

**Hallituksen esitys eduskunnalle kansallisten vähemmistöjen
suojelua koskevan puiteyleissopimuksen eräiden määräysten hy-
väksymisestä**

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi kansallisten vähemmistöjen suojelua koskevan puiteyleissopimuksen.

Puiteyleissopimuksessa määritellään pääasiassa ohjelmaluonteisin normein ne periaatteet, jotka velvoittavat sopimusvaltiota omalla alueellaan suojelemaan kansallisia vähemmistöjä ja saattamaan niihin kuuluvien henkilöiden oikeusolot sopimuksen mukaiseen tilaan kansallisella lainsäädännöllä, hallintokäytäntöä muuttamalla tai tekemällä kahden- tai monenvälisiä sopimuksia. Sopimusvaltiot sitoutuvat muun muassa noudattamaan syrjinnän kiellon ja yhdenvertaisuuden periaatetta sekä monin eri tavoin tukemaan vähemmistökulttuurien ylläpitämistä ja kehittymistä. Puiteyleissopimus saattaa oikeudellisesti sitovaan muotoon erityisesti monet niistä periaatteista, jotka on hyväksytty Euroopan turvallisuus- ja yhteistyökonferenssin inhimillistä ulottuvuutta koskevan konferenssin Kööpenhaminan kokouksen asiakirjassa vuonna 1990.

Euroopan neuvostossa laadittu puiteyleissopimus on ensimmäinen oikeudellisesti sitova, kansallisten vähemmistöjen suojelua

yleisesti koskeva monenvälinen asiakirja. Se on myös ensimmäinen kansainvälinen asiakirja, jolla alueellisesti toteutetaan Yhdistyneiden Kansakuntien vuoden 1992 julistusta kansallisiin tai etnisiin, uskonnollisiin ja kielellisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden oikeuksista.

Puiteyleissopimus tulee voimaan seuraavan kuukauden ensimmäisenä päivänä sen jälkeen, kun on kulunut kolme kuukautta päivästä, jona kaksitoista Euroopan neuvoston jäsenvaltiota on ilmoittanut sitoutuvansa noudattamaan sitä. Jäsenvaltion osalta, joka myöhemmin ilmoittaa sitoutuvansa noudattamaan puiteyleissopimusta, puiteyleissopimus tulee voimaan seuraavan kuukauden ensimmäisenä päivänä sen jälkeen, kun on kulunut kolme kuukautta päivästä, jona ratifioimis- tai hyväksymiskirja on talletettu Euroopan neuvoston pääsihteerin huostaan.

Esitykseen sisältyy lakiehdotus puiteyleissopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten hyväksymisestä. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan samana ajankohtana kuin puiteyleissopimuskin.

YLEISPERUSTELUT

1. Nykytila

1.1. Euroopan neuvoston toiminta

Euroopan neuvostossa laaditussa yleissopimuksessa ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi (1950, SopS 18—19/1990; Euroopan ihmisoikeussopimus) viitataan kansallisiin vähemmistöihin syrjinnän kieltoa koskevassa 14 artiklassa, joka kieltää syrjinnän muun muassa rodun, ihonvärin, kielen, uskonnon, kansallisen alkuperän, kansalliseen vähemmistöön kuulumisen, syntyperän tai muun aseman perusteella. Määräys koskee vain Euroopan ihmisoikeussopimuksessa ja sen lisäpöytäkirjoissa tunnustettujen oikeuksien nauttimista. Parhaillaan Euroopan neuvostossa tutkitaan mahdollisuutta 14 artiklaa yleisesti laajentavan lisäpöytäkirjan laatimiseksi.

Myös ihmisoikeussopimuksen oikeutta nauttia yksityis- ja perhe-elämään sekä kotiin kohdistuvaa kunnioitusta koskevalla 8 artiklalla samoin kuin ensimmäisen lisäpöytäkirjan oikeutta koulutukseen koskevalla 2 artiklalla on merkitystä vähemmistöjen suojelun kannalta.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen toteuttamista valvovat Euroopan ihmisoikeustoimikunta ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuin, minkä lisäksi Euroopan neuvoston ministerikomitealla on keskeinen osuus sopimusvelvoitteiden seurannassa ja valvonnassa.

Euroopan sosiaalisessa peruskirjassa (SopS 43—44/1991) on sopimuksen sisältämien oikeuksien turvaamiseen liitetty syrjintäkielto (johdanto) sekä useita erillisiä yhdenvertaisuusmääräyksiä.

Vähemmistökieliä ja alueellisia kieliä koskeva eurooppalainen peruskirja vuodelta 1992 (European Treaty Series nro 148) on ensimmäinen vähemmistökielten asemaa koskeva sitova kansainvälinen asiakirja. Se pyrkii turvaamaan ja edistämään vähemmistökielten perinteistä asemaa eurooppalaisten valtioiden joukossa. Peruskirjassa alueellisella ja vähemmistökielillä tarkoitetaan sellaista kieltä, jota käytetään perinteisesti jonkin valtion alueella ja jota käyttävät valtion kansalaiset ovat lukumäärältään pienempi väestöryhmä kuin valtion muu väestö. Perus-

kirja täten edellyttää sekä syviä juuria että kansalaisuutta eikä koske maahanmuuttajien käyttämiä kieliä. Sen tarkoituksena on niin pitkälle kuin mahdollista varmistaa, että vähemmistökielten käyttö sallitaan koulutuksessa, tiedotusvälineissä, hallinto- ja sosiaaliviranomaisissa, talouselämässä ja sosiaalisessa elämässä sekä kulttuuritoiminnassa. Peruskirjan soveltamista valvoo Euroopan neuvoston ministerikomitea asiantuntijakomitean kertomusten ja kommenttien pohjalta.

Peruskirjan hyväksymisen yhteydessä Suomi on valinnut peruskirjan III osasta 59 peruskirjan määräystä, joita se sitoutuu soveltamaan alueellaan saamen kieleen, joka on alueellinen vähemmistökieli, ja 69 määräystä, joita se sitoutuu soveltamaan ruotsin kieleen, joka on vähemmän puhuttu virallinen kieli. Lisäksi Suomi on selittänyt, että se soveltaa peruskirjan II osan yleisiä määräyksiä soveltuvin osin romanin kieleen ja muihin ei-alueellisiin kieliin. Peruskirjan on ratifioinut neljä valtiota, mukaan lukien Suomi vuonna 1994. Peruskirjan voimaantulo edellyttää viiden valtion ratifiointia.

Euroopan neuvoston parlamentaarisen yleiskokouksen suositus 1201 (1993) sisältää ehdotuksen kansallisten vähemmistöjen suojelua koskevaksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen lisäpöytäkirjaksi. Monet uudet jäsenvaltiot ovat liittyessään Euroopan neuvostoon sitoutuneet harjoittamaan kansallisia vähemmistöjä koskevaa politiikkaansa suosituksessa viitotetulla tavalla. Suositus on liitetty myös eräiden jäsenvaltioiden välillä tehtyihin ns. perussopimuksiin.

Parlamentaarinen yleiskokous ja ministerikomitea valvovat valvontajärjestelmiensä kautta muun muassa Euroopan neuvoston jäsenvaltioiden kansallisten vähemmistöjä koskevien sitoumusten noudattamista.

1.2. Muu monenvälinen yhteistyö

Kansainliitossa ei ollut yleistä vähemmistöjen suojelujärjestelmää. Sen suojelupyrykmykset kohdistuivat ennen kaikkea ensimmäisen maailmansodan häviäjävaltioiden ja juuri itsenäisyytensä saavuttaneiden, järjestön jäseniksi pyrkineiden valtioiden vähemmistöihin. Nämä valtiot velvoittautuivat

kunnioittamaan vähemmistöjen oikeuksia Kansainliiton toimiessa noin 20 sopimukseen, julistukseen tai järjestön neuvoston päätökseen perustuvan järjestelyn kansainvälisenä valvojana. Kansainliiton lakatessa vähemmistöjärjestelmästä jäi jäljelle Ahvenanmaan itsehallinto ja ruotsinkielisyyden suoja Ahvenanmaalla.

YK:n jonka toiminta on keskittynyt kaikille kuuluvien yleismaailmallisten oikeuksien turvaamiseen, keskeisin vähemmistöjä koskeva määräys sisältyy kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (1966, SopS 7—8/1976) 27 artiklaan. Määräyksen mukaan valtioissa, joissa on kansallisia, uskonnollisia tai kielellisiä vähemmistöjä, tällaisiin vähemmistöön kuuluvilta henkilöiltä ei saa kieltää oikeutta yhdessä muiden ryhmänsä jäsenten kanssa nauttia omasta kulttuuristaan, tunnustaa ja harjoittaa omaa uskontoaan tai käyttää omaa kieltään. Yleissopimuksen toteuttamista valvova YK:n ihmisoikeuskomitea on vuonna 1994 antamassaan tulkintaohjeessa esittänyt yleisnäkemyksensä 27 artiklan tulkinnasta. Siinä komitea muun muassa korostaa valtioiden velvollisuutta ryhtyä positiivisiin toimenpiteisiin kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden oikeuksien suojaamiseksi. Se katsoo myös, ettei sopimusvaltioilla ole oikeutta rajoittaa 27 artiklan soveltamista vain kansalaisiinsa, ja että 27 artiklan vähemmistöoikeudet kuuluvat myös uusiin ryhmiin kuuluville henkilöille. Ihmisoikeuskomitea on erikseen käsitellyt vähemmistöiksi katsottavien alkupeäräiskansojen oikeuksia. Yleissopimuksen 27 artiklan tulkinta on lisäksi saanut uutta sisältöä sopimuksen valinnaisen pöytäkirjan nojalla ratkaistujen, muun muassa Suomea vastaan tehtyjen yksilövalitusten kautta.

Lisäksi yleissopimuksen 26 artikla sisältää itsenäisenä oikeutena yhdenvertaisuuden sekä syrjinnän kiellon. Syrjinnän kiellon tarkkeittia osoittaa kiellon sisältymisen lukuisiin muihinkin yleissopimuksen määräyksiin. Tällaisia määräyksiä ovat muun muassa yleissopimuksen 2 artikla, jossa sopimusvaltiot sitoutuvat kunnioittamaan ja varmistamaan sopimuksen kattamat oikeudet ilman syrjintää, sekä 20 artikla, joka kieltää yllyttämisen syrjintään.

Yleissopimuksessa lapsen oikeuksista (1989, SopS 59—60/1991) turvataan vähemmistöön tai alkuperäiskansaan kuuluvalla lapsella oikeus nauttia yhdessä ryhmän mui-

den jäsenten kanssa omasta kulttuuristaan ja käyttää omaa kieltään (30 art.). Lisäksi valtioiden tulee pyrkiä lapsen koulutuksessa kunnioituksen edistämiseen muun muassa lapsen omaa sivistyksellistä identiteettiä, kieltä ja arvoja sekä lapsen asuin- ja synnyinmaan kansallisia arvoja kohtaan (29 art.).

Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevassa kansainvälisessä yleissopimuksessa (1966, SopS 6/1976) on sopimuksen sisältämien oikeuksien turvaamiseen liitetty syrjintäkielto (2 art.) sekä useita erillisiä yhdenvertaisuusmääräyksiä.

Lisäksi Suomi on ratifioinut useita syrjinnän vastaisia erityissopimuksia. Kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskevassa kansainvälisessä yleissopimuksessa (1965, SopS 37/1970, 81/1994) tuomitaan rotusyrjintä ja sitoudutaan asianmukaisin keinoin viipymättä ryhtymään sen poistamiseen. Lisäksi sopimus sallii ns. positiiviset erityistoimenpiteet (2 art.). Kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskeva yleissopimus (1979, SopS 67—68/1986) kieltää naisten syrjinnän (1 art.) ja sallii edellä mainitut erityistoimenpiteet (4 art.). Työmarkkinoilla ja ammatin harjoittamisen yhteydessä tapahtuvaa syrjintää koskevassa kansainvälisen työjärjestön (ILO) yleissopimuksessa (ILO-sopimus n:o 111, 1958, SopS 63/1970) niin ikään kielletään syrjintä (johdanto sekä 1 ja 2 art.). YK:n kasvatus- ja tiedejärjestön (UNESCO) yleissopimuksessa syrjinnän vastustamiseksi opetuksen alalla (1960, SopS 59/1971) tunnustetaan tärkeäksi, että kansallisiin vähemmistöihin kuuluvilla on oikeus huolehtia omasta opetustoiminnastaan, mukaan lukien koulujen ylläpitäminen sekä valtion koulupolitiikasta riippuen heidän oman kielensä käyttäminen ja opettaminen (5 art.).

Yleissopimuksessa joukkotuhontana pidettävän rikoksen ehkäisemiseksi ja rankaisemiseksi (1948, SopS 4—5/1960) julistetaan kansainväliseksi rikokseksi kansallisen, etnisen, rodullisen tai uskonnollisen ryhmän osittainen tai täydellinen tuhoaminen (II art.).

YK:n yleiskokouksen suositusluonteinen julistus kansallisiin tai etnisiin, uskonnollisiin ja kielellisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden oikeuksista vuodelta 1992 (päättölauselma 47/135) velvoittaa valtiot suojelemaan vähemmistöjen olemassaoloa ja identiteettiä sekä edesauttamaan identiteetin kehittymiselle suotuisien olosuhteiden luomista (1 art.). Julistuksessa toistetaan kansalaisoi-

keuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen 27 artiklan sisältö (2 art.) ja samalla todetaan, että kysymyksessä olevia oikeuksia voidaan käyttää sekä yksityisesti että julkisesti (2 ja 3 art.). Julistuksessa edelleen korostetaan vähemmistöön kuuluvien henkilöiden oikeutta osallistua julkiseen elämään ja päätöksentekoon kansallisella ja alueellisella tasolla vähemmistöä koskevissa asioissa (2 art.). Valtioiden tulee pyrkiä huolehtimaan siitä, että vähemmistöihin kuuluvilla henkilöillä on asianmukaiset mahdollisuudet oppia äidinkieltään tai saada opetusta äidinkielellään (4 art.) Valtioiden toimenpiteitä vähemmistöoikeuksien toteuttamiseksi ei tule lähtökohtaisesti pitää tasa-arvon periaatteen vastaisina (8 art.).

YK:ssa vähemmistöjen asemaa, mukaan lukien vuoden 1992 julistuksen täytäntönpäntö seuranta, käsittelee muun muassa talous- ja sosiaalineuvoston alaisen ihmisoikeustoimikunnan syrjinnän poistamista ja vähemmistöjen suojelua käsittelevä alakomitea ja sen työryhmä.

Itsenäisten maiden alkuperäis- ja heimokansoja koskeva Kansainvälisen työjärjestön (ILO) yleissopimus n:o 169 (1989, ks. HE 306/1990 vp) tunnustaa alkuperäiskansojen erityiset oikeudet perinteisiin asuinalueisiinsa ja niiden luonnonvaroihin sekä edellyttää valtioiden ryhtyvän erityistoimenpiteisiin muun muassa alkuperäiskansojen kulttuurin, kielten ja ympäristön suojelemiseksi. Yleissopimuksessa muun muassa määritellään alkuperäis- ja heimokansojen käsite (1 art.). Suomi ei ole ratifioinut sopimusta, koska lainsäädännön ei ole voitu katsoa vastaavan yleissopimuksen määräyksiä lähinnä saamelaisien maahan kohdistuvien oikeuksien osalta.

Parhailtaan YK:ssa valmistellaan alkuperäiskansojen oikeuksia koskevaa julistusta. Tavoitteena on, että julistus hyväksyttäisiin viimeistään alkuperäiskansojen vuosikymmenen päättyessä vuonna 2004.

Monissa Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestön (ETYJ, entinen ETYK) asiakirjoissa, jotka eivät ole kansainvälisoikeudellisesti sitovia sopimuksia, on kansalliseen vähemmistöön kuuluvien henkilöiden oikeuksia koskevia määräyksiä.

