemmat kuin 10.2 artiklassa mainitut, sillä asutuksen tulee olla sekä perinteistä että huomattavaa. Samoin kuin 10.2 artiklassa, jälkimmäisestä ehdosta ei ole annettu mitään tarkkaa vähimmäisprosenttiosuutta. Sopimusvaltioiden on luotava läpinäkyviä menettelyitä ja niistä seuraavia selviä 'huomattavan' määrän kriteereitä esimerkiksi kynnysarvojen muodossa. Sopimusvaltioilla on kynnysarvon määrittämisessä liikkumavaraa, jota ei kuitenkaan pidä käyttää siten, että siitä muodostuu epäsuhtainen este tietyille vähemmistökielille. Neuvoa-antava komitea on esimerkiksi todennut, että ehdottoman tai suhteellisen enemmistön vaatimus kaupunkimaisissa, kuntamuotoisissa tai paikallisyhteisöissä on antanut aiheen epäillä, ettei ao. vaatimus ole puiteyleissopimuksen 11 artiklan mukainen.⁷⁸ Tämän määräyksen suhteellisen joustava muotoilu perustuu siihen, että on haluttu pystyä ottamaan eri sopimusvaltioissa vallitsevat erityisolosuhteet huomioon. Sen lisäksi 11.3 artiklassa otetaan soveltuvin osin huomioon olemassa olevat sopimukset muiden valtioiden kanssa ilman, että valtioille kuitenkaan asetettaisiin velvoitetta sellaisten sopimusten solmimiseen.⁷⁹

⁷⁷ 3. Saksaa koskeva lausunto.

⁷⁸ 1. Bosniaa ja Hertsegovinaa koskeva lausunto. 2. Puolaa koskeva lausunto.

⁷⁹ Kansallisten vähemmistöjen suojelua koskevan puiteyleissopimus ja selittävä muistio, H(1995)010, helmikuu 1995, 70 kappale.

66. Neuvoa-antava komitea pitää kynnysten alentamista aina tervetulleena. Koska puiteyleissopimuksen 11.3. artikla viittaa alueisiin, joilla “asuu perinteisesti” huomattava määrä kansalliseen vähemmistöön kuuluvia henkilöitä, kyseisen alueen väestörakennetta tulisi tarkastella tietyllä aikavälillä sen varmistamiseksi, että tuoremmat sopeuttamistrendit eivät toimi vähemmistökielen säilyttämistä vastaan.⁸⁰ Tästä syystä viranomaisten tulisi tulkita ja soveltaa lainsäädäntöä joustavasti tukeutumatta liian tiukasti kynnysarvovaatimuksiin.

67. Puiteyleissopimuksen 11.3 artikla edellyttää, että vähemmistökielisten merkkien nähtävillä olon tulee perustua selvään ja yksiselitteiseen lainsäädäntöön. Ei riitä, että tämä käytäntö on käytännössä voimassa, jos sillä ei ole laillista tukea.⁸¹ Tieliikenteen turvallisuutta tai eri kirjaimiston käyttöä ei saa käyttää kaksikielisten tienvuittojen vastaisena argumenttina.⁸² Kaksikielisyyttä pitäisi tienvuitoissa päinvastoin edistää, koska sen välittämä viesti on, että monet väestöryhmät jakavat kyseisen alueen sopusoinnussa.⁸³

⁸⁰ 3. Itävaltaa koskeva lausunto.

⁸¹ 1. Georgiaa koskeva lausunto.

⁸² 1. Tanskaa koskeva lausunto.

⁸³ 3. Italiaa koskeva lausunto.

Osa VI Kielioikeudet ja koulutus

1. Koulutuksen saatavuus

68. Puiteyleissopimuksen 12 artikla edellyttää sopimusvaltioilta sitoutumista edistämään kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden yhdenvertaisia koulutusmahdollisuuksia kaikilla tasoilla.⁸⁴ Kieli voi kuitenkin olla merkittävä ‘portinvartijatekijä’, ja siksi sitä pidetään keskeisenä kaikenlaisen koulutuksen saatavuuteen vaikuttavana seikkana. Vähemmistökielten sulkemisesta pois koulutuksen piiristä, puutteellisista mahdollisuuksista oppia vähemmistökieltä tai saada sillä opetusta sekä kieleen perustuvasta, tai kieliperustein oikeutetuista ‘erityiskouluista’ tai ‘erityisluokista’ voi seurata asianomaisten huonompi asema ja syrjintää.⁸⁵ Tällaisen opetuksen opintosuunnitelmat voivat usein olla laajuudeltaan, määrältään ja laadultaan huomattavasti vaatimattomammat kuin virallisesti määrätyt opetusohjelmat. Epäedullinen asema näkyy kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden korkeina lukutaidottomuuslukuina, vähäisenä kouluihin hakeutumisena, korkeina keskeyttämisprosentteina, koulusta jättäytymisenä ja huomattava aliedustuksena keskiasteen ja korkea-asteen koulutuksessa. Neuvoa-antava komitea on tässä suhteessa erityisen huolissaan romanien tilanteesta, mutta osallistavan ja syrjimättömän koulutuspolitiikan kehittäminen edellyttää yleisempääkin huomiota.

69. Viranomaisten tulee ottaa myös väestökehitys huomioon, sillä kansallisiin vähemmistöihin kuuluvat henkilöt saattavat muuttaa perinteisten asuinalueittensa ulkopuolelle (ks. yllä olevat

⁸⁴ Neuvoa-antava komitea omisti ensimmäisen temaattisen kommentaarinsa puiteyleissopimuksen mukaiselle koulutukselle, ks. alaviite 3.

⁸⁵ 3. Kroatiaa koskeva lausunto. Ks. myös *D.H. ja muut vs. Tšekin tasavalta*, hakemus n. 57325/00, tuomio 13.11.2007, <http://www.echr.coe.int/echr>.⁸⁶ Ks. esim. 3. Saksaa koskeva lausunto; 3. Itävaltaa koskeva lausunto.

