



**EUROOPAN ALUEELLISIA KIELIÄ
TAI VÄHEMMISTÖKIELIÄ KOSKEVA
EUROOPPALAINEN PERUSKIRJA**

Selostusraportti

Selostusraportti

Johdanto

1. Monen Euroopan maan alueella on alueellisia kotoperäisiä ryhmiä, jotka puhuvat muuta kuin maan enemmistökieltä. Tämä johtuu historiallisista prosesseista, joiden myötä valtioiden muodostuminen ei ole tapahtunut pelkästään kieliperusteisesti ja pieniä yhteisöjä on jäänyt suurempien sisään.
2. Tällaisten alueellisten kielten ja vähemmistökielten taustalla oleva väestömäärä vaihtelee suuresti muutamasta tuhannesta useaan miljoonaan kielen puhujaan, ja vastaavasti näihin ihmisiin kohdistuvat yksittäisten valtioiden lainsäädäntö ja käytännöt. Monille niistä on kuitenkin yhteistä enemmän tai vähemmän epävakaa tilanne. Menneestä tilanteesta riippumatta on lisäksi todettava, että näihin alueellisiin kieliin tai vähemmistökieliin nyttemmin kohdistuvat uhat johtuvat vähintään yhtä paljon nykykulttuurin väistämättömästä standardisoivasta vaikutuksesta ja erityisesti joukkotiedotuksesta kuin epäyhtälisestä ympäristöstä tai sopeuttamiseen pyrkivästä julkisesta politiikasta.
3. Useiden vuosien ajan monet Euroopan neuvoston elimet ovat ilmaisseet huolensa alueellisten kielten tai vähemmistökielten tilanteesta. Sinänsä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 14 artiklassa määritellään syrjimättömyysperiaate, ja se kieltää kaikenlaisen kieleen tai kansalliseen vähemmistöön kuulumiseen perustuvan syrjinnän vähintäänkin mitä tulee yleissopimuksessa tunnustettujen oikeuksista ja vapauksista nauttimiseen. Vaikka tämä onkin tärkeää, se takaa ihmisille ainoastaan oikeuden olla tulematta syrjityiksi, muttei luo mitään vähemmistökielten ja niitä käyttävien yhteisöjen myönteistä suojelujärjestelmää, kuten neuvoo-antava yleiskokous päätöslauselmassaan 136 totesi jo niinkin kauan sitten kuin vuonna 1957. Vuonna 1961 parlamentaarisen yleiskokouksen suositus 285 edellytti, että Euroopan yleissopimusta täydentämään laaditaan suojatoimia, jotka turvaisivat vähemmistöjen oikeuden nauttia omasta kulttuuristaan, käyttää omaa kieltään, perustaa omia koulujaan jne.
4. Tuoreimpia asiakirjoja ovat Euroopan neuvoston parlamentaarisen yleiskokouksen vuonna 1981 hyväksymä suositus 928, joka koski Euroopan vähemmistökieliin ja -murteisiin liittyviä koulutuksellisia ja kulttuuriongelmia, sekä Euroopan parlamentin ao. vuonna hyväksymä päätöslauselma samasta asiasta. Kummassakin asiakirjassa katsottiin, että on tarpeen laatia peruskirja alueellisista kielistä tai vähemmistökielistä ja kulttuureista.
5. Näiden suositusten ja päätöslausumien pohjalta Euroopan paikallis- ja aluehallinnon kongressi (CLRAE) päätti ryhtyä valmistelemaan alueellisia kieliä tai vähemmistökieliä koskevaa eurooppalaista peruskirjaa ajatellen sitä tehtävää, jota paikallisilta ja alueellisilta viranomaisilta pitää voida edellyttää kieli- ja kulttuuriasioissa paikallis- ja aluetasolla.
6. Varsinaisen peruskirjatekstin laadintaa edeltävään työhön kuului myös Euroopan alueellisten kielten tai vähemmistökielten todellista tilannetta koskeva selvitys sekä vuonna 1984 järjestetty julkinen kuuleminen, jossa oli mukana yli 40 kieltä edustavaa noin 250 henkilöä. Alustava laadintatyön tukena oli asiantuntijaryhmä. Euroopan neuvoston parlamentaarisen yleiskokouksen sekä Euroopan parlamentin vahvan ja jatkuvan kiinnostuksen seurauksena ensin mainittu osallistui laatimistyöhön kun taas jälkimmäisen toimivaltaisiin jäseniin pidettiin yhteyttä.
7. Viimein päätöslauselmassaan 192 (1988) paikallis- ja aluehallinnon kongressi teki ehdotuksen peruskirjan sanamuodosta, josta oli määrä tulla statukseltaan yleissopimus.
8. Parlamentaarinen yleiskokous tuki aloitetta lausunnossaan n. 142 (1988), ja tämän jälkeen ministerikomitea asetti Euroopan alueellisia kieliä tai vähemmistökieliä käsittelevän CAHLR-lyhenteellä tunnetun ad hoc -asiantuntijakomitean, jonka tehtävänä oli laatia peruskirjateksti paikallis- ja aluehallinnon kongressin sanamuodon perusteella. Tämä hallitustenvälinen komitea aloitti työnsä vuonna 1989. Koska Euroopan paikallis- ja aluehallinnon kongressilla ja parlamentaarisella yleiskokouksella oli ollut niin tärkeä rooli hankkeen edistäjinä, ne kumpikin olivat edustettuina komitean kokouksissa. CAHLR kuuli lukuisia Euroopan neuvoston erityiskomiteoita (kulttuuri, kasvatus, ihmisoikeudet, juridinen yhteistyö, rikosongelmat, paikalliset ja alueelliset kielet viranomaiset, joukkoviestimet) ja otti niiden mielipiteet huomioon ennen

lopullisen peruskirjaluonnostekstin jättämistä ministerikomitealle vuonna 1982. Sama koski Euroopan neuvoston (EN) perustuslakiasioita käsittelevää asiantuntijaelintä eli ns. Venetsian komissiota. Yhdeksäs ministerikomitea hyväksyi peruskirjan yleissopimusmuodossa 478. ministerien sijaisten kokouksessa 25.6.1992 ja se avattiin allekirjoituksia varten 5.11.1992 Strasbourgissa. **Yleistä**

Peruskirjan tavoitteet

10. Kuten johdannossa on korostettu, peruskirjan keskeinen tarkoitus on kulttuurinen. Sen tarkoitus on suojella ja edistää alueellisia kieliä tai vähemmistökieliä Euroopan kulttuuriperinnön uhattuna osana. Tästä syystä siinä on paitsi näiden kielten käyttöä koskeva syrjimättömyyslauseke, myös säännöksiä toimenpiteistä, jotka tarjoavat niille aktiivista suojaa: päämääränä on varmistaa – kohtuudella toteutettavien mahdollisuuksien mukaan – alueellisten kielten tai vähemmistökielten käyttö koulutuksessa ja joukkotiedotuksessa ja sallia niiden käyttö oikeudellisissa ja hallinnollisissa yhteyksissä, talous- ja yhteiskuntaelämässä sekä kulttuuritoiminnassa. Vain tällä tavoin voidaan tarpeen mukaan hyvittää näille kielille niiden kokemat aiemmat epäsuotuisat olosuhteet ja säilyttää ja kehittää niitä Euroopan kulttuuri-identiteetin elävänä puolena.

11. Peruskirjalla halutaan suojella ja edistää alueellisia kieliä tai vähemmistökieliä, ei kielellisiä vähemmistöjä. Tästä syystä painopiste on kulttuuriulottuvuudessa ja alueellisen kielen tai vähemmistökielen käytössä sen puhujien elämän kaikilla osa-alueilla. Peruskirja ei määritä mitään alueellisten kielten tai vähemmistökielten puhujien yksilökohtaisia tai kollektiivisia oikeuksia. Tästä huolimatta näiden kielten statusta koskevat sopimusvaltioiden velvoitteet sekä peruskirjan noudattamiseksi annettava kansallinen lainsäädäntö tulevat oleellisesti vaikuttamaan asianomaisten yhteisöjen ja niiden yksittäisten jäsenten tilanteeseen.

12. Euroopan paikallis- ja aluehallinnon kongressi laati ja esitteli peruskirjaluonnoksensa ennen Keski- ja Itä-Euroopassa tapahtuneita dramaattisia muutoksia jo tuolloin Euroopan neuvoston jäsenenä olleiden maiden tarpeiden valossa. Siitä huolimatta peruskirjan merkitys ja sen lähestymistapa Keski- ja Itä-Euroopan maiden tilanteeseen on sittemmin vahvistunut sen myötä, että monien näiden maiden edustajat ovat osoittaneet merkittävää kiinnostusta aihetta koskevien eurooppalaisten standardien vahvistamiseen.

13. Vaikka peruskirjaluonnos ei puutu itsenäisyyttä tai rajojen muutoksia tavoittelevien kansakuntien ongelmaan, sen voi odottaa harkitussa ja realistisessa määrin lievittävän osaltaan niiden vähemmistöjen ongelmaa, joiden kieli on niiden erottava piirre, auttamalla niitä tuntemaan olonsa levolliseksi siinä valtiossa, johon historia on heidät asuttanut. Hajottamiseen tähtäävien pyrkimysten vahvistamisen sijasta on kyse mahdollisuuden antamisesta ihmisille käyttää alueellista kieltä tai vähemmistökieltä eri elämänaloilla, ja tämä voi vain kannustaa ao. kieliä puhuvia ryhmiä jättämään taakseen menneisyyden aiheuttaman mielipahan, joka on estänyt niitä hyväksymästä paikkansa asuinmaassaan ja laajemmin koko Euroopassa.

14. Tässä yhteydessä tulee korostaa sitä, että peruskirja ei näe virallisten ja alueellisten kielten tai vähemmistökielten suhdetta kilpailuna tai vastakkainasetteluna. Pikemminkin siinä on tietoisesti otettu kulttuurienvälinen ja monikielinen näkökulma, jossa jokaisella kielikategorialla on oma sille kuuluva paikkansa. Tämä lähestymistapa vastaa täydellisesti Euroopan neuvoston perinteisesti tukemia arvoja ja sen pyrkimystä edistää lähempää kanssakäymistä kansojen välillä, tiiviimpää eurooppalaista yhteistyötä ja suurempaa kulttuurienvälisyyteen pohjautuvaa ymmärrystä valtioiden sisällä olevien eri väestöryhmien välillä.

15. Peruskirja ei käsittele uusien, usein ei-eurooppalaisten kielten tilannetta. Niitä on saattanut tulla allekirjoittajavaltioihin viimeaikaisen, usein taloudellisista syistä tapahtuvien maahanmuuttovirtojen seurauksena. Näitä kieliä puhuvien väestöryhmien kohdalla nousee esiin erityisiä integraatio-ongelmia. CAHLR:n omaksuman kannan mukaan näitä ongelmia on syytä tarkastella erikseen käyttäen tarpeen mukaan erityistä juridista välinettä.

16. Lopuksi on syytä todeta, että eräät Euroopan neuvoston jäsenvaltiot ovat jo ottaneet käyttöön menettelyjä, jotka menevät pidemmälle kuin eräät peruskirjan vaatimukset. Missään mielessä ei ole tarkoituskaan, että peruskirjan säännökset puuttuisivat niiden oikeuteen toimia niin.

Peruskäsitteet ja lähestymistapa

Kielen käsite

17. Peruskirjassa käytetty kielen käsite keskittyy pääosin kielen kulttuuriseen funktioon. Tästä syystä sitä ei määritellä subjektiivisesti ikään kuin pyhittämään yksilön oikeutta, ts. oikeutta puhua ”omaa kieltään”, vaan jokaiselle annetaan mahdollisuus määritellä ao. kieli. Myöskään ei tukeuduta poliittis-yhteiskunnalliseen tai etniseen määritelmään kuvaamalla kieltä tietyn yhteiskunnallisen tai etnisen ryhmän välineenä. Näin ollen peruskirjan ei tarvitse määritellä kielellisten vähemmistöjen käsitettä, koska sen päämääränä ei ole määrätä etnisten ja/tai kulttuuristen vähemmistöryhmien oikeuksista vaan suojella ja edistää alueellisia kieliä tai vähemmistökieliä sellaisenaan.