Näistä keskeisin ja puiteyleissopimuksen laadintaan eniten vaikuttanut on inhimillistä ulottuvuutta koskevan konferenssin Kööpenhaminan kokouksen asiakirja vuodelta 1990, jossa on erillinen IV luku (30—39 kappale)

vähemmistöjen asemasta. Asiakirjassa korostetaan kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden täyttää tasa-arvoisuutta demokraattisessa yhteiskunnassa. Kansalliseen vähemmistöön kuuluminen riippuu henkilön omasta valinnasta, eikä tämän valinnan tekemisestä saa seurata mitään haittaa. Tarvittaessa valtioiden on ryhdyttävä erityisiin toimenpiteisiin taatakseen tasa-arvon kansallisiin vähemmistöihin kuuluville henkilöille. Heillä on oikeus vapaasti ilmaista, säilyttää ja kehittää etnistä, sivistyksellistä, kielellistä ja uskonnollista identiteettiään sekä ylläpitää ja kehittää kulttuuriaan ilman tahtonsa vastaisia sulauttamispyrkimyksiä. Heillä on oikeus käyttää äidinkieltään sekä yksityisesti että julkisesti samoin kuin oikeus perustaa opetuksen, kulttuurin ja uskonnon alan laitoksia ja järjestöjä, jotka voivat hakea yksityisiä avustuksia sekä julkista tukea kansallisen lainsäädännön mukaisesti. Heillä on myös oikeus ylläpitää keskinäisiä yhteyksiä asuinvaltiossaan sekä yli valtion rajojen muiden valtioiden kansalaisiin, joiden kanssa heillä on sama kansallinen alkuperä, kulttuuriperintö tai uskonnollinen vakaumus. Valtiot sitoutuvat luomaan edellytykset vähemmistöjen identiteetin edistämiseksi. Tähän kuuluu muun muassa valtioiden pyrkimys taata vähemmistöihin kuuluville henkilöille mahdollisuus saada opetusta äidinkielellään tai äidinkielessään ja edistää heidän mahdollisuuksiaan käyttää äidinkieltään asioidessaan viranomaisten kanssa. Lisäksi valtiot kunnioittavat kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden oikeutta tosiasialisesti osallistua julkisten asioiden hoitamiseen sekä ilmaisevat kiinnostuksensa paikallis- ja itsehallinnon järjestämiseen siten, että se vastaa vähemmistöjen erityisiä historiallisia ja paikallisia olosuhteita.

Vuoden 1992 ETYJ:in Helsingin seuranta-kokouksessa perustetun vähemmistövaltuutetun tehtävänä on reagoida aikaisessa vaiheessa sellaisiin kansallisiin vähemmistöjä koskeviin ristiriitatilanteisiin, jotka voivat kehittyä konflikteiksi.

Myös Itämeren neuvosto on perustanut ihmisoikeus- ja vähemmistövaltuutetun viran. Vuonna 1994 toimintansa aloittaneen valtuutetun toimivalta käsittää kaikki demokratia- ja ihmisoikeusongelmat Itämeren rantavaltioissa, mukaan lukien kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden oikeudet.

Amsterdamin sopimuksella (1997) Euroo-

pan yhteisöjen (EY) perustamissopimukseen lisätty uusi 6 a artikla sisältää määräyksen Euroopan unionin neuvoston toimenpiteistä määräyksessä mainitun syrjinnän torjumiseksi.

Läheisessä yhteydessä Euroopan unioniin oleva Euroopan pienten kielten toimisto pyrkii edistämään kansallisten vähemmistöjen asemaa EU-maissa. Toimiston Suomen osastossa ovat edustettuina suomenruotsalaiset, saamelaiset, romanit, tataarit ja niin sanotut vanhavenäläiset.

1.3. Kansallinen lainsäädäntö

Suomen hallitusmuodon perusoikeuksia koskeviin säännöksiin (sellaisena kuin se on muutettuna lailla 969/1995) on perusoikeuksina kirjattu keskeinen osa jokaiselle kuuluvista kansainvälisiin sopimuksiin perustuvista ihmisoikeuksista. Kaikille on taattu muun muassa yhdenvertaisuus lain edessä eikä ketään saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan muun muassa alkuperän, kielen tai uskonnon taikka muuhun henkilöön liittyvän syyn perusteella (5 §). Alkuperällä säännöksessä tarkoitetaan sekä kansallista että etnistä ja yhteiskunnallista alkuperää. Jokaisella on liikkumisvapaus (7 §), oikeus yksityiselämän suojaan ja kotirauhaan (8 §), uskonnon ja omantunnon vapaus (9 §), sananvapaus (10 §), kokoontumis- ja yhdistymisvapaus (10 a §) ja oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin (16 §). Julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen (16 a §).

Hallitusmuoto lausuu maan virallisen kaksikielisuuden periaatteen ja sisältää ajatuksen kansalliskielten sekä suomen- ja ruotsinkielisen väestön yhdenvertaisuudesta (14 §). Ruotsin kielen asema maan toisena kansalliskielenä suomen kielen rinnalla on vahvistettu. Jokaisen oikeus käyttää tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa asiassaan omaa kieltään, joko suomea tai ruotsia, sekä saada toimituskirjansa tällä kielellä turvataan lailla. Julkisen vallan on huolehdittava maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan. Lisäksi lait ja asetukset, hallituksen esitykset eduskunnalle sekä eduskunnan vastaukset, esitykset ja muut kirjelmät hallitukselle annetaan suomen- ja ruotsinkielellä (22 §). Valtiopäiväjärjestyksen mukaan asian käsittelyssä valtiopäivillä voidaan käyttää suomen tai ruot-

sin kieltä. Valiokuntien mietinnöt ja lausunnot sekä puhemiesneuvoston ja kansliatoimikunnan kirjalliset ehdotukset toimitetaan molemmilla näillä kielillä. Myös hallituksen kirjalliset esitykset eduskunnalle annetaan suomeksi ja ruotsiksi (87 §). Hallitusmuodon mukaan hallintoalueiden rajoja uudestaan järjestettäessä on mahdollisuuksien mukaan pyrittävä alueiden muodostamiseen yksikieliseksi, suomen- tai ruotsinkieliseksi, taikka saattamaan kielelliset vähemmistöt niin pieniksi kuin mahdollista (50 §).

Hallitusmuodossa on myös säädetty Ahvenanmaan itsehallinnosta (52 a §).

Hallitusmuodossa on saamelaisille alkupe-räiskansana sekä romaneille ja muille ryhmille taattu oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Saamelaisen oikeudesta käyttää saamen kieltä viranomaisissa säädetään lailla (14 §). Saamelaisilla alkupe-räiskansana on omaa kieltään ja kulttuuriaan koskeva kulttuuri-itsehallinto saamelaisen kotiseutualueella (51 a §). Lisäksi valtiopäiväjärjestyksen mukaan saamelaisia tulee kuulla heitä erityisesti koskevassa asiassa niin kuin eduskunnan työjärjestyksessä tarkemmin säädetään (52 a §).

Perustuslaissa taattuja syrjinnän kieltä ja tasa-arvoista kohtelua sekä vähemmistöoikeuksia täydentävät lukuisat tavalliseen lainsäädäntöön sisältyvät yleiset ja erityisesti vähemmistöjä koskevat säännökset.

Rikoslain kokonaisuudistuksen toisen osan säätämisen yhteydessä (578/1995) on uudistettu useita kansallisia vähemmistöjäkin koskevia säännöksiä. Rikoslain 11 luvun 6 ja 7 §:ssä on kielletty joukkotuhonta ja sen valmistelu. Luvun 8 §:ssä on säädetty rangaistavaksi kiihottaminen kansanryhmää vastaan ja 9 §:ssä syrjintä. Kansanryhmäksi määritellään kansallinen, rodullinen, etninen tai uskonnollinen taikka niihin rinnastettava ryhmä.

Työsyrjintä on kriminalisoitu rikoslain 47 luvun 3 §:ssä. Pykälässä luetellut syrjintäperusteet ovat samat kuin syrjintärikoksessa. Työsyrjintäsäännöksen kanssa samansisältöinen syrjintäkielto on sisällytetty myös lakiin kunnallisen viranhaltijan palvelussuhdeturvasta (484/1996, 2 §) rangaistussäännöksen sisältyessä tältäkin osin rikoslakiin.

Hallitusmuodon kansalliskieliä, suomea ja ruotsia, koskevan yhdenvertaisuuden toteutumisesta on säädetty kielilaisissa (148/1922) ja laissa valtion virkamiehiltä vaadittavasta kielitaidosta (14/1922). Ahvenanmaan itsehal-

lintolaissa (1144/1991) säädetään maakunnan ruotsinkielisestä itsehallinnosta, mukaan lukien kotiseutu-oikeus. Ahvenanmaan maanhankintalaissa (3/1975) säädetään kotiseutu-oikeuteen perustuvasta oikeudesta hankkia ja hallita maakunnassa kiinteää omaisuutta.

Kielilain täytäntöönpanoasetus (311/1922) edellyttää syyttäjän vireillepanemassa rikosasiassa tulkittamista, jos joku asianosaisista ei osaa käyttää suomea tai ruotsia (6 §).

Hallintomenettelylain (25 §, 589/1996) mukaan viranomaisen on huolehdittava tulkittamisesta ja kääntämisestä muun muassa, jos asianosainen asiassa, joka voi tulla vireille viranomaisen aloitteesta, ei osaa viranomaisessa kielilain mukaan käytettävää kieltä. Erityisestä syystä viranomainen voi huolehtia tulkittamisesta ja kääntämisestä muusakin kuin edellä tarkoitetuissa asioissa. Hallintolainkäyttölaki (586/1996) sisältää vastaavankaltaisen säännöksen (77 §).

Eduskunnan työjärjestyksen (1281/1991) mukaan käsitellessään sellaista lakiehdotusta tai muuta asiaa, joka koskee erityisesti saamelaisia, erikoisvaliokunnan on, ellei erityisistä syistä muuta johdu, varattava saamelaisten edustajille tilaisuus tulla kuulluksi (16 §). Lisäksi eräistä kolttaasaamelaisia elinkeinoja ja elinolosuhteita koskevissa laajakantoisissa asioissa valtion ja kuntien viranomaisten on kolttalain (253/1995, 56 §) nojalla varata kolttille tilaisuus antaa lausunto.

Saamelaisten kulttuuri-itsehallinnosta säädetään tarkemmin saamelaiskäräjistä annetussa laissa (974/1995), joka koskee saamelaisten keskuudestaan vaaleilla valittavaa edustajistoa ja sen toimivaltaa. Lain tarkoituksena on turvata saamelaisille alkuperäiskansana omaa kieltään ja kulttuuriaan koskeva kulttuuri-itsehallinto (1 §). Saamelaiskäräjät edustaa saamelaisia tehtäviinsä kuuluvissa asioissa kansallisissa ja kansainvälisissä yhteyksissä (6 §). Viranomaisten tulee neuvotella saamelaiskäräjien kanssa kaikista laajakantoisista ja merkittävistä toimenpiteistä, jotka voivat välittömästi ja erityisellä tavalla vaikuttaa saamelaisten asemaan alkupe- räiskansana ja jotka koskevat laissa lueteltuja asioita saamelaisten kotiseutualueella (9 §).

Laki saamen kielen käyttämisestä viranomaisissa (516/1991) mahdollistaa saamen kielen käytön saamelaisten kotiseutualueella ja tietyissä laissa erityisesti mainituissa viranomaisissa ja laitoksissa (1—3 §). Saamelaisilla on oikeus käyttää saamen kieltä vi-

ranomaisen luona suullisesti ja kirjallisesti ja saada tältä vastaus samalla kielellä. Laki koskee myös muun muassa opasteita ja kuulutuksia (6—13 §).

Laissa potilaan oikeuksista (785/1992) todetaan, että potilaan äidinkieli, hänen yksilölliset tarpeensa ja kulttuurinsa on mahdollisuuksien mukaan otettava huomioon hänen hoidossaan ja kohtelussaan (3 §).

Opetuksesta säädetään muun muassa peruskoululaissa (476/1983, erityisesti 2 luku) ja lukioissa (477/1983, erityisesti 3 luku). Niiden mukaan peruskoulun ja lukion opetuskieli on joko suomi tai ruotsi. Osa opetuksesta voidaan antaa muulla kuin koulun opetuskielellä, milloin se on opetuksen kannalta tarkoituksenmukaista. Peruskouluun tai lukioon voi myös kuulua opetusryhmiä, joissa opetus annetaan muulla kuin peruskoulun tai lukion opetuskielellä. Oppilas voidaan ottaa vieraskieliseen opetusryhmään huoltajan suostumuksella. Ammatillisissa kouluksessa opetuskieli on suomi tai ruotsi. Toisen kotimaisen kielen ja vieraan kielen opetuksessa saadaan käyttää tätä kieltä opetuskielenä. Peruskoululain mukaan kunnat ovat velvollisia peruskoulun ala-asteen piiriin perustamaan ruotsin- ja suomenkielistä vähemmistöä varten omakielisen koulun, jos vähemmistökielisiä oppilaita on vähintään 13. Asianomaiset kunnat ovat kuitenkin velvollisia järjestämään ruotsin- tai suomenkielistä opetusta joko itse tai yhteistyössä toisen kunnan kanssa, jos yksikin oppilas sitä vaatii.

Saamelaisten kotiseutualueella asuvien saamenkielisten oppilaiden opetuskieli voi peruskoulussa olla saamen kieli. Velvollisuudesta antaa opetusta saamelaisten kotiseutualueen kunnissa saamen kielessä säädetään peruskouluasetuksessa (718/1984, 25 §). Jos peruskoulussa on saamelaisten kotiseutualueella asuvia saamenkielisiä oppilaita, heille on annettava opetusta myös saamen kielellä. Jos oppilas kykenee opiskelemaan sekä suomen että saamen kielellä, saa oppilaan huoltaja valita opetuskielen. Asetuksessa ei määritellä, kuinka suuri osa opetuksesta tulee antaa saamen kielellä, vaan saamenkielisen opetuksen määrästä päättää asianomainen kunta.

Lukiolain mukaan myös lukiossa saamenkielisten oppilaiden opetuskieli voi saamelaisten kotiseutualueella olla saame. Saamenkieli voi olla peruskoulussa ja lukiossa äidinkielen oppiaineena ja opetuskielenä, pit-

känä vieraana kielenä, vapaaehtoisena oppiaineena peruskoulun ala-asteella tai valinnaisena aineena yläasteella ja lukiossa. Ammatillisessa koulutuksessa voidaan saamelaiden kotiseutualueella opetusta antaa myös saamen kielellä.

Peruskoulussa ja lukiossa opetetaan äidinkielenä joko suomen tai ruotsin kieltä. Saamenkieliselle, romanikieliselle ja vieraskieliselle oppilaalle voidaan opettaa äidinkielenä oppilaan omaa kieltä, jolloin oppilaalle opetetaan toisena kotimaisena kielenä suomen tai ruotsin kieltä. Peruskoululain (27 §, 1448/1994) ja lukiolain (18 §, 1449/1994) mukaan romanikielinen oppilas voi opiskella äidinkielenä romanikieltä. Romanikielisten ja vieraskielisten oppilaiden oman äidinkielen opetus järjestetään tällä hetkellä yleensä opetusministeriön täydennysopetukseen myönnettävän valtionavustuksen perusteista annetun päätöksen (248/1995) nojalla.

Hallituksen esityksessä Eduskunnalle koulutusta koskevaksi lainsäädännöksi (HE 86/1997 vp) ehdotetaan lakiin otettavaksi säännös, jonka mukaan saamelaiden kotiseutualueella asuvien saamen kieltä osaavien oppilaiden opetus tulee antaa pääosin saamen kielellä. Säännöksen mukaan asianomaiset kunnat olisivat velvollisia järjestämään saamenkielistä opetusta joko itse tai yhteistyössä toisen kunnan kanssa, jos yksikin oppilas sitä vaatii. Lisäksi yli puolet opetuksesta tulisi tapahtua saamenkielellä.

Laissa lapsen päivähoitosta (36/1973) on erityinen maininta siitä, että päivähoitoa voidaan antaa myös saamenkielellä (11 §, 875/1981). Lasten päivähoitosta annetun asetuksen (239/1973) asetuksen mukaan kasvatustavoitteisiin kuuluu myös saamelaiden sekä romanien lasten oman kielen ja kulttuurin tukeminen yhteistyössä kulttuurin edustajien kanssa (1 a §, 1336/1994).

Työsopimuslaki (320/1979) sisältää työnantajalle työntekijöiden kohtelua koskevan syrjintäkiellon muun muassa syntyperän perusteella (17 §). Työvoima-asetuksen (1251/1993) mukaan työpalveluja annettaessa kiinnitetään huomiota suomen-, ruotsin- ja saamenkielisen väestön tarpeisiin (6 §).

Laki kansanedustajain vaaleista edellyttää, että Ahvenanmaan maakunnan vaalipiirissä valitaan yksi edustaja (1 §).

Nimilaissa (694/1985) säädetään sukunimen ja etunimien määräytymisestä ja muuttamisesta.

Valtioneuvoston päätöksellä (367/1987) on

oikeusministeriön yhteyteen asetettu saamelaisasiain neuvottelukunta saamelaisväestöä koskevien asioiden yhteensovittamista ja yhtenäistä valmistelua varten.

Sosiaali- ja terveysministeriön yhteydessä toimii valtioneuvoston nimittämä romaniasiaain neuvottelukunta. Neuvottelukunnan tarkoituksena on edistää romaniväestön tasavertaisia yhteiskunnallisia osallistumismahdollisuuksia sekä taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä elinolosuhteita. Sen lisäksi toimii neljä alueellista neuvottelukuntaa, joiden tehtävänä on edistää alueellisesti romaniväestön olosuhteita.