10.2 artiklaan liittyvät kommentit). Paikallisten vähemmistökielisten koulujen muodostamien verkostojen säilyminen tulisi taata, ja perinteiden asuinalueittensa ulkopuolella oleville henkilöille, mikäli heitä on huomattava määrä, olisi annettava tarpeen mukaan mahdollisuus saada oman kielensä opetusta ja omakielistä opetusta.⁸⁶ Koska 14 artiklassa mainittujen vähemmistökielen opetusta ja kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden huomattavaa lukumäärää tietyillä alueilla koskevien ehtojen täyttyminen saattaa vaihdella, sopimusvaltioiden toimenpiteet vähemmistökielen opetuksen tarjoamiseksi tulee suunnitella joustavasti, jotta ne voidaan sovittaa kulloiseenkin tilanteeseen.⁸⁷ Jos vähemmistökielillä on vain vähän puhujia, saattaa olla erityistä tarvetta ao. kielen elvyttämiseen esimerkiksi erityisluokkia perustamalla tai kielikylpyohjelmien avulla. Eri kielten ja kielten puhujien toiminta ja tarpeet täytyy näin ollen arvioida, jotta voidaan selvittää 14.2 artiklan mukainen 'tarve'.⁸⁸ Vähemmistökielen puhujien kielitaito asianomaisen yhteisön sisällä saattavat vaihdella. Ei ole kuitenkaan hyväksyttävää kieltää oppilailta vähemmistökielinen opetus pelkästään heidän riittämättömän kielitaitonsa perusteella.

⁸⁶ Ks. esim. 3. Saksaa koskeva lausunto; 3. Itävaltaa koskeva lausunto.

⁸⁷ Ks. myös neuvoo-antavan komitean 1. temaattinen kommentaari: koulutus.

⁸⁸ 2. Ukrainaa koskeva lausunto.

2. Riittävät mahdollisuudet vähemmistökielen ja vähemmistökielisellem opetukselle ja oppimiselle

2.1. Avoin, osallistava ja syrjimätön asenne vähemmistökielten opetuksessa

70. Viranomaisia kannustetaan luomaan yksityiskohtaiset lainsäädännölliset takeet vähemmistökielten suojelemiseksi ja edistämiseksi muodollisessa ja epämuodollisessa opetuksessa ja säännöllisesti valvomaan säännösten käytännön toteutusta. Neuvoa-antava komitea pitää tervetulleina 14 artiklassa mainittuja takeita muihin ryhmiin laajentavia toimenpiteitä sekä lainsäädäntöä, joka ottaa mukaan uusia vähemmistökieliä. Erityistä huomiota on kiinnitettävä lukumääräisesti pienempien vähemmistöjen, kuten alkuperäiskansaryhmien, kieliin, koska ne ovat usein erityisen uhanalaisia.⁸⁹ Sopimusvaltioiden tulee myös harkita takeiden laajentamista maantieteellisesti hajallaan oleviin vähemmistöihin ja näiden kieliin, esimerkkinä romanit.⁹⁰

71. Neuvoa-antava komitea arvostaa sitä, että vähemmistökielen opetusta tarjotaan usein paikallisen kysynnän perusteella, ja tästä syystä se kannustaa seuraamaan tätä kysyntää säännöllisesti. Viranomaisten pelkästään passiivinen lähestymistapa ei ole näin ollen riittävä reaktio; vähemmistökielistä opetusta koskevaa kysyntää pitäisi todellisuudessa piristää vanhempien ja nuorten tietoisuutta lisäämällä sekä edistämällä vähemmistökielisen opetuksen olemassa olevia mahdollisuuksia. Kansallisiin vähemmistöihin kuuluville vanhemmille on annettava mahdollisuudet tehdä lastensa kielenopetusta koskevia tietoisia valintoja.

72. Puiteyleissopimuksen 14.1 artiklan mukainen oikeus oppia kunkin omaa vähemmistökieltä ja kehittää sitä on yhteydessä yksilön identiteetin säilyttämiseen, mutta se on myös jokaisen yksilön kielellisen repertuaarin kehittymisen ja muiden kielten

⁸⁹ 3. Venäjän Federaatiota koskeva lausunto.

⁹⁰ 2. Espanjaa koskeva lausunto.

oppimisen tärkeä perusta.⁹¹ Mahdollisuus saada opetusta vähemmistökielellä voi olla myös tärkeä tekijä, joka takaa yhdenvertaiset koulutusmahdollisuudet ja myötävaikuttaa täyden ja tehokkaan yhteiskuntaan osallistumisen toteutumiseen. Kuten 14.3 artiklassa painotetaan, on kuitenkin yhtä tärkeää saavuttaa kunnollinen virallisen kielen tai virallisten kielten taito, sillä sen puuttuminen rajoittaa vakavasti kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden mahdollisuuksia osallistua tehokkaasti julkiseen elämään ja estää heidän pääsyään yliopistokoulutuksen piiriin.⁹² Vähemmistökielen tai virallisen kielen tai virallisten kielten oppimisen ei pitäisi olla toisensa poissulkevia, ja viranomaisten pitäisi kannustaa moni- ja kaksikielisten opetusmallien omaksumiseen. Niiden piiriin tulee sekä valtaviestö- että vähemmistötaustaisia lapsia ja ne vastaavat myös kaksikielisesti eli ”sekakielisten” perheiden tarpeisiin.⁹³ Kaikista kieliryhmistä eli sekä valtaviestöstä että vähemmistöistä peräisin olevien oppilaiden kaksi- ja monikielinen opetuksella voi olla merkittäviä kognitiivisia hyötyjä itse yksilöille, mutta sillä voi olla myönteistä vaikutusta kulttuurien väliseen ymmärrykseen ja yhteistyöhön.

73. Mahdollisuudet saada opetusta ja oppia vähemmistökieliä ja vähemmistökielillä vaihtelevat paikallisten tilanteiden erityispiirteiden mukaan: kaksi- ja monikieliset koulut voivat tarjota vähemmistökielen opetusta virallisen kielen rinnalla; vähemmistökielen tunteja voidaan sisällyttää yleiseen koulutusjärjestelmään; tai voi olla yhteisöjen järjestämiä yksityisiä vähemmistökielen kouluja tai ’sunnuntaikouluja’, jotka saavat tai eivät saa tukea naapurivaltioilta tai sopimusvaltiolta.⁹⁴ Neuvoantava komitea kannustaa vähemmistökielten, mukaan lukien

⁹¹ ETYJ:n vähemmistövaltuutettu, Haagin suosituksen, 1996.

⁹² Ks. esimerkiksi 1. Georgiaa koskeva lausunto.