Käytetty terminologia

18. CAHLR valitsi termin ”alueelliset kielet tai vähemmistökielet”, jota se piti parempana kuin ”vähemmän puhutut kielet” -tyyppisiä ilmaisuja. Adjektiivi ”alueellinen” viittaa kieliin, joita käytetään valtion alueen rajallisessa osassa, ja se voi olla siellä myös kansalaisten enemmistön puhuma kieli. Termi ”vähemmistö” viittaa tilanteisiin, joissa ao. kielen puhujat eivät ole keskittyneet tiettyyn osaan valtion aluetta tai sitä puhuu ryhmä, joka sinänsä tiettyyn valtion alueen osaan keskittyneenä on lukumäärältään pienempi kuin valtion enemmistökieltä puhuva väestö. Kumpikin sana viittaa siten asiayhteyteen liittyviin kriteereihin eikä juridisiin käsitteisiin, ja joka tapauksessa ne ovat suhteessa tietyn valtion tilanteeseen (esimerkiksi tietyn valtion vähemmistökieli voi olla toisen enemmistökieli).

Eri alueellinen kieli tai vähemmistökielikategorioiden eroamattomuus

19. Peruskirjan laatijoiden ongelmana olivat Euroopan alueellisten kielten tai vähemmistökielten tilanteiden väliset suuret erot. Jotkin kielet kattavat suhteellisen laajan alueen valtiosta, niitä puhuu merkittävänkokoinen väestö ja niillä on tietty kyky kehittyä ja kulttuurinen pysyvyys; toisia kieliä puhuu vain hyvin pieni väestö rajoitetulla alueella tai hyvin erityisessä vähemmistötilanteessa, jossa sillä on jo varsin heikentynyt eloonjäämis- ja kehittymispotentiaali.

20. Tästä huolimatta päätettiin olla yrittämättä määritellä eri kielikategorioita niiden objektiivisen tilanteen mukaisesti. Lähestymistapana se ei tekisi oikeutta Euroopan kielitilanteiden moninaisuudelle. Käytännössä jokainen alueellinen kieli tai vähemmistökieli on oma erityistapauksensa, ja on turhaa yrittää pakottaa niitä erillisiin ryhmiin. Valittu ratkaisu oli säilyttää yksi alueellisen kielen tai vähemmistökielen käsite ja samalla antaa valtioille mahdollisuus sovittaa omat sitoumuksensa kunkin alueellisen tai vähemmistökielen tilanteeseen.

Euroopan alueellisia kieliä tai vähemmistökieliä koskevan luettelon puuttuminen

21. Peruskirja ei yksilöi sitä, mitkä eurooppalaiset kielet vastaavat sen ensimmäisessä artiklassa määriteltyä käsitettä ”alueelliset kielet tai vähemmistökielet”. Itse asiassa Euroopan paikallis- ja aluehallinnon kongressin tekemä Euroopan kielellistä tilannetta koskenut alustava selvitys kannusti peruskirjan kirjoittajia olemaan liittämättä siihen luetteloa alueellisista kielistä tai vähemmistökielistä. Vaikka luettelon laatijat olisivat olleet asiantuntevia, se olisi kuitenkin herättänyt laajaa kiistelyä kielitieteellisin ja muin perustein. Sen arvo olisi lisäksi rajallinen, koska joka tapauksessa peruskirjan III osassa mainittujen erityisten toimenpiteiden osalta on jätetty pitkälti sopimuspuolten päätettäväksi, mitkä säännökset koskevat mitään kieltä. Peruskirja esittää asianmukaisia ratkaisuja yksittäisiä alueellisia kieliä tai vähemmistökieliä koskeviin erilaisiin tilanteisiin, mutta ei päättää ennakolta, mikä erityinen tilanne on konkreettisissa tapauksissa.

Peruskirjan rakenne

22. Yhtäältä peruskirjassa on II osassa määritellyt yhteiset ydinperiaatteet, joita sovelletaan alueellisiin kieliin tai vähemmistökieliin. Toisaalta peruskirjan III osa sisältää joukon erityisiä määräyksiä, jotka koskevat alueellisten kielten tai vähemmistökielten paikkaa yhteisön elämän eri sektoreilla: yksittäiset valtiot ovat

tietyissä rajoissa vapaat määrittelemään, mitä näistä määräyksistä sovelletaan kuhunkin sen rajojen sisällä puhuttavaan kieleen. Lisäksi merkittävää osaa määräyksistä voidaan soveltaa vaihtelevan tiukasti, ja on valittava sovellettavaksi yksi tiukkuusaste ”sen mukaan mikä on kunkin kielen tilanne”.

23. Tämä joustavuus ottaa huomioon alueellisten tai vähemmistökielten todellisissa tilanteissa olevat suuret erot (puhujien määrä, pirstaleisuuden aste jne.). Se huomioi myös monien määräysten aiheuttamat kustannukset ja Euroopan valtioiden hallinnollisen ja taloudellisen kapasiteetin erot. Tässä suhteessa on tärkeää, että sopimusvaltioilla on mahdollisuus lisätä sitoumuksiaan myöhemmässä vaiheessa sitä mukaa kuin niiden juridinen tilanne kehittyi tai niiden taloudellinen tilanne antaa myöden.

24. Peruskirjan IV osa sisältää täytäntöönpanomääräykset, ja siihen kuuluu myös peruskirjan soveltamista valvovan erityisen eurooppalaisen asiantuntijakomitean perustaminen.

Peruskirjan määräysten kommentaari

Johdanto

25. Johdannossa esitellään syyt, joiden vuoksi peruskirja laadittiin, ja siinä selitetään sen perustana oleva filosofia.

26. Euroopan neuvoston pyrkimyksenä on luoda kiinteämmät yhteydet jäsenvaltioidensa välille edistääkseen niiden yhteistä perintöä ja ihanteita. Kielellinen monimuotoisuus on yksi eurooppalaisen kulttuuriperinnön arvokkaimmista osatekijöistä. Euroopan kulttuuri-identiteettiä ei voida rakentaa kielellisen standardisoinnin varaan. Sen perinteisten alueellisten kielten ja vähemmistökielten suojelu ja vahvistaminen on päinvastoin panos Euroopan rakentamiseen, joka Euroopan neuvoston jäsenten ihanteiden mukaan voi perustua vain moniarvoisuuden periaatteisiin.

27. Johdanto viittaa YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevaan kansainväliseen yleissopimukseen ja Euroopan ihmisoikeussopimukseen. Lisäksi siinä mainitaan luonteeltaan poliittiset sitoumukset, jotka on hyväksytty Euroopan turvallisuus- ja yhteistyökokouksen yhteydessä. Kun ajatellaan eräiden Euroopan alueellisten kielten tai vähemmistökielten nykyistä heikkoa tilannetta, pelkkä kiello olla syrjimättä niiden käyttäjiä ei kuitenkaan ole riittävä suoja. Näiden kielten käyttäjien etuja ja toiveita heijasteleva erityistuki on oleellista niiden suojelun ja kehittymisen kannalta.

28. Peruskirjan lähtökohtana on kunnioittaa kansallista itsemääräämisoikeutta ja alueellista koskemattomuutta. Kunkin valtion edellytetään ottavan huomioon kulttuurinen ja yhteiskunnallinen todellisuus, eikä kyse ole missään nimessä poliittisen tai institutionaalisen järjestelmän kyseenalaistamisesta. Päinvastoin juuri siksi, että jäsenvaltiot hyväksyvät alue- ja valtiojärjestelmät sellaisenaan, ne myös uskovat, että on tarpeen ryhtyä toimenpiteisiin – jokaisessa maassa mutta yhteisesti – alueellisten kielten tai vähemmistökielten edistämiseksi.

29. Kulttuurienvälisyyden ja monikielisuuden periaatteiden vahvistaminen palvelee tavoitetta poistaa kaikki väärinymmärrykset peruskirjan luonteesta; se ei pyri missään tapauksessa edistämään minkäänlaista kieliryhmien erottelua. Päinvastoin, siinä tunnustetaan, että jokaisessa valtiossa on tarpeen osata virallista kieltä (tai yhtä virallisista kielistä); näin ollen mitään peruskirjan määräyksistä ei tule tulkita siten, että sen tarkoituksena olisi pystyttää esteitä virallisten kielten osaamiselle.

I osa - Yleiset määräykset

1 artikla – Määritelmät

”Alueellisen kielen tai vähemmistökielen” määritelmä (1 artiklan a kohta)

30. Peruskirjassa käytetty määritelmä korostaa kolmea näkökohtaa:

Valtion kansalaisten perinteisesti käyttämät kielet:

31. Peruskirjan tarkoituksena ei ole ratkoa viimeaikaisista maahanmuuttoilmiöistä syntyneitä ongelmia, jotka ovat seurausta siitä, että maahanmuuttomaassa tai joskus käännytystapauksessa lähtömaassa on ryhmiä, jotka puhuvat vierasta kieltä. Peruskirja ei etenäkään käsittele Euroopan ulkopuolelta tulevien ryhmiä, jotka ovat vastikään tulleet Eurooppaan ja saaneen kansalaisuuden eurooppalaisessa valtiossa. Ilmaisut ”historialliset eurooppalaiset alueelliset kielet tai vähemmistökielet” (ks. johdannon toinen kappale) ja valtion alueella ”perinteisesti käytetyt” (1 artiklan a kohta) osoittavat selvästi, että peruskirja kattaa vain historialliset kielet eli kielet, joita on puhuttu pitkään kyseisessä valtiossa.

Eri kielet:

32. Näiden kielten tulee selvästi poiketa valtion väestön puhumasta muusta kielestä tai muista kielistä. Peruskirja ei koske yhden kielen paikallisvariantteja tai eri murteita. Siinä ei kuitenkaan oteta kantaa usein kiistanalaiseen kysymykseen siitä, missä kohdin eri ilmaisumuodot ovat määriteltävissä erillisiksi kieliksi. Kysymys on riippuvainen paitsi selkeästi kielitieteellisestä pohdinnasta, myös psykologis-sosiologisista ja poliittisista ilmiöistä, jotka voivat johtaa kussakin tapauksessa erilaisiin vastauksiin. Näin ollen kunkin valtion asianomaisten viranomaisten tehtäväksi jää sen omien demokraattisten prosessien mukaisesti päättää, missä kohdin tietty ilmaisuväline muodostuu erilliseksi kieleksi.

Alueellinen väestöpohja:

33. Peruskirjan mukaiset kielet ovat pääosin alueellisia kieliä, toisin sanoen kieliä, joita perinteisesti käytetään tietyllä maantieteellisellä alueella. Tästä syystä peruskirja pyrkii määrittelemään ”alueen, jolla alueellista kieltä tai vähemmistökieltä käytetään”. Kyseessä ei ole pelkästään se alue, jossa asianomainen kieli on vallitseva tai enemmistön puhuma, sillä monista kielistä on tullut vähemmistökieliä jopa alueilla, joilla niillä on perinteinen alueellinen väestöpohja. Syy siihen, miksi peruskirja käsittelee pääosin kieliä, joilla on alueellinen väestöpohja, on se, että useimmat sen puolustamiseen tähtäävistä toimenpiteistä edellyttävät muun kuin koko valtiota koskevan maantieteellisen soveltamisalan määrittelemistä. On selvää, että on myös tilanteita, joissa useampaa kuin yhtä alueellista kieltä tai vähemmistökieltä puhutaan tietyllä alueella; peruskirja kattaa myös nämä tilanteet.

”Alueellisen kielen tai vähemmistökielialueen” määritelmä (1 artiklan b kohta)

34. Tässä tarkoitettulla alueella puhutaan alueellista kieltä tai vähemmistökieltä merkittävässä määrin, vaikka puhujat olisivatkin vähemmistönä, ja ao. alue vastaa sen historiallista väestöpohjaa. Koska peruskirjassa käytetyt termit ovat tässä suhteessa välttämättä melko joustavia, on kunkin valtion asia määritellä tarkemmin peruskirjan hengen mukaisesti alueellisten kielten tai vähemmistökielten alueen käsite ottaen huomioon 7 artiklan 1 kohdan alakohdan b sisältämät määräykset, jotka koskevat alueellisten kielten tai vähemmistökielten maantieteellisen alueen suojelua.