Poronhoitolain (848/1990) mukaan poroja saa omistaa jokainen poronhoitoalueella vakituisesti asuva Suomen ja ETA- sekä EU-maan kansalainen (4 §). Suomen liittymistä Euroopan unioniin koskevan vuoden 1994 liittymissopimuksen kolmannen pöytäkirjan mukaan yksinoikeus poronhoidon harjoittamiseen perinteisillä saamelaisalueilla saadaan kuitenkin myöntää saamelaisille. Sen lisäksi neuvosto voi yksimielisellä päätöksellään laajentaa pöytäkirjaa siten, että siinä otetaan huomioon saamelaiden yksinomaista, heidän perinteisiin elinkeinoihin liittyviä oikeuksia koskeva myöhempi kehitys.

2. Puiteyleissopimuksen valmistelu

Jo ensimmäisenä toimintavuonnaan 1949 Euroopan neuvoston parlamentaarinen yleiskokous tunnusti oikeudellisten ja hallinnollisten asioiden komiteansa raportissa kansallisten vähemmistöjen oikeuksien laajemmän suojelun merkityksen.

Vuonna 1961 parlamentaarinen yleiskokous suositteli (suositus 285/1961), että Euroopan ihmisoikeussopimuksen neljänteen lisäpöytäkirjaan lisättäisiin artikla, jolla taatisiin kansallisille vähemmistöille tiettyjä ihmisoikeussopimukseen sisältymättömiä oikeuksia. Yleiskokouksen suositus sisälsi ehdotuksen artiklan sanamuodoksi.

Asiaa tutkimaan asetettu asiantuntijakomitea katsoi, että ennen lopullisten johtopäätösten tekemistä on tarpeellista odottaa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 14 artiklaa koskevaa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisua Belgian kielioloja koskevassa tapauksessa, joka annettiin vuonna 1968 (Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 27.7.1968, A 6). Sittemmin vuonna 1973

asiantuntijakomitea katsoi, että oikeudellisista syistä ei ollut tarpeellista laatia vähemmistöjen oikeuksia koskevaa lisäpöytäkirjaa.

Parlamentaarinen yleiskokous kirjasi suosituksessaan 1134 (1990) joukon periaatteita, jotka se katsoi tarpeelliseksi kansallisten vähemmistöjen suojelemiseksi. Suosituksessaan 1177 (1992) parlamentaarinen yleiskokous korosti, että Euroopan neuvostossa olisi kiireellisesti laadittava vähemmistöjen suojelua koskeva oikeudellisesti sitova asiakirja, eurooppalainen sopimus tai Euroopan ihmisoikeussopimuksen lisäpöytäkirja. Samalla se esitti, että ministerikomitea hyväksyisi julistuksen vähemmistöjen suojelua koskevista peruseriaatteista, jota voitaisiin soveltaa tutkittaessa uusia jäsenhakemuksia.

Euroopan neuvoston ministerikomitea antoi vuoden 1991 lokakuussa ihmisoikeuksien johtokomitean (CDDH) tehtäväksi tutkia niin oikeudelliselta kuin poliittiselta kannaltakin, missä olosuhteissa Euroopan neuvoston tulisi ryhtyä toimenpiteisiin kansallisten vähemmistöjen suojelemiseksi. Tässä tehtävässään johtokomitean tuli ottaa huomioon ETYJ:issä ja YK:ssa tehty työ sekä Euroopan neuvoston toiminta-ajatukset. Toukuussa vuonna 1992 ministerikomitea edellytti myös tutkittavaksi mahdollisuuden laatia kansallisia vähemmistöjä koskevia oikeudellisia erityisnormeja. Tätä tarkoitusta varten johtokomitea perusti vähemmistöjen suojelua käsittelevän *ad hoc* -asiantuntijakomitean (DH-MIN). Edelleen maaliskuussa 1993 annetun toimeksiannon mukaan asiantuntijakomitean tuli tehtävässään huomioida Euroopan neuvoston ja ETYJ:in toisiaan täydentävä toiminta.

Komitean tausta-aineistona oli muun muassa parlamentaarisen yleiskokouksen suositus 1201 (1993), joka sisältää ehdotuksen kansallisten vähemmistöjen suojelua koskevaksi lisäpöytäkirjaksi Euroopan ihmisoikeussopimukseen. Yleiskokouksen suositus sisältää myös kansallisen vähemmistön määrittelyn, josta kansainvälisellä tasolla ei yleensä ole kyetty sopimaan.

Asiantuntijakomitean asettama työryhmä valmisteli ehdotuksen noin neljästäkymmenestä oikeudellisesta normista ottamatta kantaa laadittavan oikeudellisen asiakirjan luonteeseen. Komitea, joka ajanpuutteen vuoksi tosin ehti käsitellä vain pienen osan työryhmän ehdotuksista, ei päässyt yhteisymmärrykseen oikeudellisista normeista. Komitean enemmistö piti lisäpöytäkirjan laatimista

mahdollisena, kun taas vähemmistö kannatti puiteyleissopimuksen laatimista. Komitea ei määritellyt kansallisen vähemmistön käsitettä. Ns. uusien vähemmistöjen, kuten esimerkiksi maahanmuuttajien, suojelu oli tarkoitus jättää lisäpöytäkirjan tai puiteyleissopimuksen ulkopuolelle. Komitea antoi raporttinsa ministerikomitealle syyskuussa vuonna 1993.

Lokakuussa vuonna 1993 Wienissä pidetty Euroopan neuvoston jäsenvaltioiden valtiopäämiesten ja hallitusten päämiesten huippukokous totesi kansallisten vähemmistöjen suojelun turvaavan maanosan rauhaa ja vakautta sekä päätti muun muassa tätä koskevien oikeudellisten asiakirjojen laatimisesta. Wienin julistuksessa (liite III) kehoitettiin ministerikomiteaa mahdollisimman pian laatimaan puiteyleissopimus, jossa kansallisten vähemmistöjen suojelemiseksi määritellään periaatteet, joita sopimuspuolet sitoutuvat kunnioittamaan. Sopimuksen tulisi olla avoin myös Euroopan neuvoston ulkopuolisille valtioille. Lisäksi ministerikomiteaa kehoitettiin aloittamaan työ lisäpöytäkirjan laatimiseksi Euroopan ihmisoikeussopimukseen. Lisäpöytäkirjan tulisi sisältää yksilöille, erityisesti kansalliseen vähemmistöön kuuluville henkilöille tarkoitettuja kulttuurioikeuksia.

Marraskuussa 1993 ministerikomitea perusti kansallisten vähemmistöjen suojelua käsittelevän *ad hoc* -asiantuntijakomitean (CAHMIN), jonka toimeksiannossa toistettiin Wienin huippukokouksessa tehdyt päätökset. Asiantuntijakomitea aloitti puiteyleissopimuksen laatimisen tammikuun lopussa vuonna 1994 ja sai ehdotuksen puiteyleissopimukseksi valmiiksi jo saman vuoden lokakuussa. Ministerikomitea laati itse valvontajärjestelmää koskevat samoin kuin eräät muut poliittista valmistelua edellyttävät puiteyleissopimuksen määräykset.

Puiteyleissopimukseen liittyy sitä selittävä muistio. Muistio ei kuitenkaan ole osa puiteyleissopimusta eivätkä siinä esitetyt kannanotot ole muutoinkaan oikeudellisesti sitovia.

Parhailtaan ministerikomitean alaisuudessa valmistellaan määräyksiä puiteyleissopimuksen valvontaan liittyvän neuvonantavan komitean kokoonpanosta ja menettelytavoista.

Ministerikomitea hyväksyi kansallisten vähemmistöjen suojelua koskevan puiteyleissopimuksen 10 päivänä marraskuuta 1994. Puiteyleissopimus avattiin Euroopan neuvoston jäsenvaltioiden allekirjoitettavaksi 1 päivänä helmikuuta 1995, jolloin Suomi yhdes-

sä 20 muun Euroopan neuvoston jäsenvaltion kanssa allekirjoitti sen. Tähän mennessä (25.8.1997) puiteyleissopimuksen on allekirjoittanut 36 valtiota sekä ratifioinut yhdeksän valtiota, nimittäin Entisen Jugoslavian tasavalta Makedonia, Espanja, Kypros, Moldova, Romania San Marino, Slovakia, Unkari ja Viro. Sopimuksen voimaantulo edellyttää 12 valtion ratifiointia.

Parlamentaarisen yleiskokouksen suosituksesta 1255 (1995) puiteyleissopimuksen todetaan olevan heikosti muotoillun. Sopimuksen katsotaan sisältävän joukon epäselvästi määriteltyjä päämääriä ja periaatteita, joiden noudattaminen on asetettu valtioiden velvollisuudeksi, mutta joihin yksilöt eivät voi oikeutenaan vedota. Puiteyleissopimuksen valvontakoneiston arvioidaan olevan voimattoman. Yleiskokous ilmoittaa edelleen pitävänsä sisällöllisenä ohjenuoranaan suositukseensa 1201 (1993) sisältyviä periaatteita, joita uusien jäsenvaltioiden tulee noudattaa osana niiden jäsenehtoja.

Vuoden 1994 marraskuussa CAHMIN aloitti Euroopan ihmisoikeussopimuksen lisäpöytäkirjan laatimisen kulttuurioikeuksista, joissa tuli erityisesti ottaa huomioon kansalliseen vähemmistöön kuuluvien henkilöiden oikeudet. Suomen hallitus tuki aktiivisesti tavoitetasoltaan korkean lisäpöytäkirjan laatimista. Komitean vuoden 1995 lopussa hyväksymä luonnos lisäpöytäkirjaksi oli kuitenkin sisällöltään täysin riittämätön. Niinpä vuoden 1996 helmikuussa ministerikomitea katsoikin lähes yksimielisesti, ettei pöytäkirjaluonnos vastannut järjestön tavoitteita ja päätti toistaiseksi keskeyttää lisäpöytäkirjan laadintatyön. Näin ollen toinen Wienin huippukokouksessa ministerikomitealle annetusta kahdesta tehtävästä on jäänyt toteuttamatta.

Sittemmin parlamentaarinen yleiskokous on suosituksissaan 1255 (1995) ja 1300 (1996) korostanut kulttuurioikeuksia koskevan lisäpöytäkirjan laatimisen tärkeyttä.

Ulkoasiainministeriö on pyytänyt puiteyleissopimukseen liittymisestä lausunnon oikeusministeriöltä, sisäasiainministeriöltä, opetusministeriöltä, liikenneministeriöltä, sosiaali- ja terveysministeriöltä, Ahvenanmaan maakuntahallitukselta, Suomenruotsalaisilta kansankäräjiltä, saamelaiskäräjiltä, romaniasiain neuvottelukunnalta, Suomen Kuntaliitolta, Pohjoisen ympäristö- ja vähemmistöoikeuden instituutilta sekä Åbo Akademien ihmisoikeusinstituutilta.

Puiteyleissopimuksen hyväksymistä koske-

va hallituksen esitys on laadittu virkatyönä ulkoasiainministeriössä yhteistyössä oikeusministeriön kanssa.

3. Puiteyleissopimuksen tavoite

Kansallisten vähemmistöjen suojeleminen on yksi Euroopan neuvoston keskeisiä tehtäviä vakauden ja demokraattisen turvallisuuden rakentamisessa Euroopassa. Tämä vahvistettiin myös Wienin huippukokouksessa, joka hyväksyi joukon vähemmistöpoliittisia päätöksiä.

Puiteyleissopimuksen tavoitteet ilmenevät selkeästi sopimuksen johdannon 5—9 kappaleesta. Johdannon mukaan Euroopan historiassa tapahtuneet mullistukset ovat osoittaneet, että kansallisten vähemmistöjen suojeleminen on olennaista tämän maanosan vakaudelle, demokraattiselle turvallisuudelle ja rauhalle. Sopimusvaltioiden todetaan olevan sitoutuneita kukin omalla alueellaan suojelemaan kansallisten vähemmistöjen olemassaoloa. Moniarvoisen ja aidosti demokraattisen yhteiskunnan tulee kunnioittaa kansalliseen vähemmistöön kuuluvien henkilöiden etnistä, sivistyksellistä, kielellistä ja uskonnollista identiteettiä sekä luoda tarkoituksenmukaiset olosuhteet, joissa he voivat ilmaista, säilyttää ja kehittää tätä identiteettiä. Suvaitsevuuden ja vuoropuhelun ilmapiirin luominen katsotaan välttämättömäksi, jotta kulttuurisesta moninaisuudesta tulisi jokaiselle yhteiskunnalle rikastuttamisen eikä erottamisen lähde ja tekijä. Suvaitsevan ja hyvinvoivan Euroopan toteuttamisen ei katsota riippuvan ainoastaan valtioiden välisestä yhteistyöstä, vaan edellyttävän myös rajat ylittävää yhteistyötä paikallisten ja alueellisten viranomaisten välillä.

Lisäksi johdannossa (10 ja 11 kappale) todetaan ne kolme kansainvälistä asiakirjaa, jotka ovat keskeisimmin vaikuttaneet puiteyleissopimuksen sisältöön. Nämä ovat Euroopan ihmisoikeussopimus ja sen lisäpöytäkirjat, kansallisia vähemmistöjen suojelemaan koskevia määräyksiä sisältävät YK:n yleissopimukset ja julistukset sekä ETYJ:in asiakirjat, erityisesti Kööpenhaminan asiakirja vuodelta 1990. Wienin julistuksessa edellytettiin, että Euroopan neuvoston tulisi niin laajasti kuin mahdollista saattaa Kööpenhaminan asiakirjan kansallisia vähemmistöjä koskevat poliittiset sitoumukset oikeudelliseksi velvoitteiksi.

4. Puiteyleissopimuksen suhde Suomen lainsäädäntöön

Puiteyleissopimukseen kirjatut ohjelma- luonteiset periaatteet velvoittavat sopimus- valtiota saattamaan kansallisten vähemmistöjen oikeusolot sopimuksen mukaiseen tilaan kansallisella lainsäädännöllä, hallintokäytän- töään muuttamalla tai tekemällä kahden- tai monenvälisiä sopimuksia. Selitysmuistion mukaan ne eivät sellaisinaan ole sovelletta- vissa kansallisessa oikeudenkäytössä, eikä kansalliseen vähemmistöön kuuluva henkilö niiden perusteella suoraan saa oikeuksia tai tule velvoitetuksi.

Puiteyleissopimus ilmentää eurooppalaista oikeusperinnettä, jolle Suomenkin oikeusjär- jestys perustuu. Vaikka sopimus onkin sa- mansuuntainen niiden yleisten periaatteiden kanssa, joiden mukaisesti kansalliset vähem- mistöoikeusjärjestelyt on Suomessa yleensä toteutettu, sen edellyttämä kansallisten vä- hemmistöjen suojelun taso on kuitenkin mon- nissa suhteissa varsin vaatimaton. Useat ar- tiklat ovat hyvin yleiseen muotoon laadittuja sekä sisältävät lukuisia ehtoja ja rajoituksia. Suomen oikeusjärjestyksessä kansallisten vähemmistöjen oikeudet on yleensä sään- nönmukaisesti taattu paremmin kuin mitä puiteyleissopimus edellyttää. Muutokset lain- säädäntöön eivät ole tarpeen sopimuksen voimaan saattamiseksi.

Työministeriön yhteydessä toimivan pako- lais- ja siirtolaisuusasiain neuvottelukunnan maahanmuuttajien oikeudet -työryhmä on todennut huhtikuussa 1997 julkaistussa Hy- vien hallintokäytäntöjen toteutuminen maa- hanmuuttajia koskevista asioissa -nimisessä muistiossaan (Työhallinnon julkaisusarja n:o 176) maahanmuuttajien valittaneen kohtelus- taan hallintomenettelyssä ja katsonut tarpeel- liseksi, että mainituilta osin ryhdyttäisiin eräisiin toimenpiteisiin. Hyvien hallintokäy- täntöjen noudattamiseen vähemmistö- kysymyksissä on syytä kiinnittää huomiota, joskaan lainsäädännölliset muutokset eivät tässäkin suhteessa ole tarpeen pui- teyleissopimuksen täytäntöönpanemiseksi.

Edellä mainittujen monenvälisten sopimus- ten lisäksi eräät pohjoismaiset sopimukset ja naapurivaltioiden kanssa tehdyt kahdenvä- liset sopimukset ovat osaltaan vahvistaneet muun muassa kansallisten vähemmistöjen ja niihin kuuluvien henkilöiden kielellisiä ja kulttuurioikeuksia sekä oikeutta yhteydenpi- toon yli rajojen. Uudet monen- tai kahden-

väliset sopimukset eivät ole tarpeen pui- teyleissopimuksen voimaansaattamiseksi.