⁹³ 1. Serbiaa ja Montenegroa koskeva lausunto; 1. Norjaa koskeva lausunto.

⁹⁴ Ks. myös neuvoantavan komitean 1. temaattinen kommentaari: koulutus.

lukumääräisesti pienempien vähemmistöjen kielten, sisällyttämistä julkiseen koulujärjestelmään ja pakolliseen opetusohjelmaan. Koulujen tulisi myös tarjota romanikielen ja romanikielistä opetusta.⁹⁵ Erityistä huomiota kiinnitetään tässä suhteessa Euroopan neuvoston kehittämiin romaneille tarkoitettuihin opetusohjelmapuitteisiin.⁹⁶ Neuvoa-antava komitea pitää lisäksi tervetulleina viranomaisten tukemia yksityisiä ja yhteisöjen aloitteita.

74. Vähemmistökielen oppimismahdollisuuksia järjestettäessä voidaan kohdata lukuisia erityisongelmia, kuten vähemmistökielen tai -kieliselle opetukselle varatut riittämättömät oppitunnit tai opetuksen järjestäminen normaalin koulutyön ulkopuolisina aikoina, vähemmistökielten opetusryhmiin kohdistuvat korkeat vähimmäismäärävaatimukset, opettajien sekä opetus- ja oppimateriaalien puute tai kyläkoulujen sulkemisesta tai yhdistämisestä johtuva puutteellinen opetustilojen tarjonta. Tämä nostaa esiin kysymyksen siitä, vastaako tilanne 14.2 artiklan vaatimuksia, jopa tilanteissa, joissa viranomaiset järjestävät ja rahoittavat kuljetuksen vaihtoehtoisin kouluihin.⁹⁷ Vähemmistöedustajia tulee tehokkaasti kuulla kaikista koulu-uudistuksiin tai hajautukseen liittyvistä muutoksista, koska ne usein vaikuttavat suoraan ja kielteisesti vähemmistökielen opetusmahdollisuuksiin. Koulujen yhdistämistapauksissa voidaan esimerkiksi yrittää ylläpitää eri kielitunteja yhdessä koulussa tai kehittää kaksi- tai monikielisiä opetusmenetelmiä vähemmistöyhteisöihin kohdistuvien kielteisten vaikutusten vähentämiseksi.

75. Jotta vähemmistökielen taidon sen puhujille tuottamaa lisäarvoa – olipa kyse vähemmistöön kuuluvista tai ei – voidaan

⁹⁵ 3. Unkaria koskeva lausunto; 3. Kyprosta koskeva lausunto; 3. Kroatiaa koskeva lausunto; 2. Puolaa koskeva lausunto.

⁹⁶ *Opetusohjelmapuutteet romaneille*. Euroopan neuvoston kielipolitiikkaosasto, Strasbourg, 2008, valmisteltu yhteistyössä Euroopan romani- ja kiertolaisfoorumien kanssa.

⁹⁷ 3. Saksaa koskeva lausunto.

kehittää, vähemmistökielisen ja -kielen opetuksen ja oppimisen saatavuuden on oltava jatkuvaa läpi koko koulutusjärjestelmän kaikkien tasojen, aina esikoulusta korkea-asteeseen ja aikuiskoulutukseen. Usein havaitaan erityisiä heikkouksia vähemmistökielen opetuksessa esikouluasteella ja keskiasteella. Kannustinten puute tai riittämättömät mahdollisuudet esiasteella, keskiasteella tai ylemmällä asteella saattavat vakavasti vähentää vähemmistökielen opiskelun houkuttelevuutta perusasteella. Pelkästään virallisella kielellä järjestettävät lukiotasoisien koulun päättö- tai yliopiston pääsykokeet muodostavat erityisen esteen, sillä ne voivat heikentää kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden mahdollisuuksia päästä korkea-asteen koulutukseen ja siten vaikuttaa kielteisesti heidän myöhempiin ammatillisiin mahdollisuuksiinsa. Koska yliopistojen pääsykokeita ei tavallisesti laadita monikielisiin tarkoituksiin ja ne eivät ole vähemmistökielten puhujien tarpeiden ja taitojen mukaisia, ne voivat vaikuttaa kielteisesti vähemmistökielten akateemiseen oppimiseen korkeimmalla osaamistasolla. Tämä edelleen vähentää vähemmistökielten hyväksyttävyyttä ja käyttökelpoisuutta julkisessa elämässä. Neuvoa-antava komitea onkin toistuvasti todennut, että yliopisto-opetukseen pääsyn tarjoamista vähemmistökielillä on pidettävä tervetulleena maan vähemmistökielten kehitystä ja arvostusta edistävänä panostuksena.⁹⁸

2.2. Kouluksellisten oikeuksien kaikkinaisen käytön mahdollistavat keinot

76. Vähemmistökielisen ja -kielen opetuksen laadun varmistaminen edellyttää asianmukaisten koulujen opetusohjelmien ja standardien kehittämistä ja opetusmenetelmien ja -materiaalien sovittamista. Opettajien koulutus on kuitenkin erityisen tärkeä osa vähemmistökielillä tapahtuvan ja vähemmistökielen opetuksen laadun varmistamisessa. On oleellista, että vähemmistökielillä toimivia

⁹⁸ Ks. esim. 3. Romaniaa koskeva lausunto.

opettajia koulutetaan riittävässä määrin ja että kyseinen opetus on riittävän laadukasta siten, että se valmistaa opettajat kaikkentasoiseen opetukseen esiopetuksesta ja lastentarhastasosta lähtien. Monissa tapauksissa näiden opettajien on tehtävä työtään kaksi- tai kolmikielisissä tilanteissa. Pitäen mielessä ne vaikeudet, joita näissä olosuhteissa työskentelemään pystyvien vähemmistökielen opettajien palkkaamisessa ja koulutuksessa kohdataan, neuvoa-antava komitea pitää tervetulleina ja kannustaa ottamaan käyttöön nykyaikaisia vuorovaikutteisia menetelmiä, jotka soveltuvat monikielisiin opetusympäristöihin.