35. Tämän määräyksen avainilmaisu on ”eri suojelu- ja edistämistoimiin ryhtymisen perustana oleva ihmismäärä”. Peruskirjan kirjoittajat välttivät määrittelemästä kiinteä alueellisen kielen tai vähemmistökielen puhujaprosenttia, jonka kohdalla tai josta alkaen alettaisiin soveltaa peruskirjan mukaisia toimenpiteitä. He pitivät parempana jättää valtion arvioitavaksi peruskirjan hengessä ja kunkin määräyksen sisältämän toimenpiteen luonteen mukaisesti, mikä on asianmukainen kielen puhujien lukumäärä, joka edellyttää kyseessä olevan toimenpiteen käyttöönottoa.

”Ei-alueellisten kielten” määritelmä (1 artiklan c kohta)

36. ”Ei-alueelliset kielet” eivät kuulu alueellisten kielten tai vähemmistökielten kategoriaan, koska niillä ei ole alueellista väestöpohjaa. Muissa suhteissa ne kuitenkin vastaavat 1 artiklan a kohdan mukaista määritelmää, koska ne ovat kieliä, joita valtion kansalaiset käyttävät perinteisesti valtion alueella. Esimerkkejä ei-alueellisista kielistä ovat jiddish ja romanikieli.

37. Kun näillä kielillä ei ole alueellista väestöpohjaa, niihin voidaan soveltaa vain rajallista osaa peruskirjasta. Suurimmalla osalla III osassa olevista määräyksistä halutaan suojella tai edistää alueellisia kieliä tai vähemmistökieliä alueella, joilla niitä käytetään. II osaa voidaan helposti soveltaa ei-alueellisiin kieliin, mutta vain soveltuvin osin ja 7 artiklan 5 kohdan mukaisin ehdoin.

2 artikla – Sitoumukset

38. 2 artiklassa tehdään ero peruskirjan kahden pääosan eli II ja III osan välillä.

II osan soveltaminen (2 artiklan 1 kohta)

39. II osa on kattavuudeltaan yleinen ja se koskee kokonaisuudessaan kaikkia sopimusvaltion alueella puhuttuja alueellisia kieliä tai vähemmistökieliä. On kuitenkin todettava, että ilmaisun ”kunkin kielen tilanteen mukaisesti” käyttäminen osoittaa, että tämä osa on kirjoitettu kattamaan hyvin laajan joukon erilaisia kielitilanteita, joita voi tulla vastaan eri eurooppalaisissa maissa ja niiden sisällä. Erityisesti 1 kohta edellyttää, että sopimusvaltiot sitoutuvat sovittamaan politiikkansa, lainsäädäntönsä ja käytäntönsä joukkoon periaatteita ja tavoitteita. Nämä on määritelty melko yleisellä tasolla ja sallivat asianomaisille valtioille laajan harkintavallan tulkinnessa ja soveltamisessa (ks. alla olevat II osaa koskevat selitykset).

40. Vaikka sopimusvaltiot eivät voi vapaasti myöntää tai kieltäytyä myöntämästä alueellisille kielille tai vähemmistökielille peruskirjan II osan takaamaa statusta, ne ovat kuitenkin peruskirjaa soveltavina viranomaisina vastuussa sen päättämisestä, mikä niiden alueen tietyssä osassa käytetty tai tietyn niiden kansalaisryhmän käyttämä ilmaisuväline on alueellinen kieli tai vähemmistökieli peruskirjan tarkoittamalla tavalla.

III osan soveltaminen (2 artiklan 2 kohta)

41. III osan tarkoituksena on muuntaa II osan yleisperiaatteet täsmällisiksi säännöiksi. Se sitoo sopimusvaltioita, jotka sitoutuvat soveltamaan II osan määräysten lisäksi valitsemiaan III osan määräyksiä. Jotta peruskirjaa voidaan soveltaa eri Euroopan valtioiden moninaisiin kielellisiin tilanteisiin, peruskirjan laatijat ovat kirjanneet siihen kaksinkertaisen muuntamismahdollisuuden: ensinnäkin valtiot voivat vapaasti nimetä kielet, joihin ne haluavat soveltaa peruskirjan III osaa. Toiseksi ne voivat päättää kunkin niiden kielten osalta, joihin ne haluavat peruskirjaa sovellettavan, mitä III osan määräyksiä ne tulevat soveltamaan.

42. Sopimusvaltion on mahdollista - peruskirjan kirjainta rikkomatta - tunnustaa, että tietty alueellinen kieli tai vähemmistökieli on olemassa sen alueella, mutta kuitenkin katsoa oman harkintansa mukaisista syistä hyväksi olla tarjoamatta tälle kielelle peruskirjan III osan määräysten mukaista kohtelua. On kuitenkin selvää, että syiden, jotka johtavat valtion jättämään tunnustetun alueellisen kielen tai vähemmistökielen kokonaan III osan tarjoamien etujen ulkopuolelle, on oltava peruskirjan hengen, tavoitteiden ja periaatteiden mukaisia.

43. Kun valtio on päätenyt soveltamaan III osaa alueellaan puhuttuun alueelliseen kieleen tai vähemmistökieleen, sen on vielä päätettävä, mitä III osan kappaleita asianomaiseen alueelliseen kieleen tai vähemmistökieleen sovelletaan. 2 artiklan 2 kohdan mukaan sopimusvaltiot sitoutuvat soveltamaan III osan määräyksistä vähintään 35 kohtaa tai alakohtaa. Valtion rooli näiden eri kohtien valinnassa on se, että sen tulee sovittaa peruskirja mahdollisimman tiiviisti kunkin alueellisen kielen tai vähemmistökielen erityistilanteeseen.

44. Tässä tarkoituksessa 2 artiklan 2 kohdan ehtoja on vähimmäismäärä, jotta voidaan taata sopimusvaltioiden sitoumusten kohtuullinen jakautuminen peruskirjan eri artiklojen kesken ja siten varmistua siitä, etteivät ne jätä huomiotta mitään alueellisten kielten tai vähemmistökielten suojelun tärkeimpiä alueita (kasvatus ja koulutus, oikeusviranomaiset, hallintoviranomaiset ja julkiset palvelut, joukkoviestintä, kulttuuritoiminnot ja -mahdollisuudet, talous- ja yhteiskuntaelämä).

45. Ilmaisuihin ”kohta tai alakohta” viittaa peruskirjan erillisiin ja itsenäisiin määräyksiin. Jos siis valtio valitsee 9 artiklan 3 kohdan, tämä kohta katsotaan yhdeksi yksiköksi 2 artiklan 2 kohdan tarkoituksissa; sama koskee tilannetta, jossa valtio hyväksyy 8 artiklan 1 kohdan g alakohdan. Jos tietyssä kohdassa tai alakohdassa on useinta vaihtoehtoja, yhden niistä valitseminen muodostaa alakohdan 2 artiklan 2 kohdan tarkoituksissa. Jos esimerkiksi 8 artiklassa valtio valitsee 1 kohdassa vaihtoehdoksi a.iii, sen tekstin katsotaan olevan ”alakohta”. Tilanne on toinen, jos valinnat eivät ole välttämättä toistensa vaihtoehtoja, vaan ne voidaan hyväksyä kumulatiivisesti. Jos siis 9 artiklassa valtio valitsee 1 kohdassa vaihtoehdot a.iii ja a.iv, näistä teksteistä tulee 2 artiklan merkityksessä kaksi alakohtaa.

46. Näiden vaihtoehtojen tarkoitus on lisätä peruskirjaan joustavuutta, jotta se voisi ottaa huomioon alueellisten kielten tai vähemmistökielten tilanteissa vallitsevat todelliset laajat eroavuudet. On selvää, että tietyt määräykset, jotka sopivat täydellisesti suuren joukon puhumaan alueelliseen kieleen, eivät sovi vain pienen ihmisryhmän käyttämään vähemmistökielen. Valtioiden roolina ei ole niinkään valita mielivaltaisesti näiden vaihtoehtojen välillä, vaan etsiä kullekin alueelliselle kielelle tai vähemmistökielelle se sanamuoto, joka parhaiten vastaa sen piirteitä ja kehitysvaihetta. Näiden vaihtoehtojen muotoilujen tarkoitus on selvästi ilmaistu III osan asianomaisten artiklojen tai kohtien teksteissä, joissa todetaan, että niitä sovelletaan ”kunkin kielen tilanteen mukaan”. Kun muita asiaankuuluvia tekijöitä ei ole, tämä tarkoittaa laajasti ottaen esimerkiksi sitä, että mitä suurempi on alueellisen kielen tai vähemmistökielen puhujien määrä ja mitä homogeenisempi on ao. alueen väestö, sitä ”vahvempi” vaihtoehto tulee valita; heikompi vaihtoehto tulee valita vain, jos vahvempaa vaihtoehtoa ei voida soveltaa kyseisen kielen tilanteen takia.

47. Siksi valtioiden tehtävänä on siis valita III osan määräykset, jotka muodostavat yhdenmukaiset ja kunkin kielen erityistilanteeseen soveltuvat puitteet. Halutessaan ne voivat valita myös yleiset puitteet, jotka soveltuvat kaikkiin kielisiin tai kielten ryhmään.

3 artikla – Käytännön järjestelyt

48. 3 artikla kuvailee 2 artiklassa hahmoteltujen periaatteiden toteutusmenettelyä: jokainen sopimusvaltio yksilöi ratifiointi-, hyväksyntä-, hyväksymis- tai liittymisasiakirjassaan alueelliset kielet tai vähemmistökielet, joihin III osaa sovelletaan, ja toiseksi III osan kohdat, jotka valitaan kuhunkin kieleen sovellettaviksi. Tämä ymmärretään siten, että valittujen kohtien ei tarvitse olla samoja kunkin kielen kohdalla.

49. Peruskirja ei pakota 2 artiklassaan hyväksymään sekä II että III osaa, sillä valtio voi rajoittaa ratifioimaan vain yleissopimuksen valitsematta mitään kieltä III osan soveltamisen tarkoituksissa. Tässä tapauksessa vain II osaa sovelletaan. Peruskirjan yleinen henki edellyttäisi, että valtiot käyttäisivät hyväkseen III osan tarjoamia mahdollisuuksia, sillä siihen sisältyy peruskirjan tuottaman suojelun ydin.

50. On myös selvää, että sopimusvaltio voi milloin tahansa hyväksyä uusia velvoitteita esimerkiksi lisäämällä uuden alueellisen kielen tai vähemmistökielen peruskirjan III määräysten kohteeksi tai hyväksymällä tietyn kielen tai kaikkien alueellaan puhuttujen alueellisten kielten tai vähemmistökielen osalta uusia, ennalta hyväksymättä olleita kohtia.

51. 3 artiklan sanamuoto ottaa huomioon tiettyjen jäsenvaltioiden kannan, jonka mukaan asianomaisen valtion koko alueella tai osassa virallisen kielen asemassa oleva kansallinen kieli voi olla muissa suhteissa verrannollinen alueellisten kielten tai vähemmistökielten tilanteeseen 1 artiklan a kohdan merkityksessä,

koska sitä käyttää lukumäärältään pienempi ryhmä kuin muuta tai muita virallisia kieliä käyttävä väestö. Jos valtio haluaa, että tällainen vähemmän laajasti käytetty virallinen kieli hyötyisi peruskirjan takaamista suojele- ja edistämistoimista, sillä on näin ollen mahdollisuus päättää, että peruskirjaa sovelletaan siihen. Tämä peruskirjan soveltamisen laajentaminen viralliseen kieleen koskee sitten kaikkia peruskirjan artikloja, myös 4 artiklan 2 kohtaa.

4 artikla – Olemassa olevat suojelujärjestelmät

52. Tämä artikla liittyy siihen, miten peruskirja yhdistyy kielellisten vähemmistöjen juridista asemaa koskevaan kansalliseen lainsäädäntöön tai kansainvälisiin järjestelyihin.

53. Jos tietyillä kielillä tai riittäväillä vähemmistöillä on jo kansallisessa laissa tai kansainvälisissä sopimuksissa määritelty asema, peruskirjan tarkoituksena ei ole selvästikään heikentää niiden määräysten mukaisia oikeuksia tai takuita. Peruskirjan tarjoama suoja tulee muista asiakirjoista johtuvien oikeuksien ja takuiden lisäksi. Kun näitä sitoumuksia sovelletaan ja samasta aiheesta on olemassa keskenään kilpailevia määräyksiä, asianomaisiin vähemmistöihin tai kielisiin on sovellettava niiden kannalta edullisimpia määräyksiä. Näin ollen siis kansallisesta laista tai kansainvälisistä sitoumuksista johtuvat rajoittavimmat määräykset eivät saa olla peruskirjan soveltamisen esteenä.