Puiteyleissopimuksessa ei ole määritelty, mitä kansallisilla vähemmistöillä tarkoitetaan. Sopimuksen valmisteluvaiheissa on käynyt ilmi, että sopimusta on tarkoitettu soveltaa vain syvät juuret asuinvaltioon omaaviin perinteisiin vähemmistöihin ja että uusien ryhmien, kuten maahanmuuttajien, suojelu jää tämän sopimuksen ulkopuolelle.

Suomessa puiteyleissopimuksen voidaan sen voimaansaattamisvaiheessa katsoa kos- kevan ainakin saamelaisia, romaneja, juuta- laisia, tataareja ja niin sanottuja vanhavenä- läisiä sekä *de facto* myös suomenruotsalaisia. Näiden ryhmien asemasta kansallisina vähemmistöinä on myös raportoitu YK:n ihmisoikeussopimusten valvontaelimille. Pui- teyleissopimusta Suomessa voimaansaatetta- essa tarkoituksena ei kuitenkaan ole poissul- kevasti rajata sopimuksen soveltamisalaan tulevien vähemmistöjen joukkoa, kuten eräät valtiot ovat tehneet sopimuksen allekirjoituks- en tai ratifioinnin yhteydessä. Tällainen rajoitus olisi ongelmallinen siitakin syystä, että se edellyttäisi aina uutta oikea-aikaista selitystä olosuhteiden mahdollisesti muut- tuessa. Tässä suhteessa on vielä otettava huomioon, että vähemmistöjen muodostumi- nen on tosiseikka, mihin keskeisenä tekijänä liittyy vähemmistöihin kuuluvien henkilöi- den oikeus itseidentifikaatioon. Viime kädes- sä ratkaistaneen puiteyleissopimuksen val- vontajärjestelmän mukaisessa menettelyssä, onko tietyn sopimusvaltion alueella sellaisia henkilöitä, joihin puiteyleissopimuksen mää- räyksiä kansalliseen vähemmistöihin kuulu- vien henkilöiden suojelusta tulee soveltaa.

YK:ssa omaksuttu vähemmistökäsite on eurooppalaista kansallisen vähemmistön kä- sitettä laajempi käsittäen kansalaisuuteen katsomatta myös uudet vähemmistöt, mikä ilmenee muun muassa kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimus- sen noudattamista valvovan ihmisoikeusko- mitean tulkintaohjeesta vuodelta 1994.

5. Puiteyleissopimuksen pääasiallinen sisältö

Puiteyleissopimus jakautuu johdantoon, viiteen osaan ja 32 artiklaan. Monien mui- den kansainvälisten asiakirjojen tavoin pui- teyleissopimus ei sisällä kansallisen vähem- mistön määritelmää.

Sopimuksen I osa (1—3 artikla) sisältää

puiteyleissopimuksen soveltamisessa noudatettavia, sopimuksen muita sisällöllisiä määräyksiä selventäviä yleisiä periaatteita. Näistä yksi tärkeimmistä on, että kansallisten vähemmistöjen sekä niihin kuuluvien henkilöiden oikeuksien ja vapauksien suojeleminen on kiinteä osa ihmisoikeuksien kansainvälistä suojaamista, joka sellaisenaan kuuluu kansainvälisen yhteistyön piiriin. Myös periaate, että jokaisella kansalliseen vähemmistöön kuuluvalla henkilöllä on oikeus vapaasti valita, kohdellaanko häntä sellaisena vai ei, ja ettei tästä valinnasta tai siihen liittyvien oikeuksien käyttämisestä saa seurata mitään haittaa, on keskeinen puiteyleissopimuksen soveltamisen kannalta.

Sopimuksen II osa (4—19 artikla) käsittää puiteyleissopimuksen keskeisimmän sisällön, luettelon yksityiskohtaisista periaatteista. Ne koskevat paitsi Euroopan ihmisoikeussopimuksessa jo mainittuja oikeuksia ja vapauksia myös muun muassa syrjinnän kieltoa ja yhdenvertaisuuden edistämistä, vähemmistökulttuurin ylläpitämistä ja kehittämistä, pääsyä tiedotusvälineisiin ja niiden käyttöä, vähemmistökielen käyttöä ja opetusta, kahden ja monenvälistä yhteistyötä ja muita yhteyksiä yli rajojen sekä osallistumisoikeuksia. Ihmisoikeussopimuksen määräysten toistaminen on tarpeellista sen vuoksi, että puiteyleissopimukseen voi Euroopan neuvoston ministerikomitean pyynnöstä liittyä myös valtio, joka ei ole Euroopan neuvoston jäsen eikä ihmisoikeussopimuksen sopimuspuoli.

Puiteyleissopimuksen III osa sisältää keskeisiä puiteyleissopimuksen tulkintaa ja soveltamista koskevia määräyksiä. Puiteyleissopimuksesta ei voida esimerkiksi johdattaa oikeutta valtioiden alueellisen koskemattomuuden ja poliittisen itsenäisyyden vastai-

seen toimintaan. Puiteyleissopimuksen ei myöskään voida tulkita rajoittavan tai loukkaavan sopimuspuolen lainsäädännössä tai sitä sitovassa sopimuksessa määriteltyjä puiteyleissopimusta laajempia ihmisoikeuksia.

Puiteyleissopimuksen IV osa käsittää sopimuksen täytäntöönpanon valvontaa koskevat määräykset. Valvonta kuuluu ministerikomitealle, jota avustaa neuvoa-antava komitea. Valvontaa varten sopimusvaltion tulee antaa tietoja lainsäädännöllisistä ja muista toimenpiteistä, jotka se on toteuttanut puiteyleissopimuksessa esitettyjen periaatteiden täytäntöönpanemiseksi.

Puiteyleissopimuksen V osassa ovat allekirjoittamista, ratifiointia, voimaantuloa, irtisanomista ja Euroopan neuvoston pääsihteerin ilmoituksia koskevat määräykset.

6. Esityksen taloudelliset ja organisatoriset vaikutukset

Esityksellä ei ole välittömiä taloudellisia tai organisatorisia vaikutuksia.

7. Vaikutukset yksilön asemaan

Puiteyleissopimukseen sisältyvistä periaatteista johtuvat oikeudet ja vapaudet ovat Suomessa jo toteutettu perustuslain tai tavalisen lain tasoisesti. Näin ollen esityksellä ei ole suoranaisia vaikutuksia yksilön asemaan. Puiteyleissopimus kuitenkin vahvistaa kansalliseen vähemmistöön kuuluvien henkilöiden oikeuksia ja vapauksia sekä antaa viitekehyksen niiden edelleenkehittämiselle. Tällä tavoin se korostaa mainittujen henkilöiden oikeudellista asemaa.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1. Kansallisten vähemmistöjen suojelua koskevan puiteyleissopimuksen sisältö

1.1. Yksityiskohtaiset perustelut

I OSA

1 artikla

Artiklassa muistutetaan, että kansallisten vähemmistöjen sekä niihin kuuluvien henkilöiden oikeuksien ja vapauksien suojeleminen on kiinteä osa ihmisoikeuksien kansainvälistä suojaamista. Tällä korostetaan sitä, ettei tämä suojeleminen ole valtion yksinomaiseen toimivaltaan kuuluva asia.

2 artikla

Artikla sisältää puiteyleissopimuksen soveltamisalalla merkityksellisiä yleisluonteisia periaatteita. Määräyksen taustana on YK:n julistus YK:n peruskirjan mukaisista valtioiden välisiä ystävällisiä suhteita ja yhteistyötä koskevista kansainvälisen oikeuden periaatteista vuodelta 1970 (YK:n yleiskokouksen päätöslauselma 2625 (XXV)).

3 artikla

Artiklan 1 kappaleessa jätetään kunkin kansalliseen vähemmistöön kuuluvan henkilön ratkaistavaksi, tahtooko hän tulla puiteyleissopimuksen periaatteista johtuvan suojelun alaiseksi. Yksilö ei kuitenkaan voi mielivaltaisesti päättää, että hän kuuluu johonkin kansalliseen vähemmistöön, vaan hänen oma valintansa on yhteydessä hänen identiteettiään koskeviin objektiivisiin kriteereihin. Artiklassa korostetaan, ettei mainitusta valinnasta tai siihen liittyvien oikeuksien käyttämisestä saa seurata mitään haittaa. Tarkoituksena on näin taata yksilön vapaa ratkaisovalta ilman, että hänen valintaansa epäsuorastikaan vaikutettaisiin.

Artiklan 2 kappaleessa tunnustetaan kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden oikeus paitsi yksin myös yhdessä toisten kanssa käyttää puiteyleissopimukseen sisältyvistä periaatteista johtuvia oikeuksia ja nauttia niistä johtuvista vapauksista. Käsite 'toiset' tulee ymmärtää laajimmassa mahdollisessa merkityksessä käsittämään henkilöt,

jotka kuuluvat samaan tai muuhun kansalliseen vähemmistöön taikka enemmistöön. Tämä määräys on yksi monista puiteyleissopimuksen määräyksistä, joka koskee luonteeltaan kollektiivisia oikeuksia.

II OSA

4 artikla

Artiklan 1 kappaleessa korostetaan, että yhdenvertaisuuden ja tasa-arvoisuuden sekä syrjinnän kiellon kansainvälisoikeudellisia periaatteita sovelletaan myös kansallisiin vähemmistöihin kuuluviin henkilöihin.

Artiklan 2 kappaleen tarkoituksena on tähdentää, että täyden ja tehokkaan yhdenvertaisuuden edistäminen kansalliseen vähemmistöön ja enemmistöön kuuluvien henkilöiden välillä edellyttää, että sopimusvaltiot ryhtyvät erityisiin, kansalliseen vähemmistöön kuuluvien henkilöiden olosuhteet huomioon ottaviin toimenpiteisiin. Tällaisten toimenpiteiden tulee olla riittäviä ja suhteellisuusperiaatteen mukaisia, jotta vältettäisiin toisten henkilöiden oikeuksien rikkominen tai heidän syrjintänsä. Erityistoimenpiteet eivät saa ajallisesti tai laajuudeltaan ulottua yli sen, mikä on välttämätöntä täyden ja tehokkaan yhdenvertaisuuden saavuttamiseksi. Vastaavanlainen sääntely sisältyy YK:n kaikkinaisen naisten syrjinnän kieltävään yleissopimukseen (3 art.) ja lapsen oikeuksien yleissopimukseen (2 art. 2 kappale).

Artiklan 3 kappaleen tarkoituksena on tehdä selväksi, ettei 2 kappaleessa mainittujen toimenpiteiden voida katsoa olevan ristiriidassa yhdenvertaisuuden ja syrjinnän kieltoa koskevien periaatteiden kanssa. Vastaavanlainen sääntely sisältyy YK:n kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskevaan kansainväliseen yleissopimukseen (1 art. 4 kappale). Määräyksen päämääränä on taata kansallisiin vähemmistöihin kuuluville henkilöille tehokas yhdenvertaisuus enemmistöön kuuluviin henkilöihin verrattuna.

5 artikla

Artiklan tarkoituksena on ensisijaisesti taata, että kansallisiin vähemmistöihin kuuluvat henkilöt voivat ylläpitää ja kehittää kulttuuriaan ja säilyttää identiteettinsä. Määräys

vastaa ETYJ:in Kööpenhaminan asiakirjan 32.2 kappaletta.

Artiklan 1 kappale sisältää sopimusvaltioille asetun suhteisuuden edistää edellä mainitussa suhteessa tarpeellisia edellytyksiä. Määräys vastaa pitkälle hallitusmuodon 14 §:n 3 momenttia. Määräyksessä luetellaan neljä keskeistä kansallisen vähemmistön identiteettiä, nimittäin uskonto, kieli, perinnätavat ja kulttuuriperintö. Viittauksella perinnäistapoihin ei kuitenkaan tarkoiteta sellaisten käytäntöjen tunnustamista tai hyväksymistä, jotka ovat vastoin kansallista oikeutta tai kansainvälisiä velvoitteita.

Artiklan 2 kappaleen tarkoituksena on suojella kansallisiin vähemmistöihin kuuluvia henkilöitä heidän tahtonsa vastaiselta sulauttamiselta valtaväestöön. Selitysmuistion mukaan määräys ei kuitenkaan estä sopimusvaltioita ryhtymästä yleisen integraatiopolitiikkansa mukaisiin toimenpiteisiin. Integraatiosta on kysymys silloin, kun vähemmistöön kuuluvalla henkilöllä on samat oikeudet ja velvoitteet kuin enemmistöön kuuluvalla ja kun hän samalla nauttii joitakin erityisiä oikeuksia omaperäisyytensä säilyttämiseksi. Määräyksessä näin ollen tunnustetaan sosiaalisen yhteyden tärkeys ja samalla ilmaistaan jo puiteyleissopimuksen johdannossa esitetty toive siitä, että kulttuurinen moninaisuus olisi yhteiskunnan rikastuttamisen eikä erottamisen lähde ja tekijä.

6 artikla

Artiklassa ilmaistaan ne huolenaiheet, jotka sisältyvät Wienin huippukokouksessa hyväksytyyn rasismiin, muukalaisvihan, juutalaisvihan ja suvaitsemattomuuden vastaiseen julistukseen ja toimintasuunnitelmaan.

Artiklan 1 kappaleessa korostetaan suvaitsevuuden henkeä ja monikulttuurista vuoropuhelua. Määräyksessä osoitetaan olevan tärkeää, että sopimuspuolet edistävät keskinäistä kunnioitusta, ymmärtämystä ja yhteistyötä kaikkien alueellaan asuvien henkilöiden kesken. Tämä tapahtuu poistamalla eri etnisiin, kulttuurisiin, kielellisiin ja uskonnollisiin ryhmiin kuuluvien henkilöiden välisiä esteitä sekä rohkaisemalla sellaista kulttuurien välisten järjestöjen ja kansalaisliikkeiden toimintaa, joka pyrkii edistämään molemminpuolista kunnioitusta ja ymmärtämystä sekä integroimaan mainitut henkilöt yhteiskuntaan samalla säilyttäen heidän identiteettinsä.

Määräys vastaa ETYJ:in Kööpenhaminan asiakirjan 36.2 kappaletta. Koulutuksen, kulttuurin ja viestinnän alat on erityisesti mainittu, koska niitä on pidetty erityisen keskeisinä mainittujen päämäärien saavuttamiseksi.

Artiklan 2 kappale vastaa ETYJ:in Kööpenhaminan asiakirjan 40.2 kappaletta. Velvoite tähtää kaikkien sellaisten henkilöiden suojeluun, jotka voivat joutua syrjinnän, vihamielisyyden taikka väkivallan tai niiden uhan kohteeksi etnisen, sivistyksellisen kielellisen tai uskonnollisen identiteettinsä johdosta. Määräys ei sisällä esimerkkejä kysymykseen tulevista toimenpiteistä, vaan jättää tässä suhteessa sopimusvaltioille laajan harkintavallan. Käytettävien toimenpiteiden valinnassa voidaan näin ollen ottaa huomioon kunkin valtion tosiasialliset ja oikeudelliset erityispiirteet.

7 artikla

Artiklassa tarkoitetut vapaudet ovat yleismaailmallisia ja kuuluvat kaikille riippumatta siitä, kuuluvatko he kansalliseen vähemmistöön vai ei. Toisaalta ne ovat erityisen merkityksellisiä kansallisille vähemmistöille. Esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen 9, 10 ja 11 artikla ja Suomen hallitusmuodon 9, 10 ja 10 a § sisältävät vastaavat vapaudet.

Vapauksien sisällyttäminen puiteyleissopimukseen katsottiin tarpeelliseksi sen vuoksi, että puiteyleissopimukseen voi liittyä myös valtio, joka ei ole Euroopan neuvoston jäsen eikä Euroopan ihmisoikeussopimuksen sopimuspuoli. Lisäksi kaikki Euroopan ihmisoikeussopimuksen sopimusvaltiot eivät ole liittyneet jokaiseen lisäpöytäkirjaan ja monet niistä ovat myös tehneet varauksia ja antaneet selityksiä ihmisoikeussopimukseen ja sen lisäpöytäkirjoihin.

Joitakin 7 artiklassa mainittuja vapauksia on kehitetty puiteyleissopimuksen 8 ja 9 artiklassa.

8 artikla

Artikla sisältää 7 artiklaa yksityiskohtaisempia uskonnonvapautta koskevia määräyksiä. Siinä yhdistetään ETYJ:in Kööpenhaminan asiakirjan 32.2, 32.3 ja 32.6 kappaleen vastaavat määräykset.

9 artikla

Artikla sisältää 7 artiklaa yksityiskohtaisempia ilmaisunvapautta koskevia määräyksiä. Se velvoittaa valtioita laajaan mielipiteen vapauden suojaan myös joukkotiedotusvälineiden alueella.