77. Neuvoa-antava komitea katsoo vähemmistökielillä olevien oppikirjojen saatavuuden olevan edellytys sille, että oppilaiden ja vanhempien kiinnostus vähemmistökielen oppimiselle lisääntyy. Se on myös välttämätön edellytys laadukkaaseen opetuksen tarjoamiselle. Neuvoa-antava komitea tiedostaa sen, että vähälevikkisen materiaalin tuottaminen on kallista, mutta se katsoo kuitenkin, että näiden materiaalien tulee olla maksuttomia tai vähintäänkin korkeintaan yhtä kalliita kuin valtakielisten opetusmateriaalien. Varsinkin keskiasteen opetuksessa on usein yleisempää opetusmateriaalien puutetta. Koska on tärkeää räätälöidä sisältö ja kielenkäyttö asianomaisten vähemmistöryhmien erityistarpeiden mukaan – mm. käyttäen erityistä vähemmistökielistä teknisten aineiden terminologiaa – kyseisessä maassa tuotetulla materiaalilla tulisi olla ensisijainen asema. Naapurimaissa tuotettu materiaali voi olla myös hyväksyttävää ja sitä voidaan ottaa soveltuvin osin käyttöön.⁹⁹ Tähän yhteistyömuotoon kannustetaan puiteyleissopimuksen 17 artiklassa. Huomiota on kuitenkin kiinnitettävä tästä seuraaviin riskeihin, jotka voivat liittyä rinnakkaisten koulutusjärjestelmien syntymiseen, mikä puolestaan voi uhata sosiaalista koheesiota.¹⁰⁰

78. Lisäksi kannustetaan ottamaan käyttöön toimia, joilla opiskelijoita houkutellessaan opiskelemaan vähemmistökieliä tai -kielillä, kuten esimerkiksi yliopisto-opiskelupaikkojen varaaminen

⁹⁹ 3. Kyprosta koskeva lausunto; 3. Kroatiaa koskeva lausunto.

¹⁰⁰ 2. Bosniaa ja Hertsegovinaa koskeva lausunto.

tai rajoittavien kiintiöiden poistaminen.¹⁰¹ Vähemmistökielten ja kielellisten käytäntöjen tutkimuksella on erityinen rooli laadukkaan opetuksen kehittämisen ja oppimismenetelmien- ja materiaalien kannalta. Se on yhtä tärkeää myös terminologian kehittämisen, tulkkauksen ja kääntämisen näkökulmasta. Tällä alueella viranomaisia kannustetaan kiinnittämään erityistä huomiota lukumääräisesti pienten tai hajallaan asuvien vähemmistöjen kieliin, joita parhaillaan kodifoidaan.¹⁰² Tässä on kiinnitettävä huomiota siihen, että kodifiointi ei 'jäädytä' kieltä ja että puhujien näkemykset säilyvät kielen ymmärtämisen keskiössä.

2.3. Valtakielten ja vähemmistökielten tasapaino koulutuksessa

79. Puiteyleissopimuksen 12 artikla edellyttää konkreettisia toimia vähemmistö- ja valtakieliä koskevan tietämyksen lisäämiseksi. Kielellä on merkittävä rooli integraation, ryhmien keskinäisen kunnioituksen ja yhteiskunnallisen solidaarisuuden edistäjänä. Tämä merkitsee paitsi sitä, että kansallisille vähemmistöyhteisöille tarjotaan opetusta ja koulutusta, mutta myös valtakielten puhujia ja koko yhteiskuntaa hyödyttävää vähemmistökielten ja niitä koskevaa opetusta. Valtakielten puhujien mahdollisuus oppia vähemmistökieliä ja etenkin mahdollisuudet osallistua kaksi- ja monikieliseen kaikille tarkoitettuun opetukseen voi vahvistaa kulttuurien välistä ymmärtämystä ja yhteistyötä.¹⁰³ Elinikäisen oppimisen merkityksessä tämä kattaa myös aikuiskoulutuksen. Kun sopimusvaltiot ovat ottaneet käyttöön virallisen kielen tai virallisten kielten edistämiseen tähtäviä ohjelmia, on erityisen tärkeää, että nämä kulkevat käsi kädessä vähemmistökielten

¹⁰¹ 3. Saksaa koskeva lausunto.¹⁰² 3. Norjaa koskeva lausunto.

¹⁰² 3. Norjaa koskeva lausunto.

¹⁰³ Ks. myös neuvoa-antavan komitean 1. temaattinen kommentaari: koulutus.

suojelu- ja kehittämistoimien kanssa, sillä muutoin nämä menettelyt saattavat johtaa sopeuttamiseen integraation sijasta.

80. Toisaalta virallisen kielen tai kielten osaamisen puute voi rajoittaa mahdollisuuksia osallistua yhteiskuntaan yhdenvertaisesti sekä pääsyä korkea-asteen koulutukseen ja työelämään. Vanhemmat saattavat tämän seurauksena päätyä valitsemaan lapsilleen valtavirtakoulut, koska ne näyttävät tarjoavan paremmat mahdollisuudet yhteiskuntaan integroitumiselle ja hyvän työn saamiselle. Näin ollen vähemmistökielisten koulujen on tarjottava näiden kielten puhujille riittävät mahdollisuudet kehittää virallisen kielen tai kielten taitoja. On kuitenkin pidettävä huolta siitä, ettei yleisiä koulutusstandardeja lasketa sellaisen politiikan seurauksena, jolla äkillisesti lisätään virallisen kielen oppimisvaatimuksia. Tämä voi olla riskinä, kun vähemmistökielen opettaja vaaditaan opettamaan virallisella kielellä ilman asianmukaista tukea ja valmistautumista.¹⁰⁴ Koulutusuudistukset, jotka tähtäävät virallisen kielen opetuksen lisäämiseen vähemmistökielisissä kouluissa, tulee toteuttaa asteittain ja joustavasti, jotta kyseisten opettajien ja oppilaiden tarpeet voidaan sopeuttaa tilanteeseen. Tässä yhteydessä on tärkeää valvoa annetun opetuksen laatua säännöllisesti läpi koko uudistusprosessin. Tämän tulisi tapahtua tiiviissä kuulemisyhteistyössä koululautakunnan sekä opettajien ja vanhempien edustajien kanssa.

81. Neuvoa-antava komitea kannustaa kaksi- ja monikielisten opetusmallien kehittämiseen osana pakollista koulun opetusohjelmaa.¹⁰⁵ Tilanteen niin salliessa ihanteellisia olisivat kahteen kieleen perustuvat lähestymistavat, joissa vähemmistö- ja valtakielillä on yhtä suuri rooli. Erityisissä tilanteissa voi kuitenkin olla myös hyödyllistä edistää vain yhtä kieltä, jotta kielten arvostuksen eroja voidaan tasoittaa, taata lukumääräisesti pienempien vähemmistökielten puhujien oikeudet ja täyttää

¹⁰⁴ 3. Viroa koskeva lausunto.