54. Tämän artiklan 1 kohta koskee erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksen takaamia oikeuksia. Sen pyrkimyksenä on sulkea pois mahdollisuus, että joitain peruskirjan määräyksistä tulkittaisiin siten, että ne rajoittaisivat sen takaamaa henkilöiden nauttimaa ihmisoikeussuojaa.

5 artikla – Voimassaolevat velvoitteet

55. Kuten johdannossa on todettu, peruskirjan tavoitteena olevan alueellisten kielten ja vähemmistökielten suojan ja edistämisen tulee toteutua kansallisen itsenäisyyden loukkaamattomuuden ja alueellisen koskemattomuuden puitteissa. Tämä artikla selventää sen, että sopimusvaltioiden olemassa olevat velvoitteet säilyvät muuttumattomina. Erityisesti on huomattava, että kun peruskirjan ratifioinut valtio on näin tehnyt alueellisia kieliä tai vähemmistökieliä koskevia sitoumuksia, toinen valtio, jolla on erityisiä tätä kieltä tai sen käyttäjiä koskevia intressejä, ei voi käyttää tätä seikkaa tekosyynä sille, että se ryhtyisi toimiin, jotka voisivat loukata ensin mainitun valtion itsenäisyyden loukkaamattomuutta tai alueellista koskemattomuutta.

6 artikla – Tiedottaminen

56. Tämä artiklan mukaisen tiedottamisensitoumuksen tarkoitus perustuu siihen, että peruskirjasta ei koskaan voi tulla täysin toimiva, elleivät toimivaltaiset viranomaiset ja asianomaiset järjestöt ja henkilöt ole tietoisia siitä johtuvista velvoitteista.

II osa - Tavoitteet ja periaatteet

(7 artikla)

Luettelo peruskirjaan sisältyvistä tavoitteista ja periaatteista (7 artiklan 1 kohta)

57. Nämä määräykset koskevat perimmiltään tavoitteita ja periaatteita eivätkä mitään erityisiä täytäntöönpanosääntöjä. Tavoitteiden ja periaatteiden katsotaan muodostavan tarpeelliset puitteet alueellisten kielten tai vähemmistökielten säilyttämiselle. Ne jakautuvat uuden pääotsikon alle.

Alueellisten tai vähemmistökielten tunnustaminen (7 artiklan 1 kohdan a alakohta)

58. Kyse on näiden kielten olemassaolon ja niiden käyttämisen oikeutuksen tunnustamisesta. Tunnustamista ei pidä sekoittaa kielen virallisen aseman tunnustamiseen. Kielen olemassaolon tunnustaminen on edellytys sille, että sen erityispiirteet ja tarpeet otetaan huomioon ja ryhdytään sen

puolesta tehtäviin toimiin.

Kunkin alueellisen kielen tai vähemmistökielen maantieteellisen alueen kunnioittaminen (7 artiklan 1 kohdan b alakohta)

59. Vaikka peruskirja pitääkin toivottavana sen varmistamista, että alueellisen kielen tai vähemmistökielen ja asianomaisen aluehallinnollisen yksikön toimialueet olisivat yhdenmukaiset, on selvää, että tähän tavoitteeseen ei päästä kaikissa tapauksissa, sillä asutuksen muodostumismallit voivat olla liian monimutkaiset ja aluehallinnollisten yksiköiden määrittäminen voi perustellusti riippua muista tekijöistä kuin kielen käyttämisestä. Näin ollen peruskirja ei edellytä sitä, että alueellisen kielen tai vähemmistökielen alueen pitäisi jokaisessa tapauksessa vastata jotain hallinnollista yksikköä.

60. Toisaalta se tuomitsee menettelyt, joiden avulla pystytetään alueellisia jakoja, joiden tarkoituksena on vaikeuttaa tietyn kielen käyttöä tai eloonjäämistä tai hajottaa kieliyhteisö useampaan hallinnolliseen tai alueelliseen yksikköön. Jos hallinnollisia yksiköitä ei pystytä sopeuttamaan olemassa olevan alueellisen kielen tai vähemmistökielen mukaan, niiden on oltava vähintäänkin neutraaleja vaikuttamatta kielteisesti kieleen. Erityisesti paikallis- tai alueellisten viranomaisilla on oltava mahdollisuus hoitaa näitä kieliä koskevat vastuunsa.

Tarve ryhtyä myönteisiin toimiin alueellisten kielten tai vähemmistökielen edistämiseksi (7 artiklan 1 kohdan c ja d alakohdat)

61. Nytemmin on selvää, että lukuisten alueellisten kielten tai vähemmistökielten heikon tilanteen takia pelkkä syrjintäkielto ei riitä niiden olemassaolon turvaamiseksi. Ne kaipaavat myönteistä tukea. Tämä ajatus on ilmaistu 1 kohdan c alakohdassa. Siinä jätetään valtioiden päätettäväksi, miten ne aikovat toimia alueellisten kielten tai vähemmistökielten säilyttämistavoitteen edistämiseksi, mutta peruskirja korostaa sitä, että toimenpiteiden tulee olla määrätietoisia.

62. Kuten lisäksi 1 kohdan d alakohdassa on todettu, edistämisyarkimykseen tulee myös sisältyä toimenpiteitä, jotka edistävät vapaata mahdollisuutta käyttää alueellisia kieliä tai vähemmistökieliä sekä puhetilanteissa että kirjallisesti, ei pelkästään yksityisissä ja ihmissuhdetilanteissa vaan myös yhteisöelämässä, toisin sanoen instituutioiden, yhteiskunnallisen toiminnan ja talouselämän yhteyksissä. Alueellisen kielen tai vähemmistökielen paikka julkisissa yhteyksissä riippuu tietenkin sen omista erityispiirteistä ja vaihtelee kielten välillä. Peruskirja ei anna mitään täsmällisiä tavoitteita tässä suhteessa, mutta sen sisältö edellyttää edistämisyarkimystä.

Alueellisella kielellä tai vähemmistökielellä tapahtuvan opetuksen ja opiskelun takaaminen (7 artiklan 1 kohdan f ja h alakohdat)

63. Alueellisten kielten tai vähemmistökielten säilymisen ja säilyttämisen kannalta keskeinen tekijä on se, mikä paikka niille annetaan koulutusjärjestelmässä. Peruskirja tyytyy II osassa lausumaan periaatteen, mutta jättää valtioiden tehtäväksi määritellä täytäntöönpanokeinot. Se kuitenkin edellyttää, että alueelliset kielet tai vähemmistökielet ovat mukana koulutusjärjestelmän ”kaikilla asianmukaisilla tasoilla”. Alueellisen kielen tai vähemmistökielen opetusjärjestelyt vaihtelevat tietenkin asianomaisen koulutustason mukaan. Eräissä tapauksissa tarvitaan määräyksiä, jotka koskevat alueellisella kielellä tai vähemmistökielellä annettavaa opetusta ja toisissa asianomaisen kielen opetusta. Alueellisen kielen tai vähemmistökielen opetus voitaisiin jättää huomioimatta ainoastaan tasoilla, joilla kieli ei olisi asianmukaista sen erityisten piirteiden takia.

64. Siinä missä 1 kohdan f alakohta koskee kielellä tapahtuvan tai itse kielen opetuksen järjestämistä tai turvaamista sen välittävävälinaeseman takaamiseksi, 1 kohdan h alakohdan määräys koskee alueellisilla kielillä tai vähemmistökielillä tapahtuvaa opiskelua ja tutkimusta yliopistossa tai vastaavalla tasolla; tällainen työ on oleellista näiden kielten sanaston, kieliopin ja syntaksin kehittymisen kannalta. Opiskelun edistäminen on osa yleisempää pyrkimystä edistää alueellisia kieliä tai vähemmistökieliä niiden sisältä lähtevän etenemisen kannustamiseksi.

Muille kuin alueellisia kieliä tai vähemmistökieliä puhuville tarjotut mahdollisuudet näiden kielten oppimiseen

(7 artiklan 1 kohdan g alakohta)

65. Alueellisten kielten tai vähemmistökielten puhujat tietävät, että heidän on osattava virallista kieltä henkilökohtaisten tarpeittensa täyttämisen takia. Johdannossa korostetun kulttuurienvälisyyden ja monikielisyyden mukaisesti on kuitenkin toivottavaa, että tämä monia kieliä koskeva avoimuus ei rajoittuisi vain alueellisten kielten tai vähemmistökielten puhujiin. Kieliryhmien välisen viestinnän ja ymmärryksen edistämiseksi sopimusvaltioita kehoitetaan tarjoamaan alueellisen kielen tai vähemmistökielen esiintymisalueilla kielennoppimismahdollisuuksia myös halukkaille muille henkilöille kuin niiden syntyperäisille puhujille.

66. Tunnetusti eräissä valtioissa asianomaisten viranomaisten tavoitteena on se, että alueellisen kielen pitäisi olla alueella tavallisesti ja yleisesti puhuttu kieli, ja on ryhdytty toimiin sen varmistamiseksi, että kieltä osaavat myös ne, joille se ei ole heidän syntyperäinen kielensä. Tämä politiikka ei ole peruskirjan vastaista, mutta se ei ole myöskään 1 kohdan g alakohdan tarkoitus. Kohta pyrkii varmistamaan kieliryhmien välisen suuremman läpäisyvyyden.

Alueellista kieltä tai vähemmistökieltä puhuvien ryhmien yhteydet (7 artiklan 1 kohdan e ja i alakohdat)

67. Samaa alueellista kieltä tai vähemmistökieltä puhuvilla on oltava mahdollisuus kulttuurivaihtoon ja yleisesti suhteittensa kehittämiseen, jotta he yhdessä voivat myötävaikuttaa kielensä säilyttämiseen ja rikastamiseen. Tässä tarkoituksessa peruskirja haluaa estää sen, että pirstaleiset asutusalueet, valtionsisäiset hallinnolliset jaot tai näiden ryhmien asuminen eri valtioissa muodostaisivat esteen niiden välisille suhteille.

68. On myönnettävä, että alueellisen kielen tai vähemmistökielen puhujien välinen yhteinen identiteetti ei saa heijastua kielteisesti ja aiheuttaa poissulkevuutta tai muiden yhteiskunnallisten ryhmien väheksyntää. Näin ollen eri alueellisten kielten tai vähemmistökielten puhujien kulttuurisuhteiden edistämistavoite palvelee kulttuurin rikastamisen ja valtion eri ryhmien välisen suuremman ymmärryksen päämäärää.

69. 1 kohdan i alakohta lisää vielä yhden näkökulman: ajatuksen siitä, että näiden yhteyksien pitää myös voida kehittyä valtakunnanrajojen yli, mikäli samat tai samanlaiset alueelliset kielet tai vähemmistökielet ovat levinneet useisiin maihin. Määritelmän mukaan alueellisia kieliä tai vähemmistökieliä puhuu kyseisissä valtioissa suhteellisen pieni määrä puhujia: kulttuuripiirin molemminpuolisen rikastamisen vuoksi viimeksi mainittujen saattaa olla tarpeen voida turvautua rajat ylittäviin kulttuuriresursseihin, jotka ovat saman tai samanlaisen kielen puhujien muodostaman ryhmän käytettävissä. Tämä on erityisen tärkeää siellä, missä yhden valtion alueellinen kieli vastaa toisen valtion tärkeää kulttuurikieltä tai jopa kansallista kieltä ja rajat ylittävä yhteistyö voi antaa alueelliselle yhteisölle mahdollisuuden hyötyä laajemmalle levinneellä kielellä tapahtuvasta kulttuuritoiminnasta. On tärkeää, että valtiot tunnustavat näiden suhteiden oikeutuksen eivätkä pidä niitä epäilyttävinä kunkin valtion kansalaisiltaan odottaman lojaliteetin näkökulmasta tai oman alueellisen koskemattomuutensa uhkana. Kieliryhmä tuntee kuuluvansa lähemmin valtioon, jonka osa se on, jos sen osallisuus tunnustetaan eikä sen kulttuuriyhteyksiä naapuriyhteisöihin estetä.

70. Valtioille jätetään kuitenkin vapaus suunnitella sopivimmat järjestelyt tämän ylikansallisen vaihdon toteuttamiseksi pitäen erityisesti mielessä joidenkin kohtaamat kotimaiset ja kansainväliset rajoitukset. Yksityiskohtaisemmat sitoumukset esitellään III osan 14 artiklassa.