Artiklan 1 kappaleen ensimmäinen lause vastaa pitkälle Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10 artiklan 1 kappaletta. Vaikka määräyksessä viitataan nimenomaisesti vain vapautteen vastaanottoon ja levittää tietoja ja ajatuksia vähemmistökielillä, se myös sisältää vastaavan vapauden enemmistö- tai muiden kielten suhteen. Artiklan 1 kappaleen toinen lause sisältää sitoumuksen taata, ettei kansalliseen vähemmistöön kuuluvia henkilöitä syrjitä viestintävälineiden käytössä. Sanat 'oikeusjärjestelmänsä puitteissa' on sisällytetty määräykseen, jotta voitaisiin soveltaa niitä sopimuspuolen valtiosääntöön sisältyviä säännöksiä, jotka saattavat rajoittaa valtion mahdollisuuksia rajoittaa viestintävälineiden käyttöä.

Artiklan 2 kappale on muotoiltu Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10 artiklan 1 kappaleen kolmannen lauseen pohjalta. Vaatimus siitä, että radio-, televisio- ja elokuvayhtiöiden luvanvaraisuus tulee toteuttaa ilman syrjintää ja objektiivisin perustein, ei kuitenkaan sisälly viimeksi mainittuun määräykseen. Puiteyleissopimusta valmisteltaessa kuitenkin katsottiin, että kansallisten vähemmistöjen suojelua koskevana erityissopimuksena puiteyleissopimuksen tulee sisältää tämä vaatimus.

Artiklan 3 kappaleen ensimmäinen lause sisältää ennen kaikkea negatiivisen sitoumuksen olla estämättä painettujen viestintävälineiden perustamista ja käyttämistä. Toinen lause taas korostaa radio- ja televisiolähetysten osalta valtion positiivista veloitetta taata kansalliseen vähemmistöön kuuluville henkilöille mahdollisuus omien viestintävälineiden perustamiseen ja käyttöön, kuitenkin vain siltä osin kuin se on mahdollista ja sopii kansalliseen oikeudelliseen järjestelmään. Lauseen muotoilun perustana on taajuuksien suhteellinen vähyys ja yleinenkin tarve oikeudelliseen sääntelyyn mainitulla alalla. Näin ollen sopimusvaltiolla on tässä suhteessa laaja harkintavaltia. Taloudellisia veloitteita ei määräys suoranaisesti sisällä.

Artiklan 4 kappaleessa veloitetaan sopimusvaltiot ryhtymään oikeusjärjestelmänsä

puitteissa riittäviin toimenpiteisiin, jotka helppottavat kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden pääsyä viestintävälineisiin sekä edistävät suvaitsevuutta ja kulttuurista moniarvoisuutta. Sanontaa 'riittäviin toimenpiteisiin' käytetään samasta syystä kuin edellä on todettu 4 artiklan yhteydessä. Artiklan 4 kappale myös täydentää 9 artiklan 1 kappaleeseen sisältyvää veloitetta.

10 artikla

Artiklan 1 kappaleessa todetaan jokaisen kansalliseen vähemmistöön kuuluvan henkilön oikeus käyttää vähemmistökieltään vapaasti ja ilman ulkopuolista puuttamista. Sopimuksen valmistelussa tämän on katsottu koskevan myös muuta kuin virallista äidinkieltä. Vähemmistökielen käyttö on yksi keskeisimpiä välineitä, joiden avulla mainitut henkilöt voivat ylläpitää ja kehittää identiteettiään. Se myös käytännössä vahvistaa 7 artiklassa mainittua ilmaisunvapautta.

Artiklan 2 kappale koskee vähemmistökielen kirjallista ja suullista käyttöä vähemmistöön kuuluvien henkilöiden ja hallintoviranomaisten välisissä suhteissa. Selitysmuistion mukaan "hallintoviranomaiset" tulee käsitellä laajasti siten, että esimerkiksi oikeusasiamiehet kuuluvat niiden alaan. Määräys on muotoiltu erittäin joustavaksi, jotta vähemmistökielen käyttöön hallintoviranomaisissa mahdollisesti liittyvät taloudelliset, hallinnolliset ja tekniset vaikeudet voidaan ottaa huomioon. Näin ollen määräys jättää sopimuspuolille laajan harkintavallan.

Artiklan 2 kappaletta edellytetään sovellettavaksi alueilla, joilla asuu perinteisesti tai huomattava määrä kansallisiin vähemmistöihin kuuluvia henkilöitä. Lisäksi edellytetään, että heidän vaatimuksensa vähemmistökielen käytöstä hallintoviranomaisissa vastaa todellista tarvetta. Mikäli mainitut ehdot täyttyvät, sopimuspuolen tulee mahdollisuuksien mukaan pyrkiä takaamaan vähemmistökielen käyttö hallintoviranomaisissa. Sanonta 'mahdollisuuksien mukaan' viittaa siihen, että erilaiset tekijät, erityisesti sopimusvaltion taloudelliset voimavarat, voidaan ottaa huomioon määräykseen sisältyvien veloitteiden täyttämisenä. Todellisen tarpeen olemassaolo on arvioitava objektiivisten kriteereiden perusteella.

Artiklan 3 kappale perustuu Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklan 2 kappaleen ja 6 artiklan 3 kappaleen a kohdan määräyk-

siin eikä se siten laajenna mainituissa määräyksissä annettua suojaa.

11 artikla

Artikla koskee vähemmistökielisiä nimiä, joiden käytöllä on kansalliseen vähemmistöön kuuluvan henkilön identiteetin kannalta keskeinen merkitys.

Artiklan 1 kappale koskee vähemmistökielisen suku- ja etunimen käyttöä sekä oikeutta saada ne virallisesti tunnustetuksi. Ottaen huomioon velvoitteesta aiheutuvat käytännön seuraukset määräys on muotoiltu siten, että sopimuspuolten erityiset olosuhteet voivat vaikuttaa sen soveltamiseen. Tähän viittaa määräyksen sanonta 'sopimuspuolen oikeusjärjestelmässä määrättyjen menettelytapojen mukaisesti'. Sopimusvaltiot voivat esimerkiksi käyttää virallisen kielensä aakkosia kirjoitettaessa vähemmistöön kuuluvan henkilön vähemmistökielinen nimi.

Artiklan 2 kappale koskee kansalliseen vähemmistöön kuuluvan henkilön oikeutta asettaa julkisesti nähtäville omalla vähemmistökielellään laadittuja nimikilpiä, opasteita ja muita yksityisluontoisia tietoja. Tämä ei kuitenkaan estä vaatimasta kansalliseen vähemmistöön kuululta henkilöltä myös valtion virallisen kielen käyttöä. Selitysmuiston mukaan viittaus yksityisluonteiseen tarkoittaa kaikkea, mikä ei ole virallista.

Artiklan 3 kappaleen tarkoituksena on, tarvittaessa toisten valtioiden kanssa tehdyin sopimuksin, edistää mahdollisuutta asettaa nähtäville perinteisiä paikallisia nimiä, kadunnimiä ja muita yleisölle tarkoitettuja topografisia merkkejä myös vähemmistökielisinä silloin, kun tällaisilla merkeillä on riittävästi kysyntää. Määräys koskee alueita, joilla asuu perinteisesti huomattava määrä kansalliseen vähemmistöön kuuluvia henkilöitä. Se on näin ollen soveltamisalaltaan tiukempi kuin 10 artiklan 2 kappale ja 14 artiklan 2 kappale, joiden osalta on riittävää, että kysymyksessä olevalla alueella asuu joko perinteisesti tai huomattavassa määrin kansalliseen vähemmistöön kuuluvia henkilöitä. Artiklan 3 kappaleenkin soveltamisessa sopimusvaltiot ovat oikeutettuja ottamaan huomioon oikeusjärjestelmänsä vaatimukset ja vallitsevat erityisolosuhteet. Selitysmuiston mukaan määräys ei edellytä, että vähemmistökieliset paikalliset nimet tulisi virallisesti tunnustaa.

12 artikla

Artikla koskee koulutusta ja tutkimusta.

Artiklan 1 kappaleen tarkoituksena on edistää monikulttuurista tietoisuutta sekä kansallisten vähemmistöjen että valtaväestön kulttuurista, historiasta, kielestä ja uskonnosta. Päämääränä on luoda sellainen suvaitsevaisuuden ja vuoropuhelun ilmapiiri, johon on viitattu Wienin huippukokouksen julistuksessa.

Artiklan 2 kappale sisältää luettelon eräistä 1 kappaleesta tarkoitetuista toimenpiteistä. Viittaus oppikirjojen hankintaan on ymmärrettävä siten, että se käsittää myös oppikirjojen julkaisemisen ulkomailta ja niiden hankinnan ulkomailta.

Artiklan 3 kappaleessa asetettu velvoite edistää kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden yhtäläisiä koulutusmahdollisuuksia kaikilla tasoilla kuvastaa Wienin julistuksessa esitettyä huolenaihetta.

13 artikla

Artiklan 1 kappaleen mukaan sopimusvaltioiden velvoite tunnustaa kansalliseen vähemmistöön kuuluvien henkilöiden oikeus perustaa ja hallinnoida omia yksityisiä opetus- ja koulutuslaitoksia tapahtuu niiden opetusjärjestelmien ja erityisesti pakollista koulunkäyntiä koskevien sääntelyn puitteissa. Mainitut laitokset voivat olla samanlaisen valvonnan alaisia kuin muutkin vastaavat laitokset, erityisesti mitä tulee opetuksen tasoa koskeviin vaatimuksiin. Selitysmuiston mukaan on näiden vaatimusten täyttyessä kuitenkin tärkeää, että 1 kappaleessa mainituissa laitoksissa suoritettu koulutus virallisesti tunnustetaan. Kysymyksessä olevan kansallisen lainsäädännön tulee täyttää objektiiviset kriteerit ja olla sopusoinnussa syrjinnän kieltoa koskevan periaatteen kanssa.

Artiklan 2 kappaleessa tehdään selväksi, ettei 1 kappaleessa tarkoitettun oikeuden käyttämisestä aiheudu sopimuspuolille taloudellisia velvoitteita. Määräys ei luonnollisesti sulje pois taloudellisen avun antamista 1 kappaleessa mainittujen laitosten perustamista tai toimintaa varten.

14 artikla

Kielen oppiminen on yksi keskeisimpiä tekijöitä yksilön identiteetin takaajana ja ke-

hittäjänä. Artiklan 1 kappale sisältää velvoitteen tunnustaa, että jokaisella kansalliseen vähemmistöön kuuluvalla henkilöllä on oikeus oppia vähemmistökieltään. Velvoitteesta ei voida poiketa. Kappaleen määräyksestä ei seuraa sopimusvaltioille velvollisuutta esittää visiini, erityisesti taloudellista luonnetta oleviin toimenpiteisiin.

Artiklan 2 kappale koskee vähemmistökielen opetuksen saamista tai opetusta tällä kielellä alueilla, joilla asuu perinteisesti tai huomattava määrä kansallisiin vähemmistöihin kuuluvia henkilöitä. Ottaen huomioon mainitun opetuksen järjestämiseen mahdollisesti liittyvät taloudelliset, hallinnolliset ja tekniset vaikeudet määräys on muotoiltu hyvin joustavaksi jättäen sopimuspuolille laajan harkintavallan. Velvoite pyrkii takaamaan vähemmistökielen opetusta tai vähemmistökielistä opetusta riippuu monista ehdoista, erityisesti siitä, että tällaiselle opetukselle on kansalliseen vähemmistöön kuuluvien henkilöiden taholta riittävää kysyntä. Määräyksessä ei määritellä, mitä 'riittävällä kysynnällä' tarkoitetaan. Selitysmuistion mukaan tarkoituksena on ollut käyttää joustavaksi muotoiltua sanontaa, joka antaa sopimusvaltioille mahdollisuuden ottaa huomioon niissä vallitsevat erityiset olosuhteet. Sanonta 'mahdollisuuksien mukaan' taas osoittaa, että opetuksen antaminen on riippuvainen sopimusvaltiossa käytettävissä olevista, erityisesti taloudellisista voimavaroista. Sopimuspuoli voi siten valita sopivat keinot ja järjestelyt 2 kappaleessa tarkoitetun opetuksen järjestämiseksi koulutusjärjestelmänsä erityispiirteet huomioon ottaen.

Artiklan 2 kappaleessa mainitut vaihtoehdot, vähemmistökielen opetus tai opetus tällä kielellä, eivät ole toisensa poissulkevia. Vaikka määräys ei asetakaan sopimusvaltioille velvoitetta turvata molempia opetustapoja, se ei estä soveltamasta määräystä niihin kumpaankin. Kaksikielinen opetus voi olla yksi keino 2 kappaleessa tarkoitetun päämäärän varmistamiseksi.

Artiklan 3 kappaleesta käy ilmi, ettei vähemmistökielen opetus tai opetus vähemmistökielillä vaikuta virallisen kielen oppimiseen tai tällä kielellä tapahtuvaan opetukseen. Sopimusvaltioiden, joissa on enemmän kuin yksi virallinen kieli, tehtävänä on itse ratkaista ne määräyksen soveltamista koskevat erityiset kysymykset, jotka mainitusta tilanteesta aiheutuvat. Selitysmuistion mukaan virallisen kielen osaaminen on yksi

tekijä sosiaalisen yhteyden ja integraation luomisessa.

15 artikla

Artiklassa edellytetään, että sopimuspuolet luovat tarpeelliset olosuhteet, jotta kansallisiin vähemmistöihin kuuluvat henkilöt voivat tehokkaasti osallistua kulttuuri-, yhteiskunta- ja talouselämään, erityisesti heitä koskeviin julkisiin asioihin. Määräyksen tarkoituksena on ennen kaikkea edistää todellisen tasa-arvon saavuttamista kansalliseen vähemmistöön ja valtavaestöön kuuluvien henkilöiden välillä.

Selitysmuistion mukaan sopimusvaltiot voisivat valtiosääntöisten järjestelmiensä puitteissa

1) neuvotella kansalliseen vähemmistöön kuuluvien henkilöiden sekä erityisesti heitä edustavien instituutioiden kanssa suunniteltaessa sellaisten lainsäädäntö- tai hallinnollisten toimenpiteiden toteuttamista, joilla todennäköisesti on suora vaikutus heidän tilanteeseensa;

2) ottaa kansalliseen vähemmistöön kuuluvat henkilöt mukaan heihin suorasti vaikuttavien kansallisten ja alueellisten kehityssuunnitelmien ja -ohjelmien valmisteluun, täytäntöönpanoon ja arviointiin;

3) tehdä yhdessä heidän kanssaan tutkimuksia sen arvioimiseksi, mitkä olisivat suunniteltujen kehitystoimenpiteiden heihin mahdollisesti kohdistuvat vaikutukset;

4) järjestää heille sekä kansallisella että paikallisella tasolla mahdollisuus tehokkaasti osallistua päätöksentekoon ja vaaleilla valittujen elinten toimintaan; sekä

5) luoda paikallisia tai hajautettuja hallintojärjestelmiä.

16 artikla

Artiklan tarkoituksena on suojella kansallisia vähemmistöjä toimenpiteiltä, jotka muuttavat väestörakennetta kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden asuttamilla alueilla ja joiden tarkoituksena on rajoittaa puiteyleissopimukseen sisältyvistä periaatteista johtuvia oikeuksia ja vapauksia. Esimerkiksi mainitussa tarkoituksessa tehdyt pakkolunastukset, karkotukset, väestösiirrot ja hallinnollisten rajojen muuttaminen voisivat olla tällaisia toimenpiteitä. Puiteyleissopimus ei siten tämän artiklan perusteella kiellä toimenpiteitä, jotka rajoittavat oikeuk-

sien ja vapauksien nauttimista, mutta joilla ei kuitenkaan ole mainitunlaista negatiivista tarkoitusta. Puitesopimuksen yleinen rajoitusmääräys sisältyy 19 artiklaan.

17 artikla

Artikla sisältää kaksi velvoitetta, jotka ovat keskeisiä vähemmistöön kuuluvien henkilöiden kulttuurin ylläpitämiselle ja kehittämiselle sekä heidän identiteettinsä säilyttämiselle. Artiklan 1 kappale käsittelee oikeutta solmia ja ylläpitää vapaita ja rauhanomaisia yhteyksiä yli rajojen ja 2 kappale suojelee osallistumista kansalaisjärjestöjen toimintaan. Määräykset perustuvat ETYJ:in Kööpenhaminan asiakirjan 32.4 ja 32.6 kappaleeseen.

18 artikla

Artiklan 1 kappaleen mukaan sopimusvaltiot pyrkivät tarvittaessa solmimaan kansallisten vähemmistöjen suojelua koskevia kahden- ja monenvälisiä sopimuksia, erityisesti naapurivaltioiden kanssa. Sopimuksia voidaan tehdä esimerkiksi kulttuurin, koulutuksen ja tiedonvälityksen alalla. Kuten Wienin julistuksessa on korostettu, kansainväliset sopimukset ja yhteistyö yli rajojen ovat tärkeitä suvaitsevuuuden, hyvinvoinnin, vakauden ja rauhan edistämiseksi.