¹⁰⁵ 3. Unkaria koskeva lausunto; 1. Ruotsia koskeva lausunto; 2. Sveitsiä koskeva lausunto.

puiteyleissopimuksen suojaamat vanhempien ja lasten oikeudet tarpeet. Kahden kielen menetelmällä voidaan saavuttaa tavoitteet vaihtelemalla kieliä joko viikoppäivittäin tai oppiaineittain tai käyttämättä yksi opettaja/yksi kieli -mallia. Kun kielet määräytyvät oppiaineen mukaan, vähemmistökielten käyttöä ei pidä rajata vain kulttuuri- tai historia-aineisiin. Neuvoa-antava komitea suosittaa, että viranomaiset tekevät läheistä kuulemisyhteistyötä kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden kanssa ja kehittävät kattavan pitkän aikavälin strategian monen kielen kehityksen edistämiseksi koulutuspolitiikassa.¹⁰⁶

2.4. Kielellisen monimuotoisuuden ja kulttuurien välisen kasvatuksen edistäminen

^{82.} Kouluopetuksen tulisi antaa oikeudenmukainen kuva yhteiskunnan kielellisestä ja kulttuurisesta monimuotoisuudesta ja siten edistää suvaitsevaisuuden, kulttuurien välisen vuoropuhelun ja keskinäisen kunnioituksen arvoja. Vähemmistökielten ja -kielillä tapahtuvan opetuksen lisäksi pakolliseen opetussuunnitelmaan pitäisi tästä syystä kuulua myös tietämystä vähemmistöjen historiasta sekä heidän antamastaan panoksesta sopimusvaltion kulttuuriperintöön ja yhteiskuntaan. Tämän opetuksen ei pitäisi rajoittua vain alueille, joilla asuu perinteisesti kansallisia vähemmistöjä, vaan yhteiskunnan kielellistä monimuotoisuutta koskevaa tietoisuutta ja kunnioittamista tulee edistää kaikkialla maassa aina lapsesta lähtien. Tässä yhteydessä neuvoa-antava komitea pitää tervetulleina historian ja maantieteen opetuksessa käytettäviä kartoja, jotka osoittavat kansallisille vähemmistöille historiallisesti tärkeät alueet ja joissa paikalliset nimet on merkitty vähemmistökielillä. Lisäksi komitea on alleviivannut sitä, että on tärkeää opettaa historiaa monesta eri näkökulmasta.¹⁰⁷

¹⁰⁶ Ks. myös neuvoa-antavan komitean 1. temaattinen kommentaari: koulutus.

¹⁰⁷ 3. Viroa koskeva lausunto.

83. Kun ajatellaan sosiaalista koheesiota, neuvoa-antava komitea pitää tervetulleina aloitteita, joilla houkutellessa toisten yhteisöjen lapsia vähemmistökielistä ja -kielellä annettavaa opetusta tarjoaviin kouluihin. Se kiittää myös toimenpiteitä, joilla kannustetaan kulttuurien välisiin ja rajat ylittäviin yhteyksiin ja edistetään kielten oppimista osittaisten tai täydellisten kielikylpyohjelmien avulla. Kun näitä kulttuurien välisiä lähestymistapoja suunnitellaan, on tärkeää, ettei pelkästään opetusjärjestelmän rakenne (eriytetyt tunnit, koulut ja kouluja hallinnoivat lautakunnat) vaan myös opetuksen sisältö edistää keskinäisen kunnioituksen ja etnisten ryhmien välisen ymmärryksen arvoja ottaen huomioon myös muut identiteetin osatekijät kuten uskonnon, maantieteellisen sijainnin tai sukupuolen.¹⁰⁸

¹⁰⁸ Ks. myös neuvoa-antavan komitean ensimmäinen temaattinen kommentaari: koulutus.

Osa VII Kielelliset oikeudet ja osallistuminen

84. Kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden oikeutta osallistua tehokkaasti julkisiin asioihin 15 artiklan mukaisesti pidetään puiteyleissopimuksen keskeisenä määräyksenä, jolle neuvoa-antava komitea omisti toisen temaattisen kommentaarinsa.¹⁰⁹ Tehokas osallistuminen on keskeistä puiteyleissopimuksen suojaamien muiden oikeuksien kaikkinaiselle käytölle, ja se helpottaa kulttuurien välistä vuoropuhelua ja edistää sosiaalista koheesiota. Kaikki nämä osallistumisen puolet voivat olla kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöille ongelmallisia kieliesteiden takia. Tämä kielellisiä oikeuksia ja osallistumista koskeva kappale käsittelee siksi seikkoja, jotka ovat tärkeitä myös muissa tämän temaattisen kommentaarin kappaleissa, kuten yhdenvertaisuutta ja syrjimättömyyttä koskevat kysymykset, vähemmistökielten käyttö julkisesti sekä vähemmistö- ja valtakielten oppiminen ja niillä oppiminen.

85. Kielikysymykset ja kielilainsäädäntö ovat usein keskeisiä vähemmistöyhteisöjen kannalta ja ne saattavat aiheuttaa jännitteitä yhteiskunnassa. Tästä syystä tulee sovittaa yhteen kaksi yhtä tärkeää päämäärää: toisaalta vähemmistökielten käytön takeet ja kunnioittaminen ja toisaalta sosiaalinen koheesio. Jälkimmäinen käsite tuntuu sisältävän viittauksia yhteen pääasialliseen viralliseen kieleen. Neuvoa-antava komitea on toistanut lukuisissa maakohtaisissa lausunnoissaan virallisen kielen edistämistavoitteen olevan oikeutettu, koska sillä on erittäin tärkeä rooli yhteiskunnan koheesion saavuttamisessa ja kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden tehokkaan julkiseen elämään osallistumisen kannustamisessa. Virallisen kielen osaaminen helpottaa identifioitumista valtion asukkaaksi ja

¹⁰⁹ Neuvoa-antavan komitean 2. temaattinen kommentaari: kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden tehokasta osallistuminen kulttuuri-, yhteiskunta- ja talouselämään sekä julkisiin asioihin, alaviite 4.

aktiiviseksi kansalaiseksi, ja siksi se on välttämätön kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden julkiseen elämään osallistumisen kannalta. Kuten edellä on todettu, virallisen kielen taito ja kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden erityisten kielellisten oikeuksien käyttö eivät toisaalta sulje toisiaan pois. Kaikista virallisen kielen vahvistamista koskevista suunnitelmista tai toimenpiteistä tulee keskustella hyvissä ajoin julkisissa kuulemismenettelyissä. Kansallisten vähemmistöjen edustajien on oltava niissä aktiivisesti mukana sen varmistamiseksi, että vähemmistökielten oikeudet tulevat tehokkaasti suojelluiksi.