Erottelun poistaminen (7 artiklan 2 kohta)

71. Alueellisten kielten tai vähemmistökielten käyttöön liittyvän erottelun kieltäminen on näiden kielten puhujille kuuluva vähimmäistae. Tästä syystä sopijavaltiot sitoutuvat poistamaan toimenpiteet, jotka jarruttavat tai vaarantavat alueellisen kielen tai vähemmistökielen säilyttämistä tai kehittymistä.

72. Tähän kohdan tarkoituksena ei ole kuitenkaan luoda täydellistä kielten oikeuksien välistä yhdenvertaisuutta. Kuten sanamuodosta ja etenkin termin "aiheeton" lisääminen osoittaa, on

todellisuudessa hyvin peruskirjan hengen mukaista, että alueellisiin kieliin tai vähemmistökieliin liittyvän politiikan harjoittamisessa voidaan tehdä eri kielten välisiä eroja. Etenkin kunkin valtion toimet kansallisten tai virallisten kielten edistämiseksi eivät ole alueellisten kielten syrjintää pelkästään siksi, että samoja toimenpiteitä ei tehdä niiden eduksi. Nämä toimenpiteet eivät kuitenkaan ole alueellisten kielten tai vähemmistökielten säilyttämisen tai kehittämisen esteenä.

73. Samanaikaisesti ja nimenomaan siksi, että virallisten ja alueellisten kielten tai vähemmistökielten välillä on eroja ja että jälkimmäisten käyttäjät ovat usein epäedullisessa asemassa, peruskirja lähtee siitä, että voi olla tarpeen ryhtyä toimenpiteisiin, joiden tavoitteena on näiden kielten säilyttäminen ja edistäminen. Mikäli toimenpiteillä on tämä tarkoitus ja ne pelkästään pyrkivät edistämään kielten välistä yhdenvertaisuutta, niitä ei tule pitää syrjivinä.

Kieliryhmien keskeisen kunnioituksen ja yhteisymmärryksen edistäminen (7 artiklan 3 kohta)

74. Alueellisten kielten tai vähemmistökielten kunnioittaminen ja niitä koskevan suvaitsevaisuuden kehittäminen ovat osa yleistä pyrkimystä luoda ymmärrystä valtiosisäisen kielten moninaisuuden tilanteessa. Suvaitsevuuden ja avoimuuden luominen koulutusjärjestelmän ja joukkoviestintien avulla on tärkeä tekijä alueellisten kielten tai vähemmistökielten käytännön säilyttämisen kannalta. Joukkoviestintien kannustamista toimimaan näiden tavoitteiden mukaisesti ei pidetä lainvastaisena valtion vaikuttamisena; päinvastoin ihmisoikeuksien kunnioittaminen, vähemmistöjä kohtaan osoitettu suvaitsevaisuus ja vihaan kiihottamisen välttäminen ovat tavoitteita, joita useimmat Euroopan valtiot eivät arkaile määrittellä joukkoviestintien velvollisuuksiksi. Samassa hengessä alueellisten kielten tai vähemmistökielten puhujien näkökulmasta tämä periaate on tärkeä tekijä, jonka nojalla he ovat avoimia enemmistökielten ja -kulttuurien suhteen.

Alueellisten kielten tai vähemmistökielen etujen edustamiseen tarkoitettujen elinten perustaminen (7 artiklan 4 kohta)

75. CAHLR on pitänyt tärkeänä, että kussakin valtiossa olisi mekanismeja, joilla julkiset viranomaiset voivat ottaa huomioon alueellisten kielten tai vähemmistökielten puhujien ilmaisemat tarpeet ja toiveet. Tämän seurauksena suositellaan, että kullekin alueelliselle kielelle tai vähemmistökielelle tulisi olla oma edistämiselimensä, joka vastaa kielen etujen ajamisesta kansallisella tasolla ja tekee käytännön toimia sen edistämiseksi sekä valvoo peruskirjan täytäntöönpanoa asianomaisen kielen kohdalla. Ilmaisuuksissa ”tarvittaessa” tarkoitetaan muun muassa sitä, että jos näitä laitoksia on jo jossain muodossa olemassa, tarkoituksena ei ole kehottaa valtioita perustamaan uusia päällekkäisiä instituutioita.

Peruskirjan periaatteiden soveltaminen ei-alueellisiin kieliin (7 artiklan 5 kohta)

76. Vaikka peruskirja koskee pääosin kieliä, jotka historiallisesti liitetään valtion tiettyyn maantieteelliseen alueeseen, CAHLR ei halunnut jättää huomioimatta kieliä, joita perinteisesti puhutaan ao. valtiossa, mutta joilla ei ole täsmällistä alueellista väestöpohjaa.

77. Tunnustaen sen, että II osassa olevien lukuisten periaatteiden ja tavoitteiden alueellisesta soveltamisalasta sekä niistä käytännön vaikeuksista johtuen, joita kohdataan ryhdyttäessä täytäntöönpanotoimiin määrittelemättä niiden maantieteellistä soveltamisalaa, näitä määräyksiä ei kuitenkaan voida soveltaa ei-alueellisiin kieliin ilman tiettyä sopeuttamista. Näin ollen 5 kohta täsmentää, että määräyksiä sovelletaan mahdollisuuksien mukaan näihin kieliin.

78. Eräitä 1-4 kohdissa olevia määräyksiä voidaan soveltaa vaikeuksista myös ei-alueellisiin kieliin; tämä koskee näiden kielten tunnustamista, niitä koskevan kunnioituksen, ymmärryksen ja suvaitsevaisuuden ilmapiirin luomiseen tähtääviä toimia, syrjinnän kieltoa ja myönteisen tuen antamista, kielten puhujille tarjottua mahdollisuutta luoda keskinäisiä yhteyksiä valtion sisällä ja sen ulkopuolella sekä kielen tutkimuksen ja opiskelun edistämistä. Toisaalta ei ole mahdollista soveltaa ei-alueellisiin kieliin määräyksiä, jotka koskevat hallinnollisia jakoja ja kieliä puhumattomille henkilöille tarjottuja mahdollisuuksia oppia niitä jossain määrin, sillä näihin toimiin voidaan ryhtyä pelkästään tietyllä alueella. Tavoitteita näiden

ei-alueellisten kielten opetuksen ja opiskelun sekä niiden julkisen käytön edistämisen järjestämisestä voitaneen käytännön syistä toteuttaa vain tietyin muutoksin.

III osa – Vähemmistökielten käytön edistämiseen julkisessa elämässä tähtäävät, 2 artiklan 2 kohdassa annettujen sitoumusten mukaiset toimenpiteet

Artikla 8 – Koulutus

79. Tämän artiklan 1 kohdan määräykset koskevat vain aluetta, jolla kutakin alueellista kieltä tai vähemmistökieltä käytetään. Niitä myös sovelletaan ”kunkin kielen tilanne huomioon ottaen”. Kuten yllä 2 artiklan 2 kohtaan viitaten on todettu, tämä säännös on erityisen merkityksellinen valittaessa kutakin kieltä koskevaa vaihtoehtoa a–f alakohdissa.

80. Lauseen ”heikentämättä asianomaisen valtion virallisen kielen tai kielten opetusta” tarkoituksena on torjua kaikki mahdollisuudet tulkita 8 artiklan 1 kohdan määräyksiä – ja varsinkin ensimmäistä vaihtoehtoa kussakin a–f alakohdissa – siten, että ne sulkisivat pois enemmistön puhuman tai puhumien kielen tai kielten opetuksen. Tämänkaltaisen pyrkimys muodostaa kielijohdantoja olisi johdanto-osassa korostettujen kulttuurienvälisyys- ja monikielisyysperiaatteitten vastaista ja vahingollista asianomaisten väestöryhmien etujen kannalta. Niiden maiden erityisolosuhteissa, joissa peruskirjaa sovelletaan vähemmän laajasti puhuttuihin virallisiin kieliin, ao. lausetta tulisi tulkita siten, että 1 kohdan määräykset eivät vaikuta muiden virallisten kielten opetusta.

81. 8 artikla koskee useita koulutustasoja: esikoulua, ala- ja yläkoulua, teknistä ja ammatillista koulutusta, yliopistoa ja aikuiskasvatusta. Kaikilla näillä tasoilla on eri vaihtoehtoja kunkin alueellisen kielen tai vähemmistökielen tilanteen mukaan.

82. Joissain alakohdissa on käytetty ilmausta ”lukumäärä katsotaan riittäväksi”. Tässä tunnustetaan se, että viranomaisilta ei voi edellyttää ao. toimiin ryhtymistä, jos kieliryhmän tilanteesta johtuen on vaikea yltää luokan perustamisen vaatimaan oppilasmäärään. Toisaalta alueellisten kielten tai vähemmistökielten erityisolosuhteita ajatellen ehdotetaan, että luokan perustamisen edellyttämää normaalikiintiötä sovellettaisiin joustavasti ja pienempi oppilasmäärä ”katsottaisiin riittäväksi”.

83. Vaihtoehdon iv sanamuoto c ja d alakohdissa ottaa huomioon sen, että kansalliset tilanteet vaihtelevat sekä täysi-ikäisyyden että oppivelvollisuuden osalta. Näistä sekoista riippuen huomioitavat toiveet voivat tulla joko oppilailta itseltään tai heidän vanhemmiltaan.

84. Myös se tunnustetaan, etteivät kaikki koulutusjärjestelmät erottele toisen asteen koulutusta ja ammatillista koulutusta. Ammatillista koulutusta pidetään vain yhtenä toisen asteen koulutuksen erityismuotona. Tästä huolimatta c ja d alakohtien mukainen erottelu ottaa huomioon ammatillisten koulutusjärjestelmien erot. Erityisesti maissa, joissa ammatillinen koulutus tapahtuu laajalti oppisopimus pohjaisesti ja alueellisia kieliä ja vähemmistökieliä suosivia toimia on siksi vaikea soveltaa, tämä sallii sopimusvaltion vähintäänkin hyväksyvän tiukemmat vaatimukset yleisen toisen asteen koulutuksen osalta.

85. Yliopisto- ja aikuiskoulutusta koskevat määräykset vastaavat muita koulutustasoja koskevia määräyksiä sikäli, että nekin tarjoavat vaihtoehdon alueellisen kielen tai vähemmistökielisen opetuksen ja asianomaisen kielen opetuksen välillä. Samoin kuin esikouluopetuksen kohdalla, tässäkin tarjotaan lisäratkaisu tapauksiin, joissa viranomaisilla ei ole suoraa toimivaltaa kyseisessä koulutustyyppissä. Tietyissä valtioissa alueellisen kielen tai vähemmistökielen puhujien lukumäärää voidaan pitää riittämättömänä yliopistotasoisien koulutuksen järjestämiseksi ao. kielellä tai sen opettamiseksi oppiaineena. Tässä yhteydessä esimerkkeinä on valtioita, joissa päättötodistusten tunnustamista koskevan erityisen tai yleisen sopimuksen nojalla hyväksytään alueellisen kielen tai vähemmistökielen puhujan yliopistotutkinto, joka on suoritettu toisessa valtiossa, jossa tätä kieltä käytetään.

86. 1 kohdan g alakohdan vaikuttimena on halu olla eristämättä alueellisten kielten tai

vähemmistökielten opetusta niiden kulttuurisesta kontekstista. Nämä kielet liittyvät usein erilliseen historiaan ja erityisiin perinteisiin. Tällainen historia ja alueellinen tai vähemmistökulttuuri ovat Euroopan kulttuuriperimän osia. On samalla tavoin toivottavaa, että asianomaisia kieliä puhumattomillakin on siihen mahdollisuus

87. Kun valtio sitoutuu takaamaan alueellisen kielen tai vähemmistökielen opetuksen, sen tulee varmistaa, että tähän on olemassa tarpeelliset taloudelliset, henkilöstö- ja opetuksen apuresurssit. Tätä tarpeellista seuraamusta ei ole tarpeen yksilöidä peruskirjassa. Silti henkilöstöä koskee myös pätevyys- ja siten koulutuskysymys. Tämä on perustavanlaatuinen näkökulma, ja siksi sitä koskevat erityismääräykset ovat 1.h kohdassa.