Artiklan 2 kappaleen tarkoituksena on rohkaista ja lisätä yli rajojen tapahtuvaa yhteistyötä. Puiteyleissopimuksen johdannon 9 kappaleessa korostetaan tällaisen paikallisten ja alueellisten viranomaisten välisen yhteistyön merkitystä suvaitsevan ja hyvinvoivan Euroopan toteuttamiselle. Rajojen yli tapahtuva yhteistyö mahdollistaa sopimusjärjestelyt, joissa voidaan tarkoin ottaa huomioon vähemmistöön kuuluvien henkilöiden toiveet ja tarpeet.

19 artikla

Artiklassa mahdollistetaan rajoitusten ja poikkeusten tekeminen puiteyleissopimuksen mukaisiin sitoumuksiin. Siltä osin kuin näillä sitoumuksilla on suora vastineensa muissa kansainvälisissä oikeudellisissa asiakirjoissa, erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksessa, vain näissä asiakirjoissa mainitut rajoitukset tai poikkeukset ovat sallittuja. Jos tällaista vastaavuutta ei ole, muiden sopimusten sallimat rajoitukset tai poikkeukset

ovat mahdollisia vain siltä osin kuin ne ovat merkityksellisiä puiteyleissopimuksen periaatteista johtuviin oikeuksiin ja vapauksiin nähden.

III OSA

20 artikla

Artiklassa edellytetään, että kansalliseen vähemmistöön kuuluvien henkilöiden tulee kunnioittaa sopimuspuolen valtiosääntöä ja muuta kansallista lainsäädäntöä. Kuten 22 artiklasta käy ilmi, sopimuspuolten tulee kuitenkin noudattaa esimerkiksi puiteyleissopimukseen tai muihin kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin sisältyviä, kansalliseen vähemmistöön kuuluville henkilöille suotuisimpia määräyksiä. Heidän tulee kunnioittaa myös muiden, erityisesti valtaväestöön tai muihin kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden oikeuksia. Selitysmuiston mukaan tämä koskee myös tilanteita, joissa kansallisiin vähemmistöihin kuuluvat henkilöt muodostavat tietyllä valtion alueella enemmistön.

21 artikla

Artiklassa korostetaan kansainvälisen oikeuden peruseriaatteiden merkitystä ja todetaan, että kansallisten vähemmistöjen suojelun tulee olla sopusoinnussa niiden kanssa.

22 artikla

Artikla vastaa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 60 artiklaa. Kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden tulee nauttia niitä ihmisoikeuksia ja perusvapauksia, jotka sopimusvaltion kansallisessa lainsäädännössä tai sen solmimassa kansainvälisessä sopimuksessa takaavat heille korkeimman suojelun tason.

23 artikla

Artiklassa käsitellään Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja sen lisäpöytäkirjojen sekä puiteyleissopimuksen välistä suhdetta. Puiteyleissopimukseen sisältyvistä periaatteista johtuvat oikeudet ja vapaudet tulee käsittää yhdenmukaisiksi ensiksi mainituissa sopimuksissa olevien vastaavien määräysten

kanssa. Näiden oikeuksien ja vapauksien soveltamisessa on siten noudatettava Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöä.

IV OSA

24—26 artikla

Puiteyleissopimuksen 24—26 artiklassa määrätään sopimuksen valvontamenettelystä. Euroopan neuvoston ministerikomitea valvoo 24 artiklan mukaan sitä, miten sopimuspuolet toteuttavat puiteyleissopimusta.

Arvioidessaan niiden toimenpiteiden riittävyyttä, joihin sopimuspuolet ovat ryhtyneet sopimuksessa mainittujen periaatteiden täytäntöönpanemiseksi, ministerikomiteaa avustaa 26 artiklan 1 kappaleen mukaan neuvoa-antava komitea. Järjestelyn tarkoituksena on taata valvontajärjestelmän tehokas toiminta. Neuvoa-antavan komitean jäsenten tulee olla päteväksi tunnustettuja asiantuntijoita kansallisten vähemmistöjen suojelun alalla.

Ministerikomitean tulee 26 artiklan 2 kappaleen mukaan päättää neuvoa-antavan komitean kokoonpanosta ja menettelytavoista vuoden kuluessa puiteyleissopimuksen voimaantulosta. Asiaa selvittellään parhaillaan ministerikomiteassa ja sen vuoden 1996 maaliskuussa perustamassa *ad hoc* -asiantuntijakomiteassa (CAHMEC). Arvion mukaan ministerikomitea tekee tätä koskevat päätöksensä vuoden 1997 kuluessa. Puiteyleissopimuksen 24 artiklan 2 kappaleen mukaan menettelytavoista, joilla Euroopan neuvoston ulkopuoliset sopimusvaltiot osallistuvat täytäntöönpanomekanismiin, päätetään myöhemmin.

Puiteyleissopimuksen 25 artiklan mukaan sopimusvaltion on vuoden kuluessa siitä, kun puiteyleissopimus on sopimuspuolen osalta tullut voimaan, toimitettava Euroopan neuvoston pääsihteerille täydelliset tiedot lainsäädännöllisistä ja muista toimenpiteistä, jotka se on toteuttanut tässä puiteyleissopimuksessa esitettyjen periaatteiden täytäntöönpanemiseksi. Pääsihteeri toimittaa tiedot edelleen ministerikomitealle. Tämän jälkeen kukin sopimuspuoli toimittaa pääsihteerille määräajoin, ja aina kun ministerikomitea niin vaatii, puiteyleissopimuksen täytäntöönpanon kannalta merkittäviä lisätietoja.

V OSA

27 artikla

Puiteyleissopimuksen 27—32 artikla perustuvat Euroopan neuvostossa hyväksytyjen sopimusten loppumääräyksiä koskeviin mallisääntöihin. Sopimus ei sisällä määräystä varaumista. Näin ollen sopimuspuoli voi tehdä varauman kansainvälisessä oikeuden sallimassa laajuudessa. Koska puiteyleissopimus pääosin sisältää ohjelmaluonteisin normein määrättyjä periaatteita, käytännössä varauman soveltamisala saattaa olla rajoitettu.

Puiteyleissopimuksen 27 artikla sisältää tavannukaiset loppumääräykset Euroopan neuvoston jäsenvaltioiden liittymisestä sopimukseen. Sen ohella määräys sisältää mahdollisuuden, että myös Euroopan neuvoston ulkopuolinen valtio voi puiteyleissopimuksen voimaantulopäivään saakka ministerikomitean kutsusta allekirjoittaa sopimukseen. Tällaisen määräyksen sisällyttämistä puiteyleissopimukseen edellytettiin Wienin huippukokouksessa annetussa julistuksessa.

28 artikla

Artikla sisältää määräyksen puiteyleissopimuksen voimaantulosta. Puiteyleissopimus tulee voimaan seuraavan kuukauden ensimmäisenä päivänä sen jälkeen, kun on kulunut kolme kuukautta päivästä, jona 12 Euroopan neuvoston jäsenvaltiota on 27 artiklan mukaisesti ilmoittanut sitoutuvansa noudattamaan yleissopimusta. Jäsenvaltion osalta, joka myöhemmin ilmoittaa sitoutuvansa noudattamaan puiteyleissopimusta, sopimus tulee voimaan seuraavan kuukauden ensimmäisenä päivänä sen jälkeen, kun on kulunut kolme kuukautta päivästä, jona ratifioimis- tai hyväksymisasiakirja on talletettu.

29 artikla

Artikla koskee Euroopan neuvoston ulkopuolisen valtion liittymistä sopimukseen puiteyleissopimuksen voimaantulon jälkeen. Määräyksen mukaan Euroopan neuvoston ministerikomitea voi, neuvoteltuaan sopimusvaltioiden kanssa, Euroopan neuvoston perussäännön 20 artiklan d kohdan mukaisella enemmistöpäätöksellä kutsua liittymään puiteyleissopimukseen Euroopan neuvoston ulkopuolisen valtion, joka on 27 artiklan

määräysten mukaisesti kutsuttu allekirjoittamaan tämä sopimus, mutta joka ei sitä ole vielä tehnyt, samoin kuin muun Euroopan neuvoston ulkopuolisen valtion. Tällaisen liittjävaltion osalta puiteyleissopimus tulee voimaan seuraavan kuukauden ensimmäisenä päivänä sen jälkeen, kun on kulunut kolme kuukautta päivästä, jona liittymiskirja on talletettu Euroopan neuvoston pääsihteerin huostaan.

30 artikla

Artikla koskee puiteyleissopimuksen mahdollista soveltamista alueella tai alueilla, joiden kansainvälisistä suhteista sopimuspuoli vastaa. Määräyksen sanamuodot perustuvat Euroopan ihmisoikeussopimuksen 63 artiklaan.

31 artikla

Artikla sisältää puiteyleissopimuksen irtisanomista koskevan määräyksen. Irtisanominen tulee voimaan seuraavan kuukauden ensimmäisenä päivänä sen jälkeen, kun on kulunut kuusi kuukautta päivästä, jona pääsihteerin on vastaanottanut tätä koskevan ilmoituksen.

32 artikla

Artikla sisältää määräyksen tallettajana toimivan Euroopan neuvoston pääsihteerin puiteyleissopimukseen liittyviä toimia, ilmoituksia ja selityksiä koskevasta ilmoitusvelvollisuudesta.

2. Voimaantulo

Puiteyleissopimus tulee kansainvälisesti voimaan seuraavan kuukauden ensimmäisenä päivänä sen jälkeen, kun on kulunut kolme kuukautta päivästä, jona kaksitoista Euroopan neuvoston jäsenvaltiota on 27 artiklan määräysten mukaisesti ilmoittanut sitoutuvansa noudattamaan yleissopimusta. Jäsenvaltion osalta, joka myöhemmin ilmoittaa sitoutuvansa noudattamaan puiteyleissopimusta, puiteyleissopimus tulee voimaan seuraavan kuukauden ensimmäisenä päivänä sen jälkeen, kun on kulunut kolme kuukautta

päivästä, jona ratifioimis- tai hyväksymisasiakirja on talletettu Euroopan neuvoston pääsihteerin huostaan.

Esitykseen sisältyvä laki on tarkoitettu tulemaan voimaan samanaikaisesti puiteyleissopimuksen kanssa.

3. Säättämjärjestys

3.1. Eduskunnan suostumuksen tarpeellisuus

Puitesopimuksen voimaansaattamistapaa harkittaessa on otettava huomioon sopimuksen luonne ihmisoikeussopimuksena. Euroopan ihmisoikeussopimuksen voimaansaattamisen yhteydessä perustuslakivaliokunta katsoi ihmisoikeussopimuksen kuuluvan "lainsäädännön alaan" muun ohella siitä syystä, että kysymyksessä oli sellainen yksilön oikeusasemaan keskeisesti vaikuttava sääntely, joka Suomessa vallitsevan käsityksen mukaan on toteutettava lain tasolla (PeVL 2/1990 vp; ks. myös PeVL 18/1990 vp). Tätä lausumaa on myöhemmin tulkittu siten, että ainakin aineellisia ihmisoikeusmääräyksiä sisältävien ihmisoikeussopimusten voimaansaattamisessa olisi vastaisuudessa käytettävä vähintään laintasoista voimaansaattamissäädöstä. Perustuslakivaliokunnan lausumasta ilmenevä linja näyttäisi siten edellyttävän puitesopimuksen laintasoista voimaansaattamista huolimatta siitä, ettei sopimus sinänsä meillä edellytä muutoksia lainsäädäntöön.

Puiteyleissopimus siten sisältää määräyksiä, jotka hallitusmuodon 33 §:n mukaisesti kuuluvat lainsäädännön alaan ja edellyttävät eduskunnan suostumusta.

Edellä olevan perusteella ja hallitusmuodon 33 §:n mukaan esitetään,

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

Koska puiteyleissopimus sisältää määräyksiä, jotka kuuluvat lainsäädännön alaan, annetaan samalla Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

kansallisten vähemmistöjen suojelua koskevan puiteyleissopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Strasbourgissa 1 helmikuuta 1995 tehtyyn kansallisten vähemmistöjen suojelua koskevaan puiteyleissopimukseen sisältyvät määräykset ovat, mikäli ne kuuluvat lainsäädännön alaan, voimassa niin kuin siitä on sovitettu.

2 §

Tämä laki tulee voimaan asetuksella säädettävänä ajankohtana.

Helsingissä 5 päivänä syyskuuta 1997

Tasavallan Presidentti

MARTTI AHTISAARI

Ulkoasiainministeri *Tarja Halonen*

(Suomennos)

KANSALLISTEN VÄHEMMISTÖJEN SUOJELUA KOSKEVA

PUITEYLEISSOPIMUS

Euroopan neuvoston jäsenvaltiot ja muut tämän puiteyleissopimuksen allekirjoittaneet valtiot

katsovat, että Euroopan neuvoston pyrkimyksenä on luoda kiinteämmät yhteydet jäsenvaltioidensa välille turvatakseen ja toteuttaakseen yhteisen perintönsä mukaiset ihanteet ja periaatteet,

katsovat, että yhtenä keinona tähän pääsemiseksi on ihmisoikeuksien ja perusvapauksien ylläpitäminen ja edistäminen,

haluavat noudattaa Wienissä 9 päivänä lokakuuta 1993 hyväksyttyä Euroopan neuvoston jäsenvaltioiden valtionpäämiesten ja hallitusten päämiesten julistusta,

ovat päättäneet kukin omalla alueellaan suojella kansallisten vähemmistöjen olemassaoloa,

katsovat Euroopan historiassa tapahtuneiden mullistusten osoittaneen, että kansallisten vähemmistöjen suojeleminen on olennaista tämän maanosan vakaudelle, demokraattiselle turvallisuudelle ja rauhalle,

katsovat, että moniarvoisen ja aidosti demokraattisen yhteiskunnan ei tule ainoastaan kunnioittaa kansalliseen vähemmistöön kuuluvien henkilöiden etnistä, sivistyksellistä, kielellistä ja uskonnollista identiteettiä, vaan myös luoda tarkoituksenmukaiset olosuhteet, joissa he voivat ilmaista, säilyttää ja kehittää tätä identiteettiä,

katsovat, että suvaitsevuuden ja vuoropuhelun ilmapiirin luominen on välttämätöntä, jotta kulttuurisesta moninaisuudesta tulisi jokaiselle yhteiskunnalle rikastuttamisen eikä erottamisen lähde ja tekijä,

katsovat, että suvaitsevan ja hyvinvoivan Euroopan toteuttaminen ei riipu ainoastaan valtioiden välisestä yhteistyöstä, vaan vaatii myös kunkin valtion perustuslakia ja alueellista koskemattomuutta kunnioitettavaa rajat

FRAMEWORK CONVENTION

FOR THE PROTECTION OF NATIONAL MINORITIES

The member States of the Council of Europe and the other States, signatories to the present framework Convention,

Considering that the aim of the Council of Europe is to achieve greater unity between its members for the purpose of safeguarding and realising the ideals and principles which are their common heritage;

Considering that one of the methods by which that aim is to be pursued is the maintenance and further realisation of human rights and fundamental freedoms;

Wishing to follow-up the Declaration of the Heads of State and Government of the member States of the Council of Europe adopted in Vienna on 9 October 1993;

Being resolved to protect within their respective territories the existence of national minorities;

Considering that the upheavals of European history have shown that the protection of national minorities is essential to stability, democratic security and peace in this continent;

Considering that a pluralist and genuinely democratic society should not only respect the ethnic, cultural, linguistic and religious identity of each person belonging to a national minority, but also create appropriate conditions enabling them to express, preserve and develop this identity;

Considering that the creation of a climate of tolerance and dialogue is necessary to enable cultural diversity to be a source and a factor, not of division, but of enrichment for each society;

Considering that the realisation of a tolerant and prosperous Europe does not depend solely on co-operation between States but also requires transfrontier co-operation between local and regional authorities without

ylittävää yhteistyötä paikallisten ja alueellisten viranomaisten välillä,

ottavat huomioon yleissopimuksen ihmis- oikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi ja sen lisäpöytäkirjat,

ottavat huomioon Yhdistyneiden Kansakuntien yleissopimukseen ja julistuksiin sekä Euroopan turvallisuus- ja yhteistyökonferenssin asiakirjoihin, erityisesti Kööpenhaminan kokouksen 29 päivänä kesäkuuta 1990 tehtyyn asiakirjaan sisältyvät kansallisten vähemmistöjen suojelua koskevat sitoumukset,

ovat päättäneet määrittää periaatteet, joita tulee kunnioittaa, sekä niistä johtuvat velvoitteet varmistaakseen jäsenvaltioissa ja tämän asiakirjan sopimuspuoliksi mahdollisesti tulevissa muissa valtioissa kansallisten vähemmistöjen sekä näihin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden oikeuksien ja vapauksien tehokkaan suojelun oikeusvaltioperiaatetta sekä valtioiden alueellista koskemattomuutta ja kansallista suvereenisuutta kunnioittaen,

ovat vakaasti päättäneet panna täytäntöön tässä puiteyleissopimuksessa esitetyt periaatteet kansallisessa lainsäädännössään sekä noudattamalla tarkoituksenmukaisia valtionhallinnollisia menettelytapoja, ja

ovat sopineet seuraavasta:

I OSA

1 artikla

Kansallisten vähemmistöjen sekä näihin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden oikeuksien ja vapauksien suojelu on kiinteä osa ihmisoikeuksien kansainvälistä suojaamista, joka sellaisenaan kuuluu kansainvälisen yhteistyön piiriin.