1. Kielelliset oikeudet ja tehokas kulttuuri-, yhteiskunta- ja talouselämään osallistuminen

86. Kansallisiin vähemmistöihin kuuluvat henkilöt kohtaavat usein muita suurempia vaikeuksia työmarkkinoille pyrkimisessä, opetuksen ja koulutuksen sekä asunnon, terveydenhuollon ja muiden sosiaalipalvelujen saamisessa. Nämä vaikeudet johtuvat muiden syiden lisäksi usein myös kielellisistä esteistä, jotka puolestaan liittyvät virallisen kielen puutteelliseen taitoon.¹¹⁰ Tilanne voi olla jopa heikompi niiden kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden kohdalla, joilla on huonojen vähemmistökielen oppimismahdollisuuksien takia koulutuksen päättyessä heikohko vähemmistökielen osaaminen eikä lainkaan virallisen kielen taitoa. Useimmissa tapauksessa virallisen kielen laadukas opetus ja osaaminen ovat tehokkaan kulttuuri-, yhteiskunta- ja talouselämään osallistumisen edellytys. Kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden virallisen kielen oppimista tulisi näin ollen helpottaa kaikissa ikäryhmissä, mukaan lukien ne, jotka ovat jo työllistyneitä julkisella tai yksityissektorilla. Varsinkin maissa, joissa on otettu käyttöön uusia virallisia kieliä, viranomaisten tulisi tehdä uuden kielen oppimisesta kansallisiin vähemmistöihin kuuluvia henkilöitä

¹¹⁰ Ks. esimerkiksi 1. Georgiaa koskeva lausunto.

houkuttelevaa esimerkiksi tarjoamalla uramahdollisuuksia henkilöille, jotka puhuvat sekä virallista että vähemmistökieliä.

87. Liialliset virallisen kielen tai kielten osaamisvaatimukset tiettyihin tehtäviin pääsemiseksi tai erityisten tavaroiden tai palveluiden saamiseksi voivat kuitenkin asiattomasti rajoittaa kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden pääsyä työmarkkinoille tai sosiaaliturvan piiriin.¹¹¹ Sopimusvaltioiden pitäisi sen tähden ryhtyä tehokkaisiin toimiin työmarkkinoille pääsyä estävien epäsuhtaisten rajoitusten poistamiseksi. Niissä tehtävissä, joissa virallisen kielen osaaminen on oikeutettu ehto, kielitaitovaatimusten täytyy joka tapauksessa olla suhteessa tavoiteltuun yleiseen etuun eikä niiden pidä ylittää tähän tavoitteeseen pääsemisen kannalta välttämätöntä tasoa. Kielikursseja ja tarpeen mukaan kohdennettua tukea tulisi lisäksi olla saatavilla ennen kielitaitovaatimusten täytäntöönpanoa, jotta voitaisiin helpottaa virallisen kielen oppimista ja ehkäistä kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien työntekijöiden tai hakijoiden syrjintää tai riittämätöntä osallistumista.¹¹²

88. Sosiaalietuuksien ja tiettyjen julkisten perus- ja muiden palvelujen saatavuus ei saisi olla riippuvainen perusteettomista kieli- tai asuinpaikkavaatimuksista.¹¹³ Julkisia palveluja ja sosiaaliturvaa tarjoavia laitoksia koskevan tiedon ja neuvonnan pitää olla helposti saavutettavissa ja tarvittavilta osin saatavilla kansallisten vähemmistöjen kielillä.¹¹⁴ Alueilla, joilla asuu huomattava määrä kansallisiin vähemmistöihin kuuluvia henkilöitä, terveydenhuollon ja vanhustenhuollon ammatillisen ja hallinnollisen henkilöstön tulisi pystyä palvelemaan vähemmistöön kuuluvia heidän kielillään ja näiden ammattilaisten tulisi saada kansallisten vähemmistöjen kulttuuria ja kielitaustaa koskevaa koulutusta, jotta he pystyisivät riittävällä

¹¹¹ Ks. esimerkiksi 1. Azerbaidžania koskeva lausunto.

¹¹² Ks. neuvoa-antavan komitean 2. temaattinen kommentaari: tehokas osallistuminen.

¹¹³ Sama.

¹¹⁴ Sama. 3. Tanskaa koskeva lausunto.

tavalla vastaamaan kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden erityistarpeisiin. Neuvoa-antava komitea on tätä koskien todennut, että paikallisviranomaisten tulisi aktiivisesti pyrkiä palkkaamaan asianmukaiset pätevyysvaatimukset täyttävää henkilöstöä, jolla on riittävä kielitaito.¹¹⁵Kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien terveysalan välittäjien tai avustajien (tai ainakin vähemmistökieltä puhuvien tulkkien) palkkaaminen voi lisäksi parantaa kommunikaatiota.¹¹⁶

89. Sopimusvaltioiden tulisi lisäksi edistää sitä, että hallintoon ja julkisiin palveluihin palkataan sekä kansallisella että paikallisella tasolla kansallisiin vähemmistöihin kuuluvia ja/tai kansallisten vähemmistöjen kieltä/kieliä puhuvia henkilöitä, tuetaan heidän etenemistään ja pidetään heidät palveluksessa. On oleellista varmistaa kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden ja/tai vähemmistökieltä tai -kieliä puhuvien tehokas osallistuminen hallintoon, mukaan lukien poliisivoimat ja oikeuslaitos, jotta oikeus käyttää vähemmistökieltä viranomaisasioinnissa toteutuu tehokkaasti. Vähemmistökielten riittävä mukanaolo julkisessa elämässä ja virallisissa yhteyksissä auttaa lisäksi takaaman sen, että vähemmistökieli kehittyä ja nauttii riittävää arvostusta ollakseen sekä kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien että valtaväestön nuorten mielestä houkutteleva opiskelun kohde. Tästä syystä vähemmistökielen osaamista olisi aina pidettävänä etuna ja perinteisillä asuinalueilla jopa vaatimuksena julkisten viranomaistehtävien rekrytointimenettelyissä.