88. Kun ajatellaan opetuksen ja erityisesti koulujärjestelmän perustavanlaatuista merkitystä alueellisten kielten ja vähemmistökielten säilyttämiselle, CAHLR on pitänyt tarpeellisena, että asetetaan erityinen valvontaelin tai -elimä valvomaan tällä alueella tehtäviä toimia. Valvontaelimen ominaisuuksia ei ole yksilöity 1.i kohdassa. Se voi näin ollen olla joku kouluviranomaisen elin tai itsenäinen laitos. Tämä tehtävä voidaan myös antaa elimelle, josta määrätään peruskirjan 7 artiklan 4 kohdassa. Joka tapauksessa peruskirja edellyttää valvontahuomioiden julkistamista.

89. Peruskirja rajaa yleensä alueellisten kielten tai vähemmistökielten suojelun maantieteelliselle alueelle, jolla niitä perinteisesti puhutaan, mutta 8 artiklan 2 kohta on tämän säännön poikkeus. Se perustuu toteamukseen, että nykyisissä liikkuvuuden olosuhteissa alueellisuuden periaate ei kenties ole enää käytännössä riittävä alueellisen kielen tai vähemmistökielen tehokkaaksi suojelemiseksi. Tämä seuraa etenkin siitä, että merkittävän suuri määrä näiden kielten puhujia on muuttanut suurimpiin kaupunkeihin. Ajatellen kuitenkin vaikeuksia, joita kohdataan koulutusmääräyksen laajentamisessa alueellisiin kieliin tai vähemmistökieliin niiden perinteisen alueellisen pohjan ulkopuolelle, 8 artiklan 2 kohta on laadittu joustavasti koskemaan niitä koskevia sitoumuksia, ja se joka tapauksessa koskee vain toimenpiteitä, jotka ovat perusteltuja asianomaisen kielen käyttäjämäärien näkökulmasta.

Artikla 9 – Oikeusviranomaiset

90. Tämän artiklan 1 kohtaa sovelletaan tuomiopiireihin, joissa alueellisia kieliä tai vähemmistökieliä käyttävien asukkaiden lukumäärä oikeuttaa kyseiset toimenpiteet. Määräys vastaa osittain peruskirjan useimmissa määräyksissä näkyvää yleissääntöä, jossa on kyse alueellisten kielten tai vähemmistökielten suojaamisesta niiden perinteisillä käyttöalueilla. Kun on kyse yleemmistä oikeusasteista alueella, jossa alueellista kieltä tai vähemmistökieltä käytetään, on kyseisen valtion tehtävänä ottaa huomioon oikeusjärjestelmän erityisluonne ja sen oikeusasteiden hierarkia.

91. 9 artiklan 1 kohdan sanamuoto heijastelee myös CAHLR:n halua suojella oikeusjärjestelmän peruseriaatteita, kuten osapuolten yhdenvertaisuutta, sekä välttää oikeusprosessien aiheuttomia viivytyksiä sillä, että näitä mahdollisuuksia käytettäisiin mahdollisesti väärin vetoamalla paikallisiin tai alueellisiin kieliin. Tämä perusteltu huoli ei kuitenkaan oikeuta minkäänlaista yleistä sopimusvaltion sitoumusten rajaamista tämän kohdan nojalla, vaan tarjottujen mahdollisuuksien väärinkäyttöepäily on tuomarin ratkaistava yksittäisissä tapauksissa.

92. Artiklassa tehdään ero rikosoikeudellisten, riita-asioita koskevien ja hallinnollisten menettelyjen välillä, ja tarjotut vaihtoehdot on sovitettu niiden kunkin erityisluonteeseen. Kuten sanat ”ja/tai” osoittavat, osaa vaihtoehdoista voi soveltaa kumulatiivisesti.

93. 9 artiklan 1 kohdan määräykset liittyvät tuomioistuinmenettelyihin. Riippuen siitä, mitkä ovat kunkin valtion erityiset oikeuden toteutumiseen liittyvät järjestelyt, termi ”tuomioistuin” tulee tarvittaessa ymmärtää siten, että se kattaa myös muita oikeuden jakamiseen liittyviä elimiä. Tämä koskee erityisesti c alakohtaa.

94. 9 artiklan 1 kohdan a, b ja c alakohdissa käytetään ensimmäisenä vaihtoehtona ilmaisua ”käyttää oikeudenkäynnissä alueellista kieltä tai vähemmistökieliä”. Tämä ilmaisu tarkoittaa joka tapauksessa sitä, että asianomaista alueellista kieltä tai vähemmistökieltä käytetään oikeussalissa ja menettelyissä, joihin tätä kieltä puhuva osapuoli osallistuu. Jää kuitenkin kunkin valtion päätettäväksi sen oman oikeusjärjestelmän erityispiirteiden valossa, mikä on ilmaisun ”käyttää oikeudenkäynnissä” tarkka laajuus.

95. On todettava, että 1 kohdan a.ii alakohta, jossa sopimusvaltiot sitoutuvat takaamaan syytetyille oikeuden käyttää omaa alueellista kieltään tai vähemmistökieltään, ylittää sen, mitä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 3 kohdan e alakohdassa määrätään syytetyn oikeudesta saada ilmaista tulkkiapua, jos hän ei ymmärrä tai puhu tuomioistuimen kieltä. Samalla tavoin kuin b kohdan alakohta ii ja c kohdan .ii alakohta, tämänkin alakohta perustuu siihen, että vaikka alueellisia kieliä tai vähemmistökieliä puhuvat pystyvät puhumaan virallista kieltä, olleessaan tilanteessa, jossa on kyse itsensä puolustamisesta tuomioistuimessa, heillä saattaa olla tarve ilmaista itseään kielellä, joka on tunnetasolla heitä lähimpänä tai jota he puhuvat sujuvammin. Olisi siten peruskirjan tarkoituksen vastaista, jos sen soveltaminen rajoittuisi vain käytännön välttämättömyystilanteisiin. Kun toisaalta on niin, että tämä määräys ylittää tiukasti määritellyn ihmisoikeusnäkökulman antamalla syytetyllä vapauden valita ja edellyttää, että apua on tarjottava tämän päätöksen mukaisesti, on pidetty kohtuullisena antaa valtioille jonkin verran harkintavaltaa sen hyväksymisessä ja rajoittaa sen soveltamisen tiettyihin tuomiopiireihin.

96. 1 kohdan d alakohdan tarkoituksena on määrätä siitä, että 9 artiklan 1 kohdan b ja c alakohtien soveltamisen seurauksena tarpeelliseksi tulevan kääntämisen tai tulkkauksen tulee olla maksutonta. Mikäli valtio ei valitse tätä alakohtaa, jää sen päätettäväksi ratkaista tämä kysymys joko olemassa olevien lain määräysten nojalla tai hyväksymällä uusia erityissäännöksiä, jotka ottavat huomioon alueellisten kielten tai vähemmistökielten edistämistarpeen. Tämän seurauksena kustannukset tulisivat joko kokonaan tai osaksi sen henkilön kannettaviksi, joka pyytää tiettyä tointa taikka ne jaettaisiin osapuolten kesken tms.

97. 2 kohta koskee alueellisella kielellä tai vähemmistökielellä laadittujen oikeudellisten asiakirjojen pätevyyttä. Sen soveltamisala on itse asiassa rajattu, koska siinä ei ilmoiteta oikeudellisen asiakirjan pätevyyden kaikkia ehtoja, vaan se ainoastaan määrää, että jos asiakirja on laadittu alueellisella kielellä tai vähemmistökielellä, se ei ole yksistään peruste sen pätevyyden kiistämiseksi. Lisäksi tämä ei poista valtiolta

mahdollisuutta säätää lisämuodollisuuksista tällaisessa tapauksessa, esim. määräystä virallisella kielellä annettavan erityismuotoisen varmennuksen lisäämisestä. 2 kohdan b alakohta kohta merkitsee sitä, että sellaisen asiakirjan sisältö, johon alueellista kieltä tai vähemmistökieltä käyttävä osapuoli vetoaa, on annettava suoraan tai välillisesti (ilmoitus, valtion tietopalvelu tms.) alueellista kieltä tai vähemmistökieltä taitamattoman toisen osapuolen tai asiassa osallisena olevien ulkopuolisten tietoon näiden ymmärtämässä muodossa.

98. 9 artiklan 2 kohdan soveltaminen ei vaikuta kielteisesti oikeudellista apua koskevien sopimusten tai yleissopimusten soveltamiseen, kun niissä on nimenomaisesti käsitelty käytettäviä kieliä koskevaa kysymystä.

99. 3 kohta koskee lakitekstien kääntämistä alueellisille kielille tai vähemmistökielille. Lause ”ellei tästä ole huolehdittu muulla tavalla” viittaa tapauksiin, joissa teksti on jo olemassa alueellisella kielellä tai vähemmistökielellä, koska se on jo käännetty samanlaiselle tai täysin samalle kielelle, joka on toisen valtion virallinen kieli.

Artikla 10 – Hallintoviranomaiset ja julkiset palvelut

100. Tämän artiklan tarkoitus on sallia alueellisia kieliä tai vähemmistökieliä puhuvien harjoittaa kansalaisoikeuksiaan ja täyttää kansalaisvelvollisuutensa olosuhteissa, jotka kunnioittavat heidän ilmaisutapaansa.

101. Määräykset on pääosin laadittu parantamaan viranomaisten ja alueellisia kieliä ja vähemmistökieliä käyttävien välistä viestintää. On totta, että yhteiskunnalliset ja kulttuuriset tilanteet ovat kehittyneet siten, että suuri enemmistö näitä kieliä puhuvista on kaksikielisiä ja he pystyvät käyttämään virallista kieltä viranomaisten kanssa asioidessaan. Alueellisten kielten tai vähemmistökielten käytön salliminen asioitaessa näiden viranomaisten kanssa on kuitenkin perustavanlaatuista ao. kielten aseman ja kehityksen kannalta ja myös subjektiivisesta näkökulmasta. On selvää, että jos kieli on kokonaan rajattu viranomaissuhteiden ulkopuolelle, sen käyttö on tosiasiallisesti kielletty, sillä kieli on julkisen viestinnän väline eikä sitä voida rajata pelkästään yksityisten suhteiden piiriin. Lisäksi on niin, että jos kielelle ei anneta pääsyä poliittisille, juridisille tai hallinnollisille kentille, se menettää asteittain terminologisen potentiaalinsa näillä alueilla ja siitä tulee ”vammutunut” kieli, joka on kyvytön ilmaisemaan kaikkia yhteisöelämän puolia.

102. 10 artikla erottaa kolme kategoriaa viranomaisten toimenpidetyypeissä:

- valtion hallinnollisten viranomaisten toimet; toisin sanoen viranomaisten perinteiset toimet, etenkin julkisen valtaoikeuksien tai tavanomaisen lain antamien valtuuksien käyttämisen muodossa (1 kohta);
- paikallis- ja alueellisten viranomaisten toimet, toisin sanoen yleensä valtakuntaa pienempien alueiden viranomaiset, joilla on itsehallintovaltuuksia (2 kohta);
- julkis- tai yksityisoikeudellisia julkisia palveluita tuottavien elinten toimet, jotka ovat julkisen valvonnan alaisia; postipalvelut, sairaalat, sähkö, liikenne jne. (3 kohta).

103. Kullakin alueella, joilla on ao. viranomaisten tai elinten erityisluonteeseen sopivia sovelluksia, kiinnitetään huomiota kielitilanteiden moninaisuuteen. Joissain tapauksissa alueellisen kielen tai vähemmistökielen ominaisuudet mahdollistavat sen tunnustamisen ”puoliviralliseksi” kieleksi, jolloin se on omalla alueellaan viranomaisten työkieli tai normaali viestintäväline. (Virallisen tai laajimmin puhutun kielen käyttö on yhä normi asioitaessa niiden henkilöiden kanssa, jotka eivät puhu alueellista kieltä tai vähemmistökieltä.) Vaihtoehtoisesti kieltä voidaan käyttää vähintään suhteissa, joita viranomaisilla voi olla niiden henkilöiden kanssa, jotka puhuvat heille tällä kielellä. Jos kuitenkin alueellisen kielen tai vähemmistökielen objektiivinen tilanne tekee tällaiset ratkaisut mahdottomiksi toteuttaa, vähimmäissitoumuksista säädetään kyseisen kielen puhujien aseman turvaamiseksi: suulliset tai kirjalliset hakemukset tai asiakirjat voidaan laillisesti jättää alueellisella kielellä tai vähemmistökielellä ilman siitä seuraavaa velvollisuutta antaa vastaus tällä kielellä.