2 artikla

Tämän puiteyleissopimuksen määräyksiä tulee soveltaa vilpittömässä mielessä, ymmärtämyksen ja suvaitsevuuuden hengessä sekä valtioiden välisten hyvän naapuruuden, ystävällisten suhteiden ja yhteistyön periaatteiden mukaisesti.

3 artikla

1. 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.

prejudice to the constitution and territorial integrity of each State;

Having regard to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms and the Protocols thereto;

Having regard to the commitments concerning the protection of national minorities in United Nations conventions and declarations and in the documents of the Conference on Security and Co-operation in Europe, particularly the Copenhagen Document of 29 June 1990;

Being resolved to define the principles to be respected and the obligations which flow from them, in order to ensure, in the member States and such other States as may become Parties to the present instrument, the effective protection of national minorities and of the rights and freedoms of persons belonging to those minorities, within the rule of law, respecting the territorial integrity and national sovereignty of states;

Being determined to implement the principles set out in this framework Convention through national legislation and appropriate governmental policies,

Have agreed as follows:

Section I

Article 1

The protection of national minorities and of the rights and freedoms of persons belonging to those minorities forms an integral part of the international protection of human rights, and as such falls within the scope of international co-operation.

Article 2

The provisions of this framework Convention shall be applied in good faith, in a spirit of understanding and tolerance and in conformity with the principles of good neighbourliness, friendly relations and co-operation between States.

Article 3

1. Every person belonging to a national minority shall have the right freely to choose to be treated or not to be treated as such and no disadvantage shall result from this choice or from the exercise of the rights which are connected to that choice.

2. Kansallisiin vähemmistöihin kuuluvat henkilöt voivat yksin samoin kuin yhdessä toisten kanssa käyttää tähän puiteyleissopimukseen sisältyvistä periaatteista johtuvia oikeuksia ja nauttia niistä johtuvista vapauksista

2. Persons belonging to national minorities may exercise the rights and enjoy the freedoms flowing from the principles enshrined in the present framework Convention individually as well as in community with others.

II OSA

Section II

4 artikla

1. Sopimuspuolet sitoutuvat takaamaan kansallisiin vähemmistöihin kuuluville henkilöille oikeuden yhdenvertaisuuteen lain edessä ja tasavertaiseen lain suojaan. Tässä suhteessa kaikki syrjintä kansalliseen vähemmistöön kuulumiseen perusteella on kielletty.

2. Sopimuspuolet sitoutuvat tarvittaessa ryhtymään riittävien toimenpiteisiin täyden ja tehokkaan yhdenvertaisuuden edistämiseksi kaikilla talous- ja yhteiskuntaelämän sekä poliittisen elämän ja kulttuurielämän aloilla kansalliseen vähemmistöön ja valtaväestöön kuuluvien välillä. Tässä suhteessa sopimuspuolten tulee asianmukaisesti ottaa huomioon kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden erityisolosuhteet.

3. Edellä 2 kappaleen mukaisesti toteutettuja toimenpiteitä ei pidetä syrjintänä.

Article 4

1. The Parties undertake to guarantee to persons belonging to national minorities the right of equality before the law and of equal protection of the law. In this respect, any discrimination based on belonging to a national minority shall be prohibited.

2. The Parties undertake to adopt, where necessary, adequate measures in order to promote, in all areas of economic, social, political and cultural life, full and effective equality between persons belonging to a national minority and those belonging to the majority. In this respect, they shall take due account of the specific conditions of the persons belonging to national minorities.

3. The measures adopted in accordance with paragraph 2 shall not be considered to be an act of discrimination.

5 artikla

1. Sopimuspuolet 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.

2. Sopimuspuolet pidättäytyvät kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden vastentahtoiseen sulauttamiseen tähtäävistä toimintaperiaatteista tai käytännöistä ja suojelevat näitä henkilöitä kaikelta toiminnalla, jonka tarkoituksena on tällainen sulauttaminen, sanotun kuitenkin vaikuttamatta sopimuspuolten yleisen integraatiopolitiikkansa mukaisesti toteuttamiin toimenpiteisiin.

Article 5

1. The Parties undertake to promote the conditions necessary for persons belonging to national minorities to maintain and develop their culture, and to preserve the essential elements of their identity, namely their religion, language, traditions and cultural heritage.

2. Without prejudice to measures taken in pursuance of their general integration policy, the Parties shall refrain from policies or practices aimed at assimilation of persons belonging to national minorities against their will and shall protect these persons from any action aimed at such assimilation.

6 artikla

1. Sopimuspuolet rohkaisevat suvaitsevuden henkeä ja kulttuurien välistä vuoropuhelua sekä ryhtyvät tehokkaiisiin toimenpiteisiin edistääkseen keskinäistä kunnioitusta, ymmärtämystä ja yhteistyötä erityisesti kou-

Article 6

1. The Parties shall encourage a spirit of tolerance and intercultural dialogue and take effective measures to promote mutual respect and understanding and co-operation among all persons living on their territory,

lutuksen, kulttuurin ja viestinnän alalla kaikkien alueellaan asuvien henkilöiden kesken riippumatta heidän etnisestä, sivistyksellisestä, kielellisestä tai uskonnollisesta identiteetistään.

2. Sopimuspuolet sitoutuvat toteuttamaan soveltuvia toimenpiteitä sellaisten henkilöiden suojelemiseksi, jotka voivat joutua syrjinnän, vihamielisyyden tai väkivallan tai niiden uhan kohteeksi etnisen, sivistyksellisen, kielellisen tai uskonnollisen identiteetinsä johdosta.

7 artikla

Sopimuspuolet takaavat, että jokaisen kansalliseen vähemmistöön kuuluvan henkilön oikeutta rauhanomaiseen kokoontumisvapauteen, yhdistymisvapauteen, sananvapauteen sekä ajatuksen-, omantunnon- ja uskonnonvapauteen kunnioitetaan.

8 artikla

Sopimuspuolet sitoutuvat tunnustamaan, että jokaisella kansalliseen vähemmistöön kuuluvalla henkilöllä on oikeus tunnustaa uskontoaan tai uskoaan sekä perustaa uskonnollisia laitoksia, järjestöjä ja yhdistyksiä.

9 artikla

1. Sopimuspuolet sitoutuvat tunnustamaan, että jokaisen kansalliseen vähemmistöön kuuluvan henkilön oikeus sananvapauteen sisältää vapauden pitää mielipiteitä sekä vastaanottaa ja levittää tietoja ja ajatuksia vähemmistökielillä viranomaisten siihen puuttumatta sekä alueellisista rajoista riippumatta. Sopimuspuolten tulee oikeusjärjestelmänsä puitteissa varmistaa, että kansalliseen vähemmistöön kuuluvia henkilöitä ei syrjitä viestintävälineiden käytössä.

2. Edellä oleva 1 kappale ei estä sopimuspuolia ilman syrjintää ja puolueettoman perustein tekemästä radio-, televisio- ja elokuvayhtiöitä luvanvaraisiksi.

3. Sopimuspuolet eivät estä kansallisiin vähemmistöihin kuuluvia henkilöitä perustamasta ja käyttämästä painettuja viestintävälineitä. Radio- ja televisiolähetyksiä koskevassa lainsäädännössä ne mahdollisuuksien mukaan ja 1 kappaleen määräykset huomioon ottaen takaavat, että kansallisiin vähemmistöihin kuuluville henkilöille suodaan mahdollisuus omien viestintävälineiden perustamiseen ja käyttöön.

irrespective of those persons' ethnic, cultural, linguistic or religious identity, in particular in the fields of education, culture and the media.

2. The Parties undertake to take appropriate measures to protect persons who may be subject to threats or acts of discrimination, hostility or violence as a result of their ethnic, cultural, linguistic or religious identity.

Article 7

The Parties shall ensure respect for the right of every person belonging to a national minority to freedom of peaceful assembly, freedom of association, freedom of expression, and freedom of thought, conscience and religion.

Article 8

The Parties undertake to recognise that every person belonging to a national minority has the right to manifest his or her religion or belief and to establish religious institutions, organisations and associations.

Article 9

1. The Parties undertake to recognise that the right to freedom of expression of every person belonging to a national minority includes freedom to hold opinions and to receive and impart information and ideas in the minority language, without interference by public authorities and regardless of frontiers. The Parties shall ensure, within the framework of their legal systems, that persons belonging to a national minority are not discriminated against in their access to the media.

2. Paragraph 1 shall not prevent Parties from requiring the licensing, without discrimination and based on objective criteria, of sound radio and television broadcasting, or cinema enterprises.

3. The Parties shall not hinder the creation and the use of printed media by persons belonging to national minorities. In the legal framework of sound radio and television broadcasting, they shall ensure, as far as possible, and taking into account the provisions of paragraph 1, that persons belonging to national minorities are granted the possibility of creating and using their own media.

4. Sopimuspuolet ryhtyvät oikeusjärjestelmiensä puitteissa riittäviin toimenpiteisiin helpottaakseen kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden pääsyä käyttämään viestintävälineitä sekä edistääkseen suvaitsevutta ja salliakseen kulttuurisen moniarvoisuuden.

10 artikla

1. Sopimuspuolet sitoutuvat tunnustamaan, että jokaisella kansalliseen vähemmistöön kuuluvalla henkilöllä on oikeus vapaasti ja ilman ulkopuolista puuttumista käyttää vähemmistökieltään yksityisesti ja julkisesti, suullisesti ja kirjallisesti.

2. Alueilla, joilla asuu perinteisesti tai huomattava määrä kansallisiin vähemmistöihin kuuluvia henkilöitä, sopimuspuolet pyrkivät mahdollisuuksien mukaan varmistamaan olosuhteet, joissa vähemmistökieltä voitaisiin käyttää heidän ja hallintoviranomaisten välisissä suhteissa, mikäli he sitä vaativat ja tällainen vaatimus vastaa todellista tarvetta.

3. Sopimuspuolet sitoutuvat takaamaan jokaiselle kansalliseen vähemmistöön kuuluvalla henkilölle oikeuden saada viipymättä hänen ymmärtämällään kielellä tieto vapaudenriiston syistä ja häneen kohdistetun syytteen sisällöstä ja perusteesta sekä oikeuden puolustaa itseään tällä kielellä, tarvittaessa maksutta tulkin avustamana.

11 artikla

1. Sopimuspuolet sitoutuvat tunnustamaan, että jokaisella kansalliseen vähemmistöön kuuluvalla henkilöllä on oikeus käyttää vähemmistökielistä sukunimeään (patronyymia) ja vähemmistökielisiä etunimiään sekä oikeus saada ne virallisesti tunnustetuksi sopimuspuolen oikeusjärjestelmässä määrättyjen menettelytapojen mukaisesti.

2. Sopimuspuolet sitoutuvat tunnustamaan, että jokaisella kansalliseen vähemmistöön kuuluvalla henkilöllä on oikeus asettaa julkisesti nähtäville omalla vähemmistökielellään laadittuja nimikilpiä, opasteita ja muita yksityisluontoisia tietoja.

3. Alueilla, joilla asuu perinteisesti huomattava määrä kansalliseen vähemmistöön kuuluvia henkilöitä, sopimuspuolet pyrkivät oikeusjärjestelmänsä puitteissa, tarvittaessa toisten valtioiden kanssa tehdyin sopimuksin, ja mainittujen alueiden erityisolosuhteet huomioon ottaen asettamaan nähtäville pe-

4. In the framework of their legal systems, the Parties shall adopt adequate measures in order to facilitate access to the media for persons belonging to national minorities and in order to promote tolerance and permit cultural pluralism.

Article 10

1. The Parties undertake to recognise that every person belonging to a national minority has the right to use freely and without interference his or her minority language, in private and in public, orally and in writing.

2. In areas inhabited by persons belonging to national minorities traditionally or in substantial numbers, if those persons so request and where such a request corresponds to a real need, the Parties shall endeavour to ensure, as far as possible, the conditions which would make it possible to use the minority language in relations between those persons and the administrative authorities.

3. The Parties undertake to guarantee the right of every person belonging to a national minority to be informed promptly, in a language which he or she understands, of the reasons for his or her arrest, and of the nature and cause of any accusation against him or her, and to defend himself or herself in this language if necessary with the free assistance of an interpreter.

Article 11

1. The Parties undertake to recognise that every person belonging to a national minority has the right to use his or her surname (patronym) and first names in the minority language and the right to official recognition of them, according to modalities provided for in their legal system.

2. The Parties undertake to recognise that every person belonging to a national minority has the right to display in his or her minority language signs, inscriptions and other information of a private nature visible to the public.

3. In areas traditionally inhabited by substantial numbers of persons belonging to a national minority, the Parties shall endeavour, in the framework of their legal system, including, where appropriate, agreements with other States, and taking into account their specific conditions, to display

rinteisiä paikallisia nimiä, kadunnimiä ja muita yleisölle tarkoitettuja topografisia merkkejä myös vähemmistökielisinä, kun tällaisilla merkeillä on riittävästi kysyntää.

12 artikla

1. Sopimuspuolet ryhtyvät opetuksen ja tutkimuksen alalla tarpeen mukaan toimenpiteisiin kansallisten vähemmistöjensä yhtä lailla kuin valtaväestönkin kulttuuria, historiaa, kieltä ja uskontoa koskevan tiedon vaalimiseksi.

2. Tässä yhteydessä sopimuspuolet järjestävät muun muassa riittävät mahdollisuudet opettajankoulutukseen ja oppikirjojen hankintaan sekä helpottavat eri yhteisöjen opiskelijoiden ja opettajien välisiä yhteyksiä.

3. Sopimuspuolet sitoutuvat edistämään kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden yhtäläisiä mahdollisuuksia saada koulutusta kaikilla tasoilla.

13 artikla

1. Sopimuspuolet tunnustavat opetusjärjestelmiensä puitteissa kansalliseen vähemmistöön kuuluvien henkilöiden oikeuden perustaa ja hallinnoida omia yksityisiä opetus- ja koulutuslaitoksiaan.

2. Tämän oikeuden käyttämisestä ei aiheudu taloudellisia velvoitteita sopimuspuolille.

14 artikla

1. Sopimuspuolet sitoutuvat tunnustamaan, että jokaisella kansalliseen vähemmistöön kuuluvalla henkilöllä on oikeus oppia vähemmistökieltään.

2. Mikäli alueilla, joilla asuu perinteisesti tai huomattava määrä kansallisiin vähemmistöihin kuuluvia henkilöitä, on riittävää kysyntää, sopimuspuolet pyrkivät mahdollisuuksien mukaan ja opetusjärjestelmiensä puitteissa varmistamaan, että näihin vähemmistöihin kuuluvilla henkilöillä on riittävät mahdollisuudet saada vähemmistökielen opetusta tai opetusta tällä kielellä.

3. Tämän artiklan 2 kappaletta sovelletaan siten, ettei se vaikuta virallisen kielen oppimiseen tai tällä kielellä tapahtuvaan opetukseen.

15 artikla

Sopimuspuolet luovat tarpeelliset olosuhteet kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien

traditional local names, street names and other topographical indications intended for the public also in the minority language when there is a sufficient demand for such indications.

Article 12

1. The Parties shall, where appropriate, take measures in the fields of education and research to foster knowledge of the culture, history, language and religion of their national minorities and of the majority.

2. In this context the Parties shall inter alia provide adequate opportunities for teacher training and access to textbooks, and facilitate contacts among students and teachers of different communities.

3. The Parties undertake to promote equal opportunities for access to education at all levels for persons belonging to national minorities.

Article 13

1. Within the framework of their education systems, the Parties shall recognise that persons belonging to a national minority have the right to set up and to manage their own private educational and training establishments.

2. The exercise of this right shall not entail any financial obligation for the Parties.

Article 14

1. The Parties undertake to recognise that every person belonging to a national minority has the right to learn his or her minority language.

2. In areas inhabited by persons belonging to national minorities traditionally or in substantial numbers, if there is sufficient demand, the Parties shall endeavour to ensure, as far as possible and within the framework of their education systems, that persons belonging to those minorities have adequate opportunities for being taught the minority language or for receiving instruction in this language.