2. Kielelliset oikeudet ja tehokas osallistuminen julkisiin asioihin

90. Neuvoa-antava komitea tunnustaa, että liittovaltiorakenne, hajautus ja erilaiset autonomiajärjestelyt voivat olla etu

¹¹⁵ 3. Viroa koskeva lausunto. 3. Ruotsia koskeva lausunto.

¹¹⁶ Ks. neuvoa-antavan komitean 2. temaattinen kommentaari: tehokas osallistuminen.

vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden kannalta.¹¹⁷ Kulttuuriautonomiajärjestelyjen tavoitteena voi esimerkiksi olla vähemmistökulttuuria, -kieltä tai -koulutusta koskevan tärkeän toimivallan delegoiminen kansallisia vähemmistöjä edustaville järjestöille. Jos tällaisia järjestelyitä luodaan, perustuslain ja muun lainsäädännön säännöksissä on selvästi yksilöitävä autonomiajärjestelmän luonne ja laajuus. Suhteet asianomaisiin valtion instituutioihin sekä rahoitusjärjestelmät on yksilöitävä selvästi laissa.¹¹⁸ Vastuun jakamista eri hallinnon tasojen välillä ei voi käyttää perusteena sille, että kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden kulttuurin ja kielen kehittämisolosuhteiden edistämiseen tähtäävää politiikkaa ei panna täytäntöön, sillä keskushallitus on kokonaisvastuussa alan kansainvälisten velvoitteiden kuten puiteyleissopimuksen määräysten kunnioittamisesta.¹¹⁹

91. Harkittaessa uudistuksia, joiden tarkoituksena on muuttaa hallinnollisia rajoja, viranomaisten tulisi kuulla kansallisiin vähemmistöihin kuuluvia henkilöitä, jotta he voisivat pohtia näiden uudistusten mahdollista vaikutusta omien kielellisten oikeuksiensa toteutumiseen. Joka tapauksessa sopimusvaltioiden ei tulisi hyväksyä toimenpiteitä, joiden tavoitteena on pienentää kansallisten vähemmistöjen asuinalueella olevan väestön suhteellista osuutta tai rajoittaa puiteyleissopimuksen nojalla suojeltuja oikeuksia. Muutamien maiden kohdalla neuvoa-antava komitea on pohtinut valtaväestöön kuuluvien henkilöiden tilannetta niissä osissa maata, joissa he muodostavat vähemmistön. Niin sanottujen 'vähemmistöjen sisäisten enemmistöjen' kielellisten oikeuksien toteutuminen edellyttää neuvoa-antavan komitean mielestä samanlaisia takeita kuin

¹¹⁷ Ks. myös ETYJ:n vähemmistövaltuutettu, Lundin suositukset 1999.

¹¹⁸ Ks. neuvoa-antavan komitean 2. temaattinen kommentaari: tehokas osallistuminen.

¹¹⁹ 3. Italiaa koskeva lausunto.

kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden kohdalla.¹²⁰ Se katsoi muun muassa, että luokkakokoa koskevia alennettuja vähimmäismääriä tulisi soveltaa näihin tilanteisiin samalla tavoin kuin vähemmistökielisissä kouluissa, jotta ‘tosiasiallisen’ vähemmistökielen ja -kielistä opetusta voidaan tehokkaasti tarjota.¹²¹

92. Sopimusvaltioiden tulisi varmistaa, että kansallisiin vähemmistöihin kuuluvia henkilöitä edustavilla tai sisältävillä puolueilla on yhdenvertaiset mahdollisuudet vaalikampanjointiin. Tämä voi tarkoittaa vähemmistökielisten vaalimainosten levittämistä. Viranomaisten tulisi myös harkita vähemmistökielten käyttömahdollisuuksien tarjoamista julkisen palvelun televisio- ja radio-ohjelmissa, jotka on tarkoitettu vaalikampanjointiin, sekä vaalilipuissa ja muissa vaalimateriaaleissa alueilla, joilla asuu perinteisesti tai huomattava määrä kansallisiin vähemmistöihin kuuluvia henkilöitä. Parlamentti- ja paikallisvaalien ehdokkailta edellytettävät kielitaitovaatimukset eivät välttämättä ole puiteyleissopimuksen 15 artiklan mukaisia, koska niillä on kielteinen vaikutus kansallisiin vähemmistöön kuuluvien henkilöiden tehokkaaseen osallistumiseen julkisiin asioihin.¹²² Kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden mahdollisuus käyttää vähemmistökieliä paikallisissa luottamuselimissä voi mahdollistaa vähemmistöihin kuuluvien tehokkaamman osallistumisen päätöksentekoon. Neuvoa-antava komitea on pitänyt tervetulleina pyrkimyksiä sallia vähemmistökielten käyttö julkishallinnon sisällä alueilla, joilla asuu perinteisesti tai huomattava määrä kansallisiin vähemmistöihin kuuluvia henkilöitä.¹²³

¹²⁰ Samanlaista lähestymistapaa tulisi soveltaa myös ns. ‘vähemmistö vähemmistössä’ -tilanteisiin.

¹²¹ 3. Suomea koskeva lausunto; 3. Viroa koskeva lausunto.

3. Romaniaa koskeva lausunto.

¹²² Georgiaa koskeva lausunto.

¹²³ 3. Viroa koskeva lausunto; 2. Ukrainaa koskeva lausunto.