104. 1 ja 3 kohdassa tarkoitetut sopimusvaltioiden sitoumukset on ehdollistettu lauseella ”sikäli kuin voidaan kohtuudella katsoa mahdolliseksi”. Tätä varausta ei ole tarkoitettu korvaamaan sitä mahdollisuutta, joka sopijavaltioille myönnetään 2 artiklan 2 ja 3 kohdan ja 1 kohdan nojalla ja jonka nojalla ne voivat jättää eräitä peruskirjan III osan määräyksiä pois kutakin eri kieltä koskevista sitoumuksistaan. Tässä kuitenkin pyritään ottamaan huomioon se, että eräillä säädetyistä toimenpiteistä on merkittäviä taloudellisia, henkilöstö- ja koulutusvaikutuksia. Tietyn määräyksen hyväksyminen tietyn kielen osalta johtaa välttämättä sitoumukseen varata sille resurssit ja tehdä hallinnolliset järjestelyt, jotka ovat tarpeen sen voimaansaattamiseksi. Siitä huolimatta tunnustetaan se, että voi olla olosuhteita, joissa kyseisen määräyksen täysimääräinen ja ehdoton soveltaminen ei ole, tai ei vielä ole, realistista. Lause ”sikäli kuin voidaan kohtuudella katsoa mahdolliseksi” sallii sopijavaltioiden asianomaisia määräyksiä soveltaessaan päättää yksittäistapauksessa, ovatko tällaiset olosuhteet olemassa.

105. 2 kohdan ehdot ja etenkin sopimusvaltioiden sitoumus ”sallia ja/tai rohkaista” on laadittu siten, että siinä otetaan huomioon paikallis- ja alueellisen itsehallinnon periaate. Ne eivät merkitse sitä, että tässä olevia määräyksiä, jotka koskevat kansalaisia lähimpänä olevia viranomaisia, pidettäisiin vähemmän tärkeinä. Yleisemmällä tasolla CAHLR oli tietoinen siitä, että eräiden peruskirjan määräysten soveltaminen kuuluu paikallis- tai alueviranomaisten toimivaltaan ja saattaa aiheuttaa asianomaisille merkittäviä kustannuksia. Sopimusvaltioiden tulisi varmistaa, että peruskirjan täytäntöönpanossa kunnioitetaan paikallisen itsehallinnon periaatetta Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan määrittämällä tavalla, etenkin sen 9 artiklan 1 kohdassa säädetyin mukaisesti: ”Paikallisviranomaiset ovat kansallisen talouspolitiikan rajoissa oikeutettuja riittäviin omiin taloudellisiin voimavaroihin, joiden käytöstä ne voivat vapaasti määrätä toimivaltuksiensa rajoissa.”

106. 2 kohdan a alakohta kohta koskee alueellisten kielten tai vähemmistökielten käyttöä ”alue- ja paikallisviranomaisissa”. Tämän muotoilun tarkoituksena on osoittaa, että asianomainen viranomainen voi käyttää alueellista kieltä tai vähemmistökieltä työkielenä; se ei kuitenkaan tarkoita, että alueellista kieltä tai vähemmistökieltä voidaan käyttää oltaessa yhteydessä keskushallintoon.

Artikla 11 – Joukkoviestimet

107. Alueellisten kielten tai vähemmistökielten joukkoviestimissä saama aika ja tila on elintärkeää niiden suojelemiseksi. Nykyään mikään kieli ei voi säilyttää vaikuttavuuttaan, ellei sillä ole pääsyä uusiin joukkoviestintään muotoihin. Niiden maailmanlaajuinen kehitys ja tekniikan edistysaskeleet ovat johtamassa vähemmän laajasti puhuttujen kielten kulttuurisen vaikutuksen heikentymiseen. Suurten joukkoviestinten kuten television yleisön koko on yleensä keskeinen tekijä. Alueelliset kielet ja vähemmistökielet edustavat kuitenkin pieniä kulttuurimarkkinoita. Vaikka lähetystekniikan kehittyminen onkin tarjonnut niille uusia mahdollisuuksia, on yhä niin, että joukkoviestintänäkyvyys edellyttää niiltä julkista tukea. Joukkoviestimet ovat kuitenkin alue, jolla julkisen vallan toimet ovat rajalliset eikä säädöspohjainen toiminta ole kovin tehokasta. Viranomaiset toimivat tällä alueella pääosin rohkaisun ja avun tarjoamisen kautta. Sen varmistamiseksi, että tätä rohkaisua ja apua annetaan alueellisten kielten tai vähemmistökielten tueksi, peruskirja pyytää valtioita antamaan eritasoisia sitoumuksia.

108. Tässä artiklassa käsitellyt toimenpiteet kohdistuvat alueellisten kielten tai vähemmistökielten käyttäjien eduksi ao. kielten maantieteellisillä alueilla. Tässä suhteessa 1 kohdan sanamuoto, joka poikkeaa muiden artiklojen muotoilusta, ottaa kuitenkin huomioon erityisesti audio-visuaalisten joukkoviestinten erityisluonteen. Vaikka siis toimenpiteitä tehdään tiettyyn alueeseen liittyen, niiden vaikutukset voivat olla paljon sen rajoja laajemmat; toisaalta toimenpiteisiin ei välttämättä tarvitse tehdä kyseisellä alueella, mikäli ne kuitenkin hyödyttävät siellä asuvia.

109. On tunnustettava, että eri valtioiden viranomaisilla on erisuuruinen vaikutus joukkoviestimiin. Tästä syystä 1 ja 3 kohdissa todetaan, että niiden sitoumusten laajuus määräytyy niiden tällä alalla olevan toimivallan, päätösvallan tai laillisen roolin laajuuden mukaan. Lisäksi korostetaan sitä, että jokaisessa maassa joukkoviestinten autonomian periaate rajoittaa valtion lainmukaista roolia niiden juridisten puitteiden ja ehtojen luomisessa, joiden rajoissa tämän artiklan tarkoitus voidaan saavuttaa.

110. 11 artiklan 1 kohta erottaa ne sitoumukset, joita ehdotetaan alueellisten kielten tai vähemmistökielten eduksi radio- ja tv-toiminnassa sen mukaan, onko niillä julkinen palvelutehtävä. Tähän tehtävään, jota voi hoitaa julkinen tai yksityinen radio- tai televisioyhtiö, kuuluu laajan ohjelmiston tarjoaminen, joka ottaa huomioon vähemmistömaut ja kiinnostusten kohteet. Tässä suhteessa valtio voi säätää (esim. laissa tai lähetystoimintaa harjoittavan tahon saamista ohjeissa) ohjelmien lähettämisestä alueellisilla kielillä tai vähemmistökielillä. Tätä tilannetta käsitellään a alakohdassa. Toisaalta silloin, kun lähetystoiminta nähdään puhtaaksi yksityissektorin toimintana, valtio ei voi tehdä muuta kuin ”rohkaista ja/tai helpottaa” (b ja c alakohdat). Painettua lehdistöä koskee vain jälkimmäinen tilanne (e alakohhta). Tilanteen mukaan sopimusvaltioiden sitoumus sisältää tarpeellisten taajuuksien jakamisen tahoille, joilla on alueellisilla kielillä tai vähemmistö kielillä toteutettavaa lähetystoimintaa.

111. Riippumatta siitä, miten vähäinen rooli valtiolla on joukkoviestimissä, sillä on tavallisesti vähintäänkin valtuudet taata viestinnän vapaus tai tehdä toimenpiteitä, jotka tähtäävät tämän vapauden esteiden poistamiseen. Tästä syystä 2 kohta ei sisällä samaa viranomaisten toimivallan laajuutta koskevaa varausta kuin 1 kohta. Sitoumus vastaanottovapauden takaamisesta ei liity pelkästään naapurimaista lähetettyjen ohjelmien vastaanotolle asetettuihin tarkoituksellisiin esteisiin, vaan myös passiivisiin esteisiin, jotka aiheutuvat siitä, etteivät toimivaltaiset viranomaiset ole ryhtyneet toimiin tällaisen vastaanoton mahdollistamiseksi.

112. Ajatellen sitä, että naapurimaista tulevat lähetykset eivät ole samojen laillisten ehtojen kohteena kuin sopimusvaltion alueella tuotetut ohjelmat, tämän kohdan kolmas virke sisältää varmistuksen, joka on muotoiltu samoin kuin Euroopan ihmisoikeussopimuksen ilmaisuvapautta koskevan 10 artiklan 2 kohta. Televisiota koskien on kuitenkin huomautettava, että rajat ylittävistä televisiolähetyksistä tehdyn eurooppalaisen yleissopimuksen allekirjoittajavaltioiden osalta ne olosuhteet ja tilanteet, joissa peruskirjan 11 artiklan 2 kohdan takaamia vapauksia voidaan rajoittaa, määrittyvät yleissopimuksen nojalla, ja niihin sovelletaan erityisesti periaatetta, jonka mukaan valtioiden alueella ei rajoiteta sellaisten ohjelmajärjestelmien uudelleenlähetyksiä, jotka ovat ao. yleissopimuksen mukaisia. Lisäksi tämän kohdan määräykset eivät vaikuta siihen, että tekijänoikeuksia on kunnioitettava.

113. 11 artiklan 3 kohta koskee alueellisten kielten tai vähemmistökielten käyttäjien edustusta joukkoviestintien moniarvoisuudesta vastaavissa elimissä. Näitä rakenteita on useimmissa eurooppalaisissa maissa. Sanat ”tai otetaan huomioon” lisättiin tähän vastaamaan niihin mahdollisiin vaikeuksiin, joita voi tulla vastaan määritettäessä sitä, keitä ovat näiden kielten käyttäjien edustajat. CAHLR katsoi kuitenkin, että oli riittävää, että kieliryhmät ovat edustettuina samoin ehdoin kuin muut väestökategoriat. Tämä voidaan järjestää esimerkiksi peruskirjan 7 artiklan 4 kohdassa mainittujen alueellisia kieliä tai vähemmistökieliä edustavien elinten kautta.

Artikla 12 – Kulttuuritoiminta ja -palvelut

114. Samoin kuin 11 artiklassa, tässäkin valtioita pyydetään sitoutumaan tehokkaiden toimien toteuttamiseen viranomaisten toimivallan, valtuuksien tai laillisen roolin rajoissa. Koska viranomaisilla on kuitenkin kiistämätön vaikutus olosuhteisiin, joissa kulttuuripalveluja käytetään, peruskirja edellyttää niiden huolehtivan siitä, että alueellisilla kielillä tai vähemmistökielillä on asianmukainen paikkansa näiden palveluiden toiminnassa.

115. 1 kohdan a alakodassa valtioita pyydetään yleisesti rohkaisemaan alueellisille kielille tai vähemmistökielille ominaista kulttuuri-ilmaisua ja aloitteellisuutta. Tämän tuen keinoja ovat ne, joita yleensä käytetään kulttuurinedistämistarkoituksissa. Ilmaisua ”teosten saatavuudesta eri tavoin...” kattaa ao. kulttuuritoiminnan luonteesta riippuen julkaisua, tuottamista, esittämistä, jakelua, lähettämistä jne.

116. Johtuen alueellisten kielten ja vähemmistökielten puhujien rajallisesta määrästä koko väestössä, niillä ei ole samaa kulttuurista tuotteliaisuutta kuin laajemmin käytetyillä kielillä. Jotta niiden käyttöä voidaan edistää ja taata laajan kulttuuriperinnön saatavuus niiden puhujille, on siksi tärkeää, että käytettävissä on käännös-, päälleäänitys- eli dubbaus-, jälkiäänitys- ja tekstitystekniikoita (1 kohdan c alakohhta). Kulttuuriesteiden välttäminen on kuitenkin kaksisuuntainen prosessi. Alueellisten kielten tai

vähemmistökielten elinkelpoisuuden ja aseman kannalta on siksi oleellista, että niillä tuotetut tärkeät teokset saatetaan laajemman yleisön tiedoksi. Tämä on 1 kohdan b alakohdan tarkoitus.