3. Paragraph 2 of this article shall be implemented without prejudice to the learning of the official language or the teaching in this language.

Article 15

The Parties shall create the conditions necessary for the effective participation of per-

henkilöiden tehokkaalle osallistumiselle kulttuuri-, yhteiskunta- ja talouselämään sekä erityisesti heitä koskeviin julkisiin asioihin.

16 artikla

Sopimuspuolet pidättyvät toimenpiteistä, jotka muuttavat väestörakennetta kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden asut- tamilla alueilla ja joiden tarkoituksena on rajoittaa tähän puiteyleissopimukseen sisälty- vistä periaatteista johtuvia oikeuksia ja va- pauksia.

17 artikla

1. Sopimuspuolet sitoutuvat olemaan puut- tumatta kansallisiin vähemmistöihin kuuluvi- en henkilöiden oikeuteen solmia ja ylläpitää vapaita ja rauhanomaisia yhteyksiä yli rajo- jen toisissa valtioissa laillisesti oleskeleviin henkilöihin, varsinkin henkilöihin, joiden kanssa heillä on sama etninen, sivistykselli- nen, kielellinen tai uskonnollinen identiteetti tai yhteinen kulttuuriperintö.

2. Sopimuspuolet sitoutuvat olemaan puut- tumatta kansallisiin vähemmistöihin kuuluvi- en henkilöiden oikeuteen osallistua kansa- laisjärjestöjen toimintaan sekä kansallisella että kansainvälisellä tasolla.

18 artikla

1. Sopimuspuolet pyrkivät tarvittaessa tek- emään kahden- ja monenvälisiä sopimuksia toisten valtioiden, varsinkin naapurivaltioiden kanssa varmistaa asianomaisiin kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien hen- kilöiden suojelun.

2. Sopimuspuolet ryhtyvät tarpeen mukaan toimenpiteisiin rohkaistakseen yhteistyötä yli rajojen.

19 artikla

Sopimuspuolet sitoutuvat kunnioittamaan ja toteuttamaan tähän puiteyleissopimukseen sisältyviä periaatteita tekemällä vain sellaisia välttämättömiä rajoituksia tai poikkeuksia, joista määrätään kansainvälisissä oikeudelli- sissä asiakirjoissa, erityisesti yleissopimuk- ssa ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi, sikäli kuin niillä on merkitys- tä mainituista periaatteista johtuville oikeuk- sille ja vapauksille.

sons belonging to national minorities in cul- tural, social and economic life and in public affairs, in particular those affecting them.

Article 16

The Parties shall refrain from measures which alter the proportions of the population in areas inhabited by persons belonging to national minorities and are aimed at restric- ting the rights and freedoms flowing from the principles enshrined in the present fra- mework Convention.

Article 17

1. The Parties undertake not to interfere with the right of persons belonging to na- tional minorities to establish and maintain free and peaceful contacts across frontiers with persons lawfully staying in other Sta- tes, in particular those with whom they sha- re an ethnic, cultural, linguistic or religious identity, or a common cultural heritage.

2. The Parties undertake not to interfere with the right of persons belonging to na- tional minorities to participate in the activi- ties of non-governmental organisations, both at the national and international levels.

Article 18

1. The Parties shall endeavour to conclude, where necessary, bilateral and multilateral agreements with other States, in particular neighbouring States, in order to ensure the protection of persons belonging to the na- tional minorities concerned.

2. Where relevant, the Parties shall take measures to encourage transfrontier co-ope- ration.

Article 19

The Parties undertake to respect and im- plement the principles enshrined in the present framework Convention making, where necessary, only those limitations, restrictions or derogations which are provided for in international legal instruments, in particular the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, in so far as they are relevant to the rights and free- doms flowing from the said principles.

III OSA

20 artikla

Käyttäessään tähän puiteyleissopimukseen sisältyvistä periaatteista johtuvia oikeuksia ja vapauksia jokaisen kansalliseen vähemmistöön kuuluvan henkilön tulee kunnioittaa kansallista lainsäädäntöä ja muiden, erityisesti valtaväestöön tai muihin kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden oikeuksia.

21 artikla

Minkään tässä puiteyleissopimuksessa ei saa tulkita oikeuttavan ryhtymään toimintaan tai suorittamaan tekoa, joka on kansainvälisen oikeuden peruseriaatteiden ja varsinkin valtioiden täysivaltaisen tasa-arvoisuuden, alueellisen koskemattomuuden ja poliittisen itsenäisyyden vastainen.

22 artikla

Minkään tässä puiteyleissopimuksessa ei voida tulkita rajoittavan sopimuspuolen lainsäädännössä tai jossain sen allekirjoittamassa sopimuksessa tunnustettuja ihmisoikeuksia ja perusvapauksia tai poikkeavan niistä.

23 artikla

Tähän puiteyleissopimukseen sisältyvistä periaatteista johtuvat oikeudet ja vapaudet, sikäli kuin niistä on vastaavasti määrätty yleissopimuksessa ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tai sen lisäpöytäkirjoissa, tulee käsittää yhdenmukaisesti näiden määräysten kanssa.

IV OSA

24 artikla

1. Euroopan neuvoston ministerikomitea valvoo, miten sopimuspuolet toteuttavat tätä puiteyleissopimusta.

2. Sopimuspuolet, jotka eivät ole Euroopan neuvoston jäseniä, osallistuvat täytäntöönpanomekanismiin myöhemmin päätettävien menettelytapojen mukaisesti.

25 artikla

1. Yhden vuoden kuluessa siitä, kun tämä

Section III

Article 20

In the exercise of the rights and freedoms flowing from the principles enshrined in the present framework Convention, any person belonging to a national minority shall respect the national legislation and the rights of others, in particular those of persons belonging to the majority or to other national minorities.

Article 21

Nothing in the present framework Convention shall be interpreted as implying any right to engage in any activity or perform any act contrary to the fundamental principles of international law and in particular of the sovereign equality, territorial integrity and political independence of States.

Article 22

Nothing in the present framework Convention shall be construed as limiting or derogating from any of the human rights and fundamental freedoms which may be ensured under the laws of any Contracting Party or under any other agreement to which it is a Party.

Article 23

The rights and freedoms flowing from the principles enshrined in the present framework Convention, in so far as they are the subject of a corresponding provision in the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms or in the Protocols thereto, shall be understood so as to conform to the latter provisions.

Section IV

Article 24

1. The Committee of Ministers of the Council of Europe shall monitor the implementation of this framework Convention by the Contracting Parties.

2. The Parties which are not members of the Council of Europe shall participate in the implementation mechanism, according to modalities to be determined.

Article 25

1. Within a period of one year following

puiteyleissopimus on tullut sopimuspuolen osalta voimaan, sopimuspuoli toimittaa Euroopan neuvoston pääsihteerille täydelliset tiedot lainsäädännöllisistä ja muista toimenpiteistä, jotka se on toteuttanut tässä puiteyleissopimuksessa esitettyjen periaatteiden täytäntöönpanemiseksi.

2. Tämän jälkeen kukin sopimuspuoli toimittaa pääsihteerille määräajoin, ja aina kun ministerikomitea niin vaatii, tämän puiteyleissopimuksen täytäntöönpanon kannalta merkittäviä lisätietoja.

3. Pääsihteerin toimittaa tämän artiklan määräysten nojalla toimitetut tiedot edelleen ministerikomitealle.

26 artikla

1. Arvioidessaan niiden toimenpiteiden riittävyyttä, joihin sopimuspuolet ovat ryhtyneet tässä puiteyleissopimuksessa esitettyjen periaatteiden täytäntöönpanemiseksi, ministerikomiteaa avustaa neuvoo-antava komitea, jonka jäsenen tulee olla päteväksi tunnustettuja asiantuntijoita kansallisten vähemmistöjen suojelun alalla.

2. Tämän neuvoo-antavan komitean kokoonpanosta ja menettelytavoista päättää ministerikomitea vuoden kuluessa tämän puiteyleissopimuksen voimaantulosta.

V OSA

27 artikla

Tämä puiteyleissopimus on avoinna Euroopan neuvoston jäsenvaltioiden allekirjoittamista varten. Voimaantulopäiväänsä saakka yleissopimus on avoinna allekirjoittamista varten myös muulle ministerikomitean tätä varten kutsumalle valtiolle. Se on ratifioitava tai hyväksyttävä. Ratifioimis- ja hyväksymiskirjat talletetaan Euroopan neuvoston pääsihteerin huostaan.

28 artikla

1. Tämä puiteyleissopimus tulee voimaan seuraavan kuukauden ensimmäisenä päivänä sen jälkeen, kun on kulunut kolme kuukautta päivästä, jona kaksitoista Euroopan neuvoston jäsenvaltiota on 27 artiklan määräysten mukaisesti ilmoittanut sitoutuvansa noudattamaan yleissopimusta.

the entry into force of this framework Convention in respect of a Contracting Party, the latter shall transmit to the Secretary General of the Council of Europe full information on the legislative and other measures taken to give effect to the principles set out in this framework Convention.

2. Thereafter, each Party shall transmit to the Secretary General on a periodical basis and whenever the Committee of Ministers so requests any further information of relevance to the implementation of this framework Convention.

3. The Secretary General shall forward to the Committee of Ministers the information transmitted under the terms of this Article.

Article 26

1. In evaluating the adequacy of the measures taken by the Parties to give effect to the principles set out in this framework Convention the Committee of Ministers shall be assisted by an advisory committee, the members of which shall have recognised expertise in the field of the protection of national minorities.

2. The composition of this advisory committee and its procedure shall be determined by the Committee of Ministers within a period of one year following the entry into force of this framework Convention.

Section V

Article 27

This framework Convention shall be open for signature by the member States of the Council of Europe. Up until the date when the Convention enters into force, it shall also be open for signature by any other State so invited by the Committee of Ministers. It is subject to ratification, acceptance or approval. Instruments of ratification, acceptance or approval shall be deposited with the Secretary General of the Council of Europe.

Article 28

1. This framework Convention shall enter into force on the first day of the month following the expiration of a period of three months after the date on which twelve member States of the Council of Europe have expressed their consent to be bound by the Convention in accordance with the provisions of Article 27.

2. Jäsenvaltion osalta, joka myöhemmin ilmoittaa sitoutuvansa noudattamaan puiteyleissopimusta, puiteyleissopimus tulee voimaan seuraavan kuukauden ensimmäisenä päivänä sen jälkeen, kun on kulunut kolme kuukautta päivästä, jona ratifioimis- tai hyväksymiskirja on talletettu.

29 artikla

1. Tämän puiteyleissopimuksen tultua voimaan Euroopan neuvoston ministerikomitea voi neuvoteltuaan sopimusvaltioiden kanssa, Euroopan neuvoston perussäännön 20 artiklan d kohdan mukaisella enemmistöpäätöksellä kutsua liittymään yleissopimukseen Euroopan neuvoston ulkopuolisen valtion, joka on 27 artiklan määräysten mukaisesti kutsuttu allekirjoittamaan tämä puiteyleissopimus, mutta joka ei sitä ole vielä tehnyt, samoin kuin muun Euroopan neuvoston ulkopuolisen valtion.

2. Liittyjävaltion osalta puiteyleissopimus tulee voimaan seuraavan kuukauden ensimmäisenä päivänä sen jälkeen, kun on kulunut kolme kuukautta päivästä, jona liittymiskirja on talletettu Euroopan neuvoston pääsihteerin huostaan.

30 artikla

1. Kukin valtio voi tämän puiteyleissopimuksen allekirjoittaessaan tai ratifioimis-, hyväksymis- tai liittymiskirjan tallettaessaan määritellä alueen tai alueet, joiden kansainvälisistä suhteista se vastaa ja joihin tätä puiteyleissopimusta sovelletaan.

2. Valtio voi milloin tahansa myöhemmin Euroopan neuvoston pääsihteerille osoitetulla selityksellä ulottaa tämän puiteyleissopimuksen soveltamisen koskemaan muuta selityksessä määriteltyä aluetta. Tällaisen alueen osalta puiteyleissopimus tulee voimaan seuraavan kuukauden ensimmäisenä päivänä sen jälkeen, kun on kulunut kolme kuukautta päivästä, jona pääsihteerin on vastaanottanut mainitun selityksen.

3. Kahden edellä olevan kappaleen mukaisesti tehty selitys voidaan siinä mainitun alueen osalta irtisanoa pääsihteerille osoitetulla ilmoituksella. Irtisanominen tulee voimaan seuraavan kuukauden ensimmäisenä päivänä sen jälkeen, kun on kulunut kolme

2. In respect of any member State which subsequently expresses its consent to be bound by it, the framework Convention shall enter into force on the first day of the month following the expiration of a period of three months after the date of the deposit of the instrument of ratification, acceptance or approval.

Article 29

1. After the entry into force of this framework Convention and after consulting the Contracting States, the Committee of Ministers of the Council of Europe may invite to accede to the Convention, by a decision taken by the majority provided for in Article 20.d of the Statute of the Council of Europe, any non-member State of the Council of Europe which, invited to sign in accordance with the provisions of Article 27, has not yet done so, and any other non-member State.

2. In respect of any acceding State, the framework Convention shall enter into force on the first day of the month following the expiration of a period of three months after the date of the deposit of the instrument of accession with the Secretary General of the Council of Europe.

Article 30

1. Any State may, at the time of signature or when depositing its instrument of ratification, acceptance, approval or accession, specify the territory or territories for whose international relations it is responsible to which this framework Convention shall apply.

2. Any State may at any later date, by a declaration addressed to the Secretary General of the Council of Europe, extend the application of this framework Convention to any other territory specified in the declaration. In respect of such territory the framework Convention shall enter into force on the first day of the month following the expiration of a period of three months after the date of receipt of such declaration by the Secretary General.

3. Any declaration made under the two preceding paragraphs may, in respect of any territory specified in such declaration, be withdrawn by a notification addressed to the Secretary General. The withdrawal shall become effective on the first day of the month

kuukautta päivästä, jona pääsihteeri on vastaanottanut mainitun ilmoituksen.

31 artikla

1. Sopimuspuoli voi milloin tahansa irtisanoa tämän puiteyleissopimuksen Euroopan neuvoston pääsihteerille osoitetulla ilmoituksella.

2. Irtisanominen tulee voimaan seuraavan kuukauden ensimmäisenä päivänä sen jälkeen, kun on kulunut kuusi kuukautta päivästä, jona pääsihteeri on vastaanottanut ilmoituksen.

32 artikla

Euroopan neuvoston pääsihteeri ilmoittaa neuvoston jäsenvaltioille, muille allekirjoittajavaltiolle ja jokaiselle tähän puiteyleissopimukseen liittyneelle valtiolle

- a) allekirjoituksista;
- b) ratifioimis-, hyväksymis- tai liittymiskirjojen tallettamisista;
- c) tämän puiteyleissopimuksen 28, 29 ja 30 artiklan mukaisista voimaantulopäivistä;

d) muista tähän puiteyleissopimukseen liittyvistä toimista, ilmoituksista tai tiedonannoista.

Tämän vakuudeksi allekirjoittaneet, siihen asianmukaisesti valtuutettuina, ovat allekirjoittaneet tämän puiteyleissopimuksen.

Tehty Strasbourgissa 1 päivänä helmikuuta 1995 yhtenä englannin- ja ranskankielisenä kappaleena, jonka molemmat tekstit ovat yhtä todistusvoimaiset ja joka talletetaan Euroopan neuvoston arkistoon. Euroopan neuvoston pääsihteeri toimittaa oikeaksi todistetut jäljennökset kullekin Euroopan neuvoston jäsenvaltiolle ja jokaiselle valtiolle, joka on kutsuttu allekirjoittamaan tämä puiteyleissopimus tai liittymään siihen.

following the expiration of a period of three months after the date of receipt of such notification by the Secretary General.

Article 31

1. Any Party may at any time denounce this framework Convention by means of a notification addressed to the Secretary General of the Council of Europe.

2. Such denunciation shall become effective on the first day of the month following the expiration of a period of six months after the date of receipt of the notification by the Secretary General.

Article 32

The Secretary General of the Council of Europe shall notify the member States of the Council, other signatory States and any State which has acceded to this framework Convention, of:

- a any signature;
- b the deposit of any instrument of ratification, acceptance, approval or accession;
- c any date of entry into force of this framework Convention in accordance with Articles 28, 29 and 30;

d any other act, notification or communication relating to this framework Convention.

In witness whereof the undersigned, being duly authorised thereto, have signed this framework Convention.

Done at Strasbourg, this 1st day of February 1995, in English and French, both texts being equally authentic, in a single copy which shall be deposited in the archives of the Council of Europe. The Secretary General of the Council of Europe shall transmit certified copies to each member State of the Council of Europe and to any State invited to sign or accede to this framework Convention.