93. Oikeus käyttää vapaasti vähemmistökieliä suullisesti ja kirjallisesti, yksityisesti ja julkisesti ja hallinnollisten viranomaisten kanssa asioitaessa on myös tärkeä tekijä, joka edistää kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden osallistumista julkisiin asioihin etenkin alueilla, joilla asuu perinteisesti tai huomattava määrä kansallisiin vähemmistöihin kuuluvia henkilöitä. Mahdollisuus käyttää vähemmistökieltä hallinnollisten viranomaisten kanssa asioitaessa voi tehostaa kommunikaatiota kansallisiin vähemmistöihin suoraan vaikuttavissa asioissa, kun taas virallisen kielen tai kielten yksinomainen käyttö voi vakavasti vaikeuttaa heidän tehokasta kuulemistaan ja osallistumistaan. Tästä syystä on tärkeää varmistaa, että vähemmistöyhteisöille on tarjolla tarvittavat tulkkaus- ja käännöspalvelut esimerkiksi lakiehdotusten käsittelyvaiheessa. Näin varmistetaan, että heillä on tehokas mahdollisuus kertoa omista huolenaiheistaan. On myös oltava takeet siitä, että kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden kuulemismekanismit, kuten neuvota-antavat valiokunnat, riittävällä tavalla käsittelevät vähemmistöedustajien esityksiä ja ottavat ne tehokkaasti huomioon päätöksentekoprosesseissa.

Osa VIII Johtopäätökset

94. Puiteyleissopimuksen ratifioineet sopimusvaltiot ovat sitoutuneet “edistämään olosuhteita, jotka ovat tarpeellisia, jotta kansallisiin vähemmistöihin kuuluvat henkilöt voivat ylläpitää ja kehittää kulttuuriaan sekä säilyttää identiteettinsä oleelliset perustekijät”, kieli mukaan lukien. Tämä kommentaari kokoaa yhteen neuvoo-antavan komitean tulkinnat puiteyleissopimuksen kieltä koskevista määräyksistä, ja sen päämääränä on siten tarjota pitkän aikavälin ohjeistusta, jolla puiteyleissopimuksen periaatteiden toimeenpanoa voidaan parantaa. Se on tarkoitettu viranomaisille, päättäjille, vähemmistön edustajille, julkisen vallan viranhaltijoille, kansalaisjärjestöille, yliopistoille ja muille asiaankuuluville sidosryhmille. Se tarjoaa neuvoja ja käytännön suosituksia, joiden tarkoituksena on edistää yhteiskunnallisen koheesion tavoitetta laadittaessa lainsäädäntöä ja politiikkaa, joka vaikuttaa vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden kielellisiin oikeuksiin.

95. Puiteyleissopimuksen näkemyksen mukaiset vähemmistöoikeudet, joita edelleen kehitetään valvontaprosessin avulla, edellyttävät syrjimätöntä kielipolitiikkaa. Tämä tarkoittaa sitä, että jokaisella on oikeus ilmaista erilaisuuttaan, ja erilaisuus on myös hyväksyttävä. Tämän tunnustaminen ja hyväksyminen ei kuitenkaan saa johtaa pysyvien identiteettien luomiseen. Koska kieli liittyy läheisesti ideologiaan ja hierarkkisiin suhteisiin, kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden luokittelu voi johtaa siihen, ettei heille anneta yhdenvertaista asemaa yhteiskunnallisessa vuorovaikutuksessa. Erilaisuuden tunnustamisen on perustuttava kaikkien yhteiskunnan jäsenten täyteen ja tehokkaaseen yhdenvertaisuuteen heidän identiteetistään ja kieliryhmään kuulumisestaan riippumatta. Tällaisen yhdenvertaisuuden edistäminen edellyttää toimia, jotka mahdollistavat yhdenvertaisen resurssien saamisen ja oikeudet eroavaisuuksista huolimatta sekä eroavaisuudet ylittävän yhteiskunnallisen vuorovaikutuksen.

96. Yksilön oikeuksia koskevana asiakirjana puiteyleissopimus keskittyy yksilöpuhujaan ja tämän oikeuksiin ja vapauksiin yhteiskunnallisissa yhteyksissä toimittaessa. Puiteyleissopimuksen toimeenpanoa koskevan politiikan tulee näin ollen ottaa huomioon se, että kieliryhmään kuuluminen perustuu vapaasti määriteltyyn omaan identiteettiin, joka ei ole staattinen tai poissulkeva. Yksittäiset määräykset kohdistuvat yksilöryhmiin, esimerkiksi kun on kyse heidän tehokkaan yhdenvertaisuutensa edistämisestä, mutta silti kielellisten oikeuksien kaikinpuoliseen kehittämiseen ja edistämiseen tähtäävän politiikan täytyy myös nähdä yhteiskunta kokonaisuutena.

97. Täyttä ja tehokasta yhdenvertaisuutta sekä suvaitsevaisuutta ja etnisten ryhmien keskinäistä kunnioitusta edistävien yleisperiaatteiden lisäksi puiteyleissopimus sisältää joukon erityismääräyksiä niitä aloja koskien, jotka ovat keskeisiä sekä kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden kielellisten oikeuksien tasapainoisen kehittämisen että monimuotoisten yhteiskuntien edistämisen kannalta. Ne koskevat sekä joukkoviestimiä (julkiset, yksityiset, perinteiset ja verkkopohjaiset), kielten yksityistä ja julkista käyttöä, koulutusta ja tehokasta osallistumista. Kommentaari käsittelee siksi etenkin näitä osa-alueita.

98. Jotta voidaan myötävaikuttaa yleisen sosiaalisen koheesion edistämisen tavoitteeseen takaamalla kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden oikeudet ja vapaudet, on etsittävä räätälöityjä ratkaisuja eri kansallisille vähemmistöille kunkin sopimusvaltion omassa erityisessä tilanteessa. Tilanteet kehittyvät jatkuvasti, ja siksi sopimusvaltioiden tiettyihin olosuhteisiin löytämät toimenpiteet eivät välttämättä takaa sitä, että puiteyleissopimuksen standardit täyttyvät myös tulevaisuudessa. Vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden kielioikeuksiin suoraan tai välillisesti vaikuttavaa politiikkaa, lainsäädännöllisiä puitteita ja toimeenpanomekanismeja on siitä syystä jatkuvasti valvottava, arvioitava ja muutettava läheisessä kuulemisyhteistyössä asianomaisten ryhmien kanssa. Neuvoa-antava komitea arvioi

vastaavasti seuraavilla valvontakierroksillaan sopimusvaltioiden kielellisiin oikeuksiin vaikuttavia toimenpiteitä ja kehittää omia päätelmiään edelleen. Kuten johdannossa todettiin, kommentaari on tarkoitettu eläväksi asiakirjaksi, ja sen tulkinta muuttuu puiteyleissopimuksen valvonnan edetessä.