117. Ajatellen kulttuurilaitosten eli niiden elinten toimintaa, joiden tehtävänä on tehdä ja tukea monimuotoisia kulttuuritoimintoja, valtioita pyydetään huolehtimaan siitä, että laitokset painottavat ohjelmissaan riittävästi alueellisten kielten ja vähemmistökielten sekä niihin liittyvän kulttuurin tuntemuksen ja käytön tärkeyttä (12 artiklan 1 kohdan d–f alakohdat). Peruskirja ei voi tietenkään yksilöidä sitä, kuinka alueelliset kielet tai vähemmistökielet tulee sisällyttää näiden laitosten toimintaan. Peruskirjassa puhutaan pelkästään siitä, että niille ”varataan asianmukainen osa”. Tässä valtioiden roolina on ohjata ja valvoa; niitä ei pyydetä edistämään itse tämän tavoitteen saavuttamista, vaan pelkästään ”varmistamaan”, että siihen pyritään.

118. Peruskirja myös säätää jokaista alueellista kieltä tai vähemmistökieltä koskevan elimen perustamisesta, jonka tehtävänä olisi kerätä, tallentaa ja esitellä tai julkaista sillä kielellä tuotettuja teoksia (12 artiklan 1 kohdan g alakohta). Kun ajatellaan monien alueellisten kielten tai vähemmistökielten heikkoa tilannetta, on tarpeen organisoida tämäntyyppinen työ systemaattisesti, joskin organisaatiotapa jätetään valtioiden päätettäväksi. Tämän g alakohdan tarkoituksen toteuttamiseksi saattaa tietyissä valtioissa olla tarpeen muuttaa niiden lainmukaista säilyttämistä ja arkistointia koskevaan lainsäädäntöä siten, että asianomainen elin voi osallistua alueellisilla kielillä tai vähemmistökielillä laadittujen teosten säilyttämiseen.

119. 12 artiklan 1 kohdan soveltaminen liittyy alueisiin, joilla alueellista kieltä tai vähemmistökieltä käytetään, vaikka tunnustetaankin, että käytännössä siinä säädetty vaikuttaa myös asianomaisen alueen rajojen ulkopuolella. Kun otetaan huomioon kulttuurinedistämisen luonne ja kielen perinteisen käyttöalueen ulkopuolella syntyvät tarpeet (varsinkin sisäisen muuttoliikkeen seurauksena), 12 artiklan 2 kohta sisältää säännöksiä, jotka vastaavat 8 artiklan 2 kohtaa.

120. Kaikki maat pyrkivät edistämään kansallista kulttuuriaan ulkomailla. Jotta tästä kulttuurista voidaan antaa täysipainoinen ja totuudenmukainen kuva, edistämistyössä ei tule jättää alueellisia kieliä tai vähemmistökieliä ja -kulttuureita huomiotta. Tämä sitoumus, josta säädetään 12 artiklan 3 kohdassa, on eräs tapa soveltaa alueellisten kielten tai vähemmistökielten tunnustamisen periaatetta, josta puhutaan peruskirjan II osan 7 artiklan 1 kohdan a alakohdassa.

Artikla 13 – Talous- ja yhteiskuntaelämä

121. Euroopan neuvoston jäsenmaille ominaisissa taloudellisissa ja yhteiskuntajärjestelmissä viranomaisten puuttuminen taloudelliseen ja yhteiskunnalliseen elämään rajoittuu pääosin lakien ja asetusten antamiseen. Näissä olosuhteissa viranomaisilla on rajalliset toimintamahdollisuudet huolehtia, että alueelliset kielet tai vähemmistökielet saavat ansaitsemansa huomion. Siitä huolimatta peruskirjassa mainitaan joukko tätä koskevia toimenpiteitä. Yhtäältä se pyrkii poistamaan toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on kieltää tai rajoittaa näiden kielten käyttöä talous- tai yhteiskuntaelämässä ja toisaalta se ehdottaa erinäisiä myönteisiä toimenpiteitä.

122. 13 artiklan 1 kohdan määräykset soveltavat konkreettisesti syrjimättömyyden periaatetta. Tästä syystä niiden on tarkoitus koskea sopimusvaltioiden alueen kaikkia osia eikä vain niitä alueita, joilla alueellisia kieliä tai vähemmistökieliä käytetään.

123. Peruskirjan 13 artiklan 2 kohdassa mainitaan lukuisia konkreettisia toimenpiteitä alueellisten kielten tai vähemmistökielten tukemiseksi tällä sektorilla. Käytännön syistä ne rajoittuvat maantieteellisiin alueisiin, joilla näitä kieliä käytetään. Mitä tulee varaukseen ”siinä määrin kuin kohtuudella voidaan katsoa mahdolliseksi”, on syytä viitata yllä 10 artiklassa oleviin selitykseen (ks. 104 kappale). Sopimusvaltioiden sitoumukset ulottuvat vain siihen, missä viranomaiset ovat toimivaltaisia, mutta tämä varaus koskee ainoastaan c alakohtaa.

Artikla 14 – Yhteydet valtakunnan rajojen yli

124. Artikla laajentaa ja kehittää 7 artiklan 1 kohdan i alakohdassa kohdassa esitettyä ajatusta, ja siksi viitataan yllä (ks. 69-70 kappaleet) annettuihin selityksiin.

125. Monilla aloilla valtakunnan rajat ylittäviä yhteyksiä on eri valtioiden naapurialueiden välillä. Tässä todetaan, että tietyissä tapauksissa tilannetta voidaan yhä pitää ongelmana alueellisen koskemattomuuden näkökulmasta. Kun Euroopan valtiot ovat nyt lähentymässä toisinaan, tämä tarjoaa kuitenkin ao. valtioille mahdollisuuden käyttää "kulttuuritekijää" keskinäisen ymmärryksensä vahvistamiseen. Euroopan neuvosto on laatinut yleissopimusluonnoksen valtakunnan rahat ylittävistä paikallis- ja aluetason yhteistyöstä. Vaikka onkin toivottavaa, että tämä yhteistyö kehittyy yleisellä tavalla, b alakohda korostaa sitä, että tämä on erityisesti tilanne silloin, kun yhtä ja samaa alueellista kieltä puhutaan rajan kummankin puolen.

126. Tarkoitettu yhteistyö voi koskea mm. ystävyyskoulutoimintaa, opettajanvaihtoa, todistusten molemminpuolista hyväksymistä, kulttuuritoiminnan yhteisjärjestelyjä, kulttuuriomaisuuden (kirjat, elokuvat, näyttelyt jne.) lisävaihtoa ja kulttuuritoimijoiden (teatteriryhmät, luennoitsijat, jne.) rajat ylittävää toimintaa. Eräissä tilanteissa kyseessä voi olla tyydyttävä (ja taloudellisesti edullisempi) tapa toteuttaa peruskirjan muiden artiklojen mukaisia sitoumuksia: esimerkiksi 8 artiklan 1 kohdan e alakohdan mukaisessa korkeasteen koulutustarjonnassa voidaan tehdä kahdenvälinen sopimus, jolla järjestetään ao. opiskelijoille mahdollisuus käydä soveltuviissa oppilaitoksissa naapurimaassa.

IV osa – Peruskirjan soveltaminen

(15–17 artikla)

127. Jotta Euroopan neuvosto, sen jäsenmaat ja suuri yleisö voivat valvoa peruskirjan soveltamista, siihen sisältyy järjestelmä, jonka mukaan sopimusvaltiot tekevät määräaikaista selontekoja peruskirjan määräysten mukaisista toimistaan. Selonteko annetaan kolmen vuoden välein; ensimmäinen selonteko, jonka tarkoituksena on kuvata alueellisten kielten tai vähemmistökielten tilannetta peruskirjan voimaantumishetkellä ao. maassa, on kuitenkin annettava yhden vuoden kuluessa voimaantumispäivästä.

128. Jotta voidaan varmistua peruskirjan täytäntöönpanoa valvovan järjestelmän tehokkuudesta, siinä määrätään asiantuntijakomiteasta, joka perustetaan tarkastelemaan eri sopimusvaltioiden antamia selontekoja. On myös mahdollista, että asiantuntijakomiteaan ottavat yhteyttä elimet tai yhdistykset, jotka haluavat antaa lisätietoa tai kuvata erityistilannetta peruskirjan soveltamiseen liittyen, etenkin mitä tulee sen III osaan (16 artiklan 2 kohta). Ainoastaan jossain sopimusvaltiosta laillisesti toimiva elin voi lähestyä asiantuntijakomiteaa ao. sopimusvaltiota koskevissa asioissa. Tämän säännön tarkoituksena on ehkäistä se, että peruskirjan täytäntöönpanoa koskevan sopimusvaltion ulkopuolella päämajaansa pitävät ryhmät käyttäisivät sen mukaista valvontajärjestelmää synnyttääkseen eripuraa sopimusvaltioiden välillä.

129. On korostettava, ettei kyseessä ole juridisen kaltainen valitusmenettely. Asiantuntijakomitealla on pelkästään ohjeena valvoa peruskirjan täytäntöönpanoa ja vastaanottaa tätä koskevaa tietoa. 16 artiklassa mainitut elimet eivät voi pyytää sitä toimimaan tietyssä määrin juridisena valituselimenä.

130. Asiantuntijakomitea voi todentaa minkä tahansa sille annetun tiedon asianomaisen valtion kanssa, ja sen tulee edellyttää niiltä lisäselityksiä tai -tietoja omien tutkimustensa suorittamistarkoituksissa. Tulokset annetaan ministerikomitealle asiantuntijaselonteon esittelyn yhteydessä, ja niihin sisältyvät myös asianomaisten valtioiden kommentit. Vaikka saattaa vaikuttaa siltä, että nämä selonteot tulisi avoimuuden nimissä julkistaa automaattisesti, on kuitenkin katsottu, että koska niihin voi sisältyä suositusehdotuksia, joita ministerikomitea kenties antaa yhdelle tai useammalle valtiolle, ministerikomitean päätettäväksi tulee jättää tilannekohtaisesti se, missä laajuudessa selonteot tulisi saattaa julkisuuteen.

131. Asiantuntijakomitean jäsenmäärä on sama kuin peruskirjan allekirjoittajavaltioiden lukumäärä. Asiantuntijoiden on oltava henkilöitä, joilla on tunnustettu pätevyys alueellisia kieliä tai vähemmistökieliä koskeissa asioissa. Samalla kun korostetaan oleellisesti henkilökohtaista ”korkeimantasoisista nuhteettomuutta”, peruskirja täsmentää sen, että komiteaan nimettyjen asiantuntijoiden tulee olla tehtäviään hoitaessaan vapaita toimimaan itsenäisesti olematta sidottuja asianomaisen valtiovallan ohjeistuksiin.

132. Tämä asiantuntijakomiteaan perustuva peruskirjan soveltamisen valvontamekanismi mahdollistaa objektiivisen tietovarannon kokoamisen alueellisten kielten tai vähemmistökielten tilanteesta samalla kun kunnioitetaan täysin valtioiden erityisiä vastuita.

V osa – Loppumääräykset

133. 18–23 artikloissa olevat lausekkeet perustuvat Euroopan neuvoston yleissopimusten ja sopimusten päättäviin mallilausekkeisiin.

134. Päätöksenä oli olla lisäämättä näihin loppumääräyksiin aluetta koskevaa lauseketta, jonka nojalla valtiot olisivat voineet sulkea osan omasta alueestaan peruskirjan soveltamisalan ulkopuolelle. Tämä johtuu siitä, että jo peruskirjan sisäänrakennettuna piirteenä on se, että se koskee erityisesti tiettyjä alueita, nimittäin niitä, joilla alueellisia kieliä tai vähemmistökieliä käytetään; lisäksi sopimusvaltioilla on 3 artiklan 1 kohdan mukainen oikeus määritellä ne alueelliset kielet tai vähemmistökielet, joihin niiden yksityiskohtaisia sitoumuksia sovelletaan.

135. Sopimusvaltioilla on 21 artiklan nojalla oikeus tehdä varauksia vain peruskirjan 7 artiklan 2–5 kohtiin. CAHLR katsoi, että sopimusvaltioilla ei tule olla mahdollisuutta tehdä varauksia 7 artiklan 1 kohtaan, sillä se sisältää tavoitteita ja periaatteita. III osan kohdalla CAHLR omaksui näkemyksen, että kun teksti sinällään antaa sopimusvaltioille niin paljon valinnanvapautta sitoumuksista, joihin ne ryhtyvät, varaukset olisivat tarkoitukseen sopimattomia.

136. Ajatellen sitä, miten tärkeä peruskirjan aihepiiri on monelle valtiolle, jotka eivät ole tai eivät vielä ole Euroopan neuvoston jäseniä, päätettiin, että peruskirjan tulisi olla avoin yleissopimus, johon ei-jäsenvaltioita voidaan kutsua liittymään (20 artikla